8-153/1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2024-2025

3 OKTOBER 2025

Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa
Vierde deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 29 september-3 oktober 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

3 OCTOBRE 2025

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Quatrième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 29 septembre-3 octobre 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 Diericx
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:	Michel Mathieu	
Vlaams Belang:	Britt Huybrechts	
PVDA-PTB:		Julien Ribaudo
PS:	Christophe Lacroix	
Les Engagés:		Benoît Lutgen
Vooruit:		Annick Lambrecht

Het vierde deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 29 september tot 3 oktober 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.

*
* *

Tijdens de herfstzitting van de Parlementaire Assemblee werd de dertiende Václav Havel Prijs voor de mensenrechten, een erkenning voor uitzonderlijke daden in het maatschappelijk middenveld ter verdediging van de mensenrechten, uitgereikt aan de Oekraïense journalist Maksym Pashinyan.

Op de agenda stonden debatten over de verwoestende humanitaire ramp en over de situatie van de gedode journalisten in Gaza, alsook over de noodzaak om de initiatieven te versterken voor de vrijlating van de Oekraïense journalisten die door de Russische Federatie worden vastgehouden.

De Parlementaire Assemblee heeft adviezen aangenomen over het ontwerp van verdrag tot oprichting van een internationale commissie voor vorderingen voor Oekraïne en over het ontwerp van verdrag van de Raad van Europa inzake de coproductie van audiovisuele werken in de vorm van series.

Mevrouw Myriam Spiteri Debono, president van Malta, sprak de Parlementaire Assemblee toe, alsook de heer Nikol Pashinyan, eerste minister van de Republiek Armenië.

De heer Ian Borg, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Toerisme van Malta en voorzitter van het Comité van ministers, legde zijn mededeling voor aan de Parlementaire Assemblee en beantwoordde de vragen van de parlementsleden in het kader van het Maltese voorzitterschap.

La quatrième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 29 septembre au 3 octobre 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.

*
* *

Lors de la session d'automne de l'Assemblée, le treizième Prix des droits de l'homme Václav Havel, qui récompense des actions exceptionnelles de la société civile en faveur de la défense des droits humains, a été décerné à M. Maksym Butkevych, journaliste ukrainien.

À l'ordre du jour figuraient des débats sur la catastrophe humanitaire dévastatrice et la situation des journalistes tués à Gaza, ainsi que sur la nécessité d'intensifier les initiatives en faveur de la libération des journalistes ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie.

L'Assemblée a adopté des avis sur le projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine et sur le projet de convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries.

Mme Myriam Spiteri Debono, présidente de Malte, s'est exprimée devant l'Assemblée, ainsi que M. Nikol Pashinyan, premier ministre de la République d'Arménie.

M. Ian Borg, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et du Tourisme de Malte, président du Comité des ministres, a présenté sa communication à l'Assemblée et a répondu aux questions des parlementaires dans le cadre de la présidence maltaise.

De heer Alain Berset, secretaris-generaal van de Raad van Europa, hield eveneens een vraag-en-antwoordsessie met de leden van de Parlementaire Assemblee.

De heer Maulen Ashimbayev, voorzitter van de Senaat van Kazachstan, sprak de parlementsleden toe tijdens een debat over de steun van de Parlementaire Assemblee aan Kazachstan en de democratische hervormingen van het land.

Andere punten op de agenda waren onder meer de naleving door Hongarije van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Raad van Europa, de post-monitoringsdialoog met Bulgarije, de Russische democratische krachten, de politieke crisis in Servië en de verdediging van de democratie en de rechtsstaat in Georgië.

In de Parlementaire Assemblee werden eveneens volgende verslagen besproken: «Jeugdbewegingen voor de democratie», «Politieke partijen en democratie», «Artificiële intelligentie en migratie», «De universele gezondheidszorgdekking bevorderen» en «Seksueel geweld tegen mannen en jongens».

De voorzitter-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Bijlagen: aangenomen teksten

– De Parlementaire Assemblee moet Kazachstan steunen bij de voortzetting van zijn democratische hervormingen (Resolutie 2616);

– De naleving door Hongarije van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van de Raad van Europa (Resolutie 2617);

– Journalisten doen ertoe: de initiatieven voor de vrijlating van de door de Russische Federatie vastgehouden Oekraïense journalisten, moeten worden versterkt (Resolutie 2618);

– Jeugdbewegingen voor de democratie (Resolutie 2619 en aanbeveling 2299);

– Ontwerp van verdrag tot oprichting van een internationale commissie voor vorderingen voor Oekraïne (Advies 308);

M. Alain Berset, secrétaire général du Conseil de l'Europe, a également tenu une séance de questions-réponses avec les membres de l'Assemblée.

M. Maulen Ashimbayev, président du Sénat du Kazakhstan, s'est adressé aux parlementaires lors d'un débat sur le soutien de l'Assemblée au Kazakhstan et à ses réformes démocratiques.

Parmi les autres points à l'ordre du jour figuraient le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe, le dialogue post-suivi avec la Bulgarie, les forces démocratiques russes, la crise politique en Serbie et la défense de la démocratie et l'État de droit en Géorgie.

L'Assemblée a également débattu des rapports «Les mouvements de la jeunesse pour la démocratie», «Partis politiques et démocratie», «L'intelligence artificielle et la migration», «Promouvoir la couverture santé universelle» et «Violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons».

Le président-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Annexes: textes adoptés

– L'Assemblée parlementaire doit soutenir le Kazakhstan dans la poursuite de ses réformes démocratiques (Résolution 2616);

– Le respect par la Hongrie des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe (Résolution 2617);

– Les journalistes comptent: l'intensification des initiatives en faveur de la libération des journalistes ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie s'impose (Résolution 2618);

– Les mouvements de la jeunesse pour la démocratie (Résolution 2619 et recommandation 2299);

– Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine (Avis 308);

– Post-monitoringsdialoog met Bulgarije (Resolutie 2620);

– Russische democratische krachten (Resolutie 2621);

– Rusland: nieuwe bedreigingen voor de Europese democratieën (Resolutie 2622);

– Dringende oproep om een einde te maken aan de verwoestende humanitaire ramp en de situatie van de gedode journalisten in Gaza (Resolutie 2623);

– De democratie en de rechtsstaat in Georgië verdedigen (Resolutie 2624);

– Politieke partijen en democratie (Resolutie 2625);

– Ontwerp van verdrag van de Raad van Europa inzake de coproductie van audiovisuele werken in de vorm van series (Advies 309);

– Analyse en richtsnoeren om het recht op huisvesting te waarborgen (Resolutie 2626);

– De universele gezondheidszorgdekking bevorderen (Resolutie 2627);

– Artificiële intelligentie en migratie (Resolutie 2628 en aanbeveling 2300);

– Seksueel geweld tegen mannen en jongens (Resolutie 2629);

– De bewegingsvrijheid van de leden van de Parlementaire Assemblee bij de uitoefening van hun functies waarborgen (Resolutie 2630).

*
* *

– Dialogue post-suivi avec la Bulgarie (Résolution 2620);

– Forces démocratiques russes (Résolution 2621);

– Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes (Résolution 2622);

– Appel urgent pour mettre fin à la catastrophe humanitaire dévastatrice et à la situation des journalistes tués à Gaza (Résolution 2623);

– Défendre la démocratie et l'État de droit en Géorgie (Résolution 2624);

– Partis politiques et démocratie (Résolution 2625);

– Projet de convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries (Avis 309);

– Analyse et lignes directrices visant à garantir le droit au logement (Résolution 2626);

– Promouvoir la couverture santé universelle (Résolution 2627);

– L'intelligence artificielle et la migration (Résolution 2628 et recommandation 2300);

– Violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons (Résolution 2629);

– Garantir la liberté de déplacement des membres de l'Assemblée parlementaire dans l'exercice de leurs fonctions (Résolution 2630).

*
* *

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2616 (2025)[1]

L'Assemblée parlementaire doit soutenir le Kazakhstan dans la poursuite de ses réformes démocratiques

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 1506 (2006) «Relations extérieures du Conseil de l'Europe» et réaffirme sa volonté de renforcer le rôle du Conseil de l'Europe dans la promotion de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits humains au-delà de ses frontières, en particulier dans les régions voisines, en tant que contribution essentielle à la sécurité, à la stabilité et au développement.

2. L'Assemblée rappelle ses Résolutions 1526 (2006) «Situation au Kazakhstan et relations avec le Conseil de l'Europe» et 2193 (2017) «Les relations du Conseil de l'Europe avec le Kazakhstan» et réaffirme qu'elle considère le Kazakhstan comme l'un des piliers de la stabilité dans la région euroasiatique. Ce rôle a pris une importance particulière dans un environnement géopolitique de plus en plus tendu à la suite de la guerre d'agression non provoquée menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Elle note également le profil international émergent du Kazakhstan, soutenu par sa situation géographique stratégique et sa politique étrangère équilibrée, et se félicite des contributions du Kazakhstan à la diplomatie internationale.

3. L'Assemblée réaffirme son attachement à l'Accord de coopération conclu avec le Parlement du Kazakhstan en 2004 qui, au cours des deux dernières décennies, a servi de pierre angulaire pour renforcer le dialogue interparlementaire et favoriser la compréhension mutuelle entre le Conseil de l'Europe et le Kazakhstan. Elle se félicite de l'engagement du Parlement du Kazakhstan à poursuivre et à développer le dialogue structuré avec l'Assemblée, comme l'ont souligné le Président de l'Assemblée et le Président du Sénat du Kazakhstan dans une déclaration conjointe marquant le 20e anniversaire de l'accord.

4. L'Assemblée salue également l'engagement des responsables politiques du Kazakhstan en faveur de la transformation démocratique de leur pays et prend note avec satisfaction des réformes constitutionnelles et législatives engagées depuis 2019. En particulier, elle félicite le Kazakhstan d'avoir aboli la peine de mort en 2022, ce qui était l'une de ses principales demandes depuis le début de l'établissement de ses relations avec le Parlement du Kazakhstan. Dans le même temps, l'Assemblée déplore les informations crédibles selon lesquelles le Kazakhstan aurait récemment acquis et déployé des infrastructures de censure et de surveillance d'internet à l'échelle commerciale en provenance de Chine, restreignant ainsi considérablement la liberté d'expression et les droits numériques. Ces systèmes comprendraient notamment l'inspection détaillée des paquets (*deep packet inspection)*, la surveillance en temps réel des abonnés, le filtrage des sites web et des applications, le contrôle régional du trafic, la limitation et le blocage de l'accès à internet, la détection des réseaux virtuels privés (*VPN*) et la possibilité de cibler des individus en fonction de leurs activités en ligne, des capacités que les chercheurs ont qualifiées de «terrifiantes» et dépassant de loin tout cadre légitime et légal d'interception.

5. L'Assemblée salue la coopération globale entre le Kazakhstan et le Conseil de l'Europe dans le cadre des Priorités de coopération de voisinage, qui constitue un instrument précieux pour aligner la législation kazakhe sur les normes du Conseil de l'Europe. Parallèlement, l'Assemblée attend des progrès tangibles en matière de réforme de la justice, de lutte contre la corruption, de promotion des droits humains et de soutien à

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance) (voir Doc. 16245, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Zsolt Németh). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

la gouvernance démocratique, notamment grâce à la coopération avec l'Assemblée, en particulier: la libération de 39 prisonniers politiques, des personnes visées pour leur participation à des manifestations pacifiques, à des activités de la société civile et de lutte contre la corruption, à des publications sur les réseaux sociaux ou leur soutien à des mouvements d'opposition pacifiques; le respect des obligations visant à garantir la liberté d'association politique et à mettre fin à la persécution nationale et transnationale des représentants des mouvements d'opposition politique pacifiques «Choix démocratique du Kazakhstan», «Koshe Partiyasy» et «Alga Kazakhstan», comme le rappellent les résolutions du Parlement européen du 20 janvier 2022 sur la situation au Kazakhstan et du 17 janvier 2024 sur la stratégie de l'Union européenne pour l'Asie centrale.

6. L'Assemblée se félicite vivement du fait que le Kazakhstan soit partie à un nombre croissant de conventions et instruments du Conseil de l'Europe et qu'il ait demandé à adhérer à plusieurs autres. Elle prend note, en particulier, de la demande du Kazakhstan de prolonger de deux ans l'invitation à adhérer à 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»), dans le but exprimé de continuer à mettre sa législation en conformité puis d'adhérer à la Convention. L'Assemblée est déterminée à assurer le suivi de cette question en temps utile.

7. L'Assemblée rappelle que l'accord de coopération conclu en 2004 avec le Parlement du Kazakhstan est un engagement à respecter les principes de la démocratie parlementaire, de l'État de droit et des libertés fondamentales. L'Assemblée exprime sa vive préoccupation face au refus persistant du ministère de la Justice d'enregistrer le parti d'opposition pacifique «Alga Kazakhstan» pour la vingt-cinquième fois et condamne l'incrimination de la collecte de fonds pour les campagnes de l'opposition et l'utilisation des mesures financières et de lutte contre le blanchiment d'argent comme d'une arme pour restreindre l'accès des détracteurs aux services essentiels et à l'emploi. L'Assemblée demande la réhabilitation complète et la libération immédiate des dirigeants de l'opposition incarcérés, tels que Marat Zhylanbayev, Askar Sembai, Asylbek Zhamuratov, Aidar Syzdykov, Asanali Suyubaev et le journaliste Duman Mukhametkarim, condamnés à des peines de cinq à dix ans pour avoir exercé leurs droits civils, notamment en dénonçant l'aide apportée par le Kazakhstan pour contourner les sanctions contre la Fédération de Russie. L'Assemblée condamne en outre l'absence d'enquête indépendante sur l'assassinat transnational du journaliste d'opposition et réfugié politique Aidos Sadykov, ainsi que la répression violente des manifestants en janvier 2022, le rôle peu clair de l'intervention extérieure à la suite de la demande du Président Tokayev au Président Poutine et de l'ordre qui a suivi de tirer sans sommation. L'Assemblée demande la fin de ces pratiques et réclame la cessation immédiate de toutes les formes de harcèlement et d'intimidation à l'encontre de la défenseure des droits humains Bakhytzhan Toregozhina, dans le plein respect des obligations internationales du Kazakhstan en matière de participation politique et de libertés fondamentales

8. L'Assemblée reste attachée à une coopération avec le Kazakhstan fondée sur des valeurs communes et est déterminée à aider le pays à poursuivre ses réformes démocratiques. Ce soutien devrait être stratégique et fondé sur des principes, encourageant le Kazakhstan à poursuivre la mise en œuvre des réformes et à étudier les moyens d'une coopération plus étroite.

9. Par conséquent, l'Assemblée encourage le Parlement du Kazakhstan:

9.1. à utiliser sa position renforcée dans le cadre institutionnel du pays – un résultat positif des réformes constitutionnelles récentes – pour faire avancer le processus de démocratisation au Kazakhstan;

9.2. à encourager les autorités du pays à élargir la participation du pays à l'espace juridique européen et à adhérer aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe ouvertes aux États non membres, et notamment:

9.2.1. à accélérer l'avancement du processus de ratification de la Convention d'Istanbul;

9.2.2. à envisager de devenir membre du Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou);

9.3. à accroître sa participation aux travaux de l'Assemblée et de ses commissions.

10. L'Assemblée appelle les autorités du Kazakhstan:

10.1. à poursuivre leur programme de réforme et à traduire les engagements politiques en progrès durables, transparents et mesurables;

10.2. à utiliser pleinement l'expertise et les outils disponibles dans le cadre des Priorités de coopération de voisinage du Conseil de l'Europe, en particulier dans les domaines nouvellement élargis de la réforme de la justice, de la lutte contre la corruption, de la protection des droits humains et de la gouvernance démocratique.

11. L'Assemblée exhorte les autorités du Kazakhstan:

11.1. à reconnaître l'importance d'un discours public ouvert et d'une critique constructive dans une société démocratique, à favoriser un véritable pluralisme politique et à assurer une concurrence et une participation politiques significatives;

11.2. à garantir un environnement médiatique pluraliste et indépendant et à éviter les restrictions disproportionnées imposées au journalisme indépendant et à la société civile, notamment en supprimant les obstacles juridiques et administratifs qui entravent leur fonctionnement;

11.3. à s'aligner sur les normes internationales en matière de droits humains en veillant à ce que sa législation, ses politiques et ses pratiques nationales reflètent ces normes, prennent en compte les avis et les recommandations des organismes nationaux et internationaux de défense des droits humains, y compris le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, et à mettre en œuvre l'intégralité de leurs recommandations;

11.4. à faire avancer les réformes visant à renforcer l'indépendance du système judiciaire et l'obligation de rendre des comptes, l'accès à la justice et le droit à un procès équitable;

11.5. à veiller à ce que les auteurs des violations des droits humains commises par le passé, y compris celles liées aux événements de janvier 2022, rendent pleinement compte de leurs actes, et à renforcer les garanties contre la torture et les mauvais traitements dans tous les lieux de détention.

12. L'Assemblée encourage les autorités du Kazakhstan:

12.1. à poursuivre leur engagement constructif avec le Conseil de l'Europe et d'autres organismes internationaux dans le domaine de la protection de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, et à intensifier les efforts visant à répondre aux préoccupations soulevées;

12.2. à développer la participation active du Kazakhstan à la diplomatie internationale en soutenant le dialogue, la stabilité régionale et la coopération dans le respect des normes internationales et des valeurs du Conseil de l'Europe. Il s'agit notamment de s'engager fermement à préserver et à renforcer des principes fondamentaux tels que le respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des États, le non-recours à la force ou à la menace de recours à la force, et la résolution pacifique des désaccords et des différends entre les pays;

12.3. à continuer de défendre une solution pacifique à la guerre d'agression non provoquée contre l'Ukraine, guidée par les principes du droit international, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale, et à envisager de se joindre aux efforts internationaux visant à créer une approche globale de l'obligation de rendre des comptes, à garantir la justice pour les victimes et à renforcer le droit international.

13. L'Assemblée devrait évaluer régulièrement la situation au Kazakhstan et son adhésion aux valeurs du Conseil de l'Europe, et souligne que toute évaluation positive doit rester subordonnée à la réalisation de progrès mesurables dans le programme de réforme.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2616 (2025)[1]

The Parliamentary Assembly should support Kazakhstan to continue its democratic reforms

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 1506 (2006) "External relations of the Council of Europe" and reiterates its commitment to enhancing the role of the Council of Europe in promoting democracy, the rule of law and respect for human rights beyond its borders, in particular in neighbouring regions, as an essential contribution to security, stability and development.

2. The Assembly recalls its Resolutions 1526 (2006) "Situation in Kazakhstan and relations with the Council of Europe" and 2193 (2017) "The relations of the Council of Europe with Kazakhstan" and reiterates its view of Kazakhstan as one of the pillars of stability in the Euro-Asian region. This role has gained particular relevance in the increasingly strained geopolitical environment that has emerged following the Russian Federation's unprovoked war of aggression against Ukraine. It further notes Kazakhstan's growing international profile, supported by its strategic geographic location and balanced foreign policy, and welcomes Kazakhstan's contributions to international diplomacy.

3. The Assembly reiterates its commitment to the 2004 Co-operation Agreement with the Parliament of Kazakhstan which, in the last two decades, has served as a cornerstone for enhancing interparliamentary dialogue and fostering mutual understanding between the Council of Europe and Kazakhstan. It welcomes the commitment by the Parliament of Kazakhstan to uphold and further develop the structured dialogue with the Assembly, as underscored in the joint declaration by the President of the Assembly and the Speaker of the Senate of the Parliament of Kazakhstan on the occasion of the 20th anniversary of the agreement.

4. The Assembly further welcomes the commitment of Kazakhstan's political leadership to democratic transformation of the country and takes positive note of the constitutional and legislative reforms undertaken since 2019. It particularly commends Kazakhstan for the abolition of the death penalty in 2022, which has been one of the Assembly's key demands from the outset of the establishment of its relations with the Parliament of Kazakhstan. At the same time, the Assembly deplores credible reports that Kazakhstan has recently acquired and deployed commercial-scale internet censorship and surveillance infrastructure from China, severely restricting free expression and digital rights. These systems reportedly include deep packet inspection, real-time subscriber monitoring, website and application filtering, regional traffic control, internet throttling and blackouts, virtual private network (VPN) detection, and the ability to target individuals based on online activity – capabilities which researchers have characterised as "terrifying" and far in excess of any legitimate, lawful interception framework.

5. The Assembly welcomes the comprehensive co-operation between Kazakhstan and the Council of Europe within the framework of the Neighbourhood Co-operation Priorities, which has served as a valuable instrument for aligning the Kazakh legislation with Council of Europe's standards. At the same time, the Assembly expects tangible progress in justice reform, anti-corruption measures, promotion of human rights, and support for democratic governance, *inter alia* through the co-operation with the Assembly, in particular: releasing 39 political prisoners, individuals targeted for their involvement in peaceful protests, civil society and anti-corruption activities, social media publications, or their support of peaceful opposition movements;

---

1. *Assembly debate* on 30 September 2025 (31st sitting) (see Doc. 16245, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Zsolt Németh). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2025 (31st sitting).
Provisional version subject to editorial review.

fulfilling obligations to ensure freedom of political association and to stop the domestic and transnational persecution of representatives of the peaceful political opposition movements “Democratic Choice of Kazakhstan”, “Koshe Partiyasy” and “Alga Kazakhstan”, as recalled in the European Parliament Resolutions of 20 January 2022 on the situation in Kazakhstan and of 17 January 2024 on the European Union strategy on Central Asia.

6. The Assembly highly appreciates the fact that Kazakhstan is party to a growing number of Council of Europe conventions and instruments and has requested to accede to a number of others. The Assembly has particularly taken note of Kazakhstan’s request for a two-year extension of the invitation to accede to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, “Istanbul Convention”), with the expressed aim to continue aligning its legislation and acceding the convention thereafter. The Assembly is determined to follow up on this issue in due course.

7. The Assembly recalls that the 2004 Co-operation Agreement with the Parliament of Kazakhstan commits to the principles of parliamentary democracy, the rule of law, and fundamental freedoms. The Assembly expresses grave concern at the Ministry of Justice’s persistent refusal to register the peaceful opposition party “Alga Kazakhstan” for the twenty-fifth time and condemns the criminalisation of fundraising for opposition campaigns and the weaponisation of financial and anti-money laundering measures to restrict critics’ access to essential services and employment. The Assembly calls for the full rehabilitation and immediate release of imprisoned opposition leaders like Marat Zhylanbayev, Askar Sembai, Asylbek Zhamuratov, Aidar Syzdykov, Asanali Suyubaev, and journalist Duman Mukhametkarim – sentenced to terms of five to ten years for exercising their civil rights, including exposing Kazakhstan’s assistance in evading sanctions against the Russian Federation. The Assembly further condemns the absence of an independent investigation into the transnational assassination of opposition journalist and political refugee Aidos Sadykov, as well as the violent crackdown on protesters in January 2022, the unclear role of external intervention following the request by President Tokayev to President Putin and the subsequent order to shoot without warning. The Assembly calls for an end to these practices, and urgently calls for the immediate cessation of all forms of harassment and intimidation against human rights defender Bakhytzhan Toregozhina, in full respect of Kazakhstan’s international obligations regarding political participation and fundamental freedoms.

8. The Assembly remains committed to a co-operation with Kazakhstan that is based on shared values and is determined to support Kazakhstan to continue its democratic reforms. This support should be strategic and principled, encouraging Kazakhstan to continue with the implementation of reforms and exploring ways of closer co-operation.

9. Therefore, the Assembly encourages the Parliament of Kazakhstan to:

9.1. use its strengthened position within the country's institutional framework – a positive outcome of the recent constitutional reforms – to drive forward the democratisation process in Kazakhstan;

9.2. encourage the authorities of Kazakhstan to broaden the country’s participation in the European legal space and acceding to relevant Council of Europe conventions which are open to non-member States, in particular:

9.2.1. accelerate progress toward the ratification of the Istanbul Convention;

9.2.2. consider becoming a member of the Council of Europe International Co-operation Group on Drugs and Addictions (Pompidou Group);

9.3. increase its participation in the work of the Assembly and its committees.

10. The Assembly calls on the authorities of Kazakhstan to:

10.1. continue with their reform agenda and translate political commitments into sustained, transparent, and measurable progress;

10.2. make full use of the expertise and tools available under the Council of Europe Neighbourhood Co-operation Priorities, particularly in the newly expanded fields of justice reform, anti-corruption, human rights protection, and democratic governance.

11. The Assembly urges the authorities of Kazakhstan to:

11.1. acknowledge the importance of open public discourse and constructive criticism in a democratic society, foster genuine political pluralism, and ensure meaningful political competition and participation;

11.2. ensure a pluralistic and independent media environment and avoid disproportionate restrictions on independent journalism and civil society, including by removing legal and administrative obstacles that hinder their operation;

11.3. align with international human rights standards by ensuring that its domestic legislation, policies and practices reflect these norms, take into account the views and recommendations of domestic and international human rights bodies, including the United Nations Human Rights Committee, and implement their recommendations in full;

11.4. advance reforms aimed at enhancing judicial independence and accountability, reinforcing access to justice and the right to a fair trial;

11.5. ensure full accountability for past human rights violations, including those linked to the January 2022 events, and strengthen safeguards against torture and ill-treatment in all places of detention.

12. The Assembly encourages the authorities of Kazakhstan to:

12.1. continue their constructive engagement with the Council of Europe and other international bodies in the field of protection of democracy, human rights and the rule of law and intensify efforts to address the concerns raised;

12.2. build on Kazakhstan's active participation in international diplomacy by supporting dialogue, regional stability, and co-operation in line with international norms and Council of Europe values. This includes the steadfast commitment to preserving and strengthening fundamental principles such as respect for the sovereignty, independence and territorial integrity of States, the non-use of force or threats of force, and the peaceful resolution of disagreements and disputes between countries;

12.3. maintain their support for a peaceful resolution to the unprovoked war of aggression against Ukraine, guided by the principles of international law, sovereignty, and territorial integrity and consider joining international efforts aimed at creating a comprehensive approach to accountability, ensuring justice for victims and reinforcing international law.

13. The Assembly should regularly assess the situation in Kazakhstan and its adherence to the values of the Council of Europe, and stresses that any positive assessment must remain conditional on measurable progress in the reform agenda.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2617 (2025)[1]

Le respect des obligations découlant de l'adhésion au Conseil de l'Europe de la Hongrie

Assemblée parlementaire

1. La Hongrie a adhéré au Conseil de l'Europe le 6 novembre 1990. Lors de son adhésion, elle s'est engagée à respecter les obligations incombant à tous les États membres en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) en matière de démocratie pluraliste, d'État de droit et de droits humains. L'Assemblée parlementaire suit de près le respect par la Hongrie de ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe depuis 2013. Dans sa Résolution 2460 (2022), compte tenu des préoccupations de longue date concernant l'État de droit et la démocratie, l'Assemblée a décidé d'ouvrir une procédure de suivi à l'égard de la Hongrie.

2. Depuis cette résolution, la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) a demandé cinq avis à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise). Ces avis portent sur la création d'un Bureau pour la défense de la souveraineté, des réformes judiciaires, la réforme électorale et un projet de loi sur la transparence de la vie publique. La commission sur l'égalité et la non-discrimination de l'Assemblée a adressé une demande d'avis sur la compatibilité avec les normes internationales relatives aux droits humains du 15e amendement à la Loi fondamentale. L'Assemblée salue l'adoption des réformes législatives de 2023 qui ont amélioré l'indépendance du pouvoir judiciaire et renforcé l'autonomie du système judiciaire. Ces réformes sont en phase avec les recommandations de la Commission de Venise et la Résolution 2460 (2022) de l'Assemblée. L'Assemblée souligne la nécessité pour les autorités hongroises d'exécuter intégralement l'arrêt rendu dans l'affaire *Baka c. Hongrie* et de garantir pleinement la liberté d'expression des juges sur les questions d'intérêt public concernant le pouvoir judiciaire. Elle invite les autorités hongroises à envisager des solutions structurelles pour l'indexation du salaire de base des juges afin de mieux garantir leur indépendance vis-à-vis des pressions politiques.

3. L'Assemblée est gravement préoccupée par l'absence de progrès et par l'aggravation de la situation dans certains domaines en lien avec un nombre important de recommandations formulées dans la Résolution 2460 (2022).

4. Dans le domaine du droit constitutionnel, l'Assemblée se réfère à la Résolution 1941 (2013) et réitère ses préoccupations face à l'affaiblissement du système de freins et de contrepoids démocratiques, et à l'instrumentalisation des normes constitutionnelles, de la Loi fondamentale et des lois cardinales, visant à verrouiller les préférences politiques du parti au pouvoir. L'Assemblée appelle la Hongrie à veiller à ce que les nominations par le parlement à la Cour constitutionnelle, aux hautes fonctions judiciaires et aux organes de contrôle indépendants soient effectuées indépendamment de l'affiliation politique des candidats, conformément aux avis et aux rapports de la Commission de Venise, en particulier en ce qui concerne les majorités qualifiées et les mécanismes antiblocages.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance) (voir Doc. 16249, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), co-rapporteurs: M. Eerik-Niiles Kross et M. George Papandreou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 30 septembre 2025 (31e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

5. L'Assemblée prend note des préoccupations concernant le processus législatif, notamment en ce qui concerne sa transparence, l'efficacité des consultations publiques sur les projets de loi et le rôle de l'opposition au parlement. Elle est profondément préoccupée par le fait que la Hongrie est soumise à un ordre juridique spécial depuis 2020, qui permet au gouvernement de promulguer des décrets d'urgence qui outrepassent les lois ordinaires et érodent encore davantage le contrôle parlementaire et le système de freins et de contrepoids. L'Assemblée demande instamment aux autorités hongroises de mettre fin à cet ordre juridique spécial relatif à «l'état de danger», et ce bien avant les prochaines élections.

6. Dans le domaine des élections, l'Assemblée se réfère à la Résolution 2460 (2022) dans laquelle elle a conclu «que le cadre électoral actuel ne garantit pas une égalité des chances propices à des élections équitables.» Les réformes successives ont amplifié la distorsion entre les suffrages obtenus et le nombre de sièges remportés. Bien que la visée première du système mixte hongrois soit d'équilibrer le majoritarisme et la proportionnalité, les réformes ont favorisé les partis dominants, transformant les victoires électorales du Fidesz en majorités constitutionnelles des deux tiers lors de chaque élection depuis 2014. L'Assemblée note que, selon l'avis de la Commission de Venise sur la loi LXXIX de 2024 portant amendement de certaines lois en matière d'élections, la dernière réforme électorale n'a pas répondu à cette préoccupation.

7. L'Assemblée s'associe à la Commission de Venise pour appeler à une révision complète de la législation électorale après les élections de 2026, sur la base d'une consultation inclusive avec les principaux partis politiques, les organisations de la société civile et les universitaires. Une telle réforme devrait:

7.1. prendre en compte les recommandations restées en suspens de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) concernant la délimitation des circonscriptions électorales;

7.2. réduire le nombre de circonscriptions uninominales et de comtés dans lesquels chaque parti doit désigner des candidats;

7.3. améliorer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment sur les réseaux sociaux, et garantir une application solide et politiquement indépendante de la réglementation sur le financement de la vie politique, y compris par la Cour des comptes;

7.4. réformer le système de représentation des minorités au parlement conformément à la décision de la Cour dans l'affaire *Bakirdizi et E.C. c. Hongrie*, et assurer la participation effective des personnes appartenant à toutes les minorités nationales aux processus de décision politique et aux organes élus au niveau national.

8. Dans le domaine de la lutte contre la corruption, l'absence de volonté politique pour s'attaquer à la corruption de haut niveau est profondément inquiétante. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à autoriser sans délai la publication des rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) évaluant la conformité avec les recommandations concernant la prévention de la corruption au sein des hautes fonctions de l'exécutif et la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs, à renforcer les institutions indépendantes de lutte contre la corruption et à garantir des pratiques transparentes en matière de marchés publics.

9. L'Assemblée appelle la Hongrie à assurer un contrôle public des «fondations de gestion d'actifs d'intérêt public» (KEKVA) en garantissant une gouvernance transparente, un contrôle parlementaire et l'obligation de rendre des comptes pour tous les biens et fonds publics gérés par ces entités.

10. Dans le domaine des médias, l'Assemblée rappelle ses préoccupations concernant la concentration de la propriété des médias, le manque de pluralisme des médias et l'influence politique sur le contenu des médias. L'Assemblée appelle les autorités hongroises à renforcer l'indépendance de fonctionnement du Conseil des médias, en réduisant la durée du mandat du président de l'Autorité des médias et en retirant à ce dernier certains de ses pouvoirs de nomination. Elle appelle également de nouveau les autorités hongroises à envisager la mise en œuvre d'une procédure de nomination des membres du Conseil des médias plus ouverte et pluraliste, notamment en permettant aux groupes de la société civile de participer au processus de nomination. Compte tenu du rôle extrêmement important de l'État et des entreprises publiques sur le marché de la publicité dans les médias, à travers lequel d'importantes ressources de l'État sont canalisées vers les médias pro-gouvernementaux, l'Assemblée demande aux autorités de veiller à ce que la répartition de cette publicité, y compris sur les réseaux sociaux, soit équitable et transparente.

11. Dans le domaine de la société civile, l'Assemblée est profondément préoccupée par la succession de mesures visant à réduire au silence les organisations de la société civile et les médias indépendants. L'Assemblée rappelle qu'aux termes des Principes de Reykjavík pour la démocratie, la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie, tout comme le maintien d'un environnement sûr et

favorable dans lequel la société civile ainsi que les défenseurs des droits humains peuvent opérer sans entraves, insécurité ni violence. En vue de garantir un tel environnement, l'Assemblée appelle la Hongrie à abolir le Bureau de protection de la souveraineté et à modifier le projet de loi sur la transparence de la vie publique conformément aux recommandations de la Commission de Venise.

12. L'Assemblée se déclare prête à poursuivre le dialogue constructif et la coopération étroite avec les autorités hongroises dans le cadre de la procédure de suivi, afin de soutenir la mise en œuvre de ces recommandations, et espère qu'il en résultera une collaboration fructueuse qui renforcera l'engagement de la Hongrie en faveur des valeurs et des normes du Conseil de l'Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2617 (2025)[1]

The honouring of membership obligations to the Council of Europe by Hungary

Parliamentary Assembly

1. Hungary joined the Council of Europe on 6 November 1990. Upon accession, it undertook to honour the obligations incumbent on all member States under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) with regard to pluralist democracy, the rule of law and human rights. The Parliamentary Assembly has closely followed Hungary's honouring of its Council of Europe membership obligations since 2013. In Resolution 2460 (2022), in light of long-standing concerns relating to the rule of law and democracy, the Assembly decided to open a monitoring procedure in respect of Hungary.

2. Since this resolution, the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) has requested five opinions from the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission). These opinions cover the creation of an Office for the Defence of Sovereignty, judicial reforms, electoral reform, and a bill on the transparency of public life. The chairperson of the Committee on Equality and Non-Discrimination has submitted a request concerning the compatibility of the 15th amendment to the Fundamental Law with international human rights standards. The Assembly welcomes the adoption of the 2023 legislative reform that improved the independence of the judiciary and strengthened the self-governance of the judicial system. This is in line with the Venice Commission's recommendations and the Assembly's Resolution 2460 (2022). It stresses the need for the Hungarian authorities to execute the judgment in the *Baka v. Hungary* case in full and to fully guarantee judges' freedom of expression in matters of public interest concerning the judiciary. It invites the Hungarian authorities to consider structural solutions for the indexation of the salary base for judges to further guarantee their independence from political pressure.

3. The Assembly is seriously concerned by the lack of progress, and the worsening situation in certain areas, regarding a significant number of recommendations laid down in Resolution 2460 (2022).

4. In the field of constitutional law, the Assembly refers to Resolution 1941 (2013) and reiterates its concerns about the weakening of democratic checks and balances, as well as the instrumentalisation of the constitutional norms, Fundamental law and cardinal laws, to cement the political preferences of the ruling party. The Assembly calls on Hungary to ensure that appointments by parliament to the Constitutional Court, to high judicial positions and to independent supervisory bodies are made irrespective of the candidate's political affiliation, in line with the Venice Commission's opinions and reports, in particular in relation to qualified majorities and anti-deadlock mechanisms.

5. The Assembly notes the concerns regarding the law-making process, in particular as to its transparency, the effectiveness of public consultations on draft legislation and the role of the opposition in parliament. The Assembly is deeply concerned that Hungary has been under a special legal order since 2020, enabling the government to enact emergency decrees that override ordinary laws and further erode parliamentary oversight and checks and balances. The Assembly urges the Hungarian authorities to put an end to this "state of danger" special legal order well before the next elections.

---

1. *Assembly debate* on 30 September 2025 (31st sitting) (see Doc. 16249, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Mr Eerik-Niiles Kross and Mr George Papandreou). *Text adopted by the Assembly* on 30 September 2025 (31st sitting).
Provisional version subject to editorial review.

6. In the field of elections, the Assembly refers to Resolution 2460 (2022) in which it concluded “that the current electoral framework does not ensure a level playing field conducive to fair elections.” Successive reforms have amplified the distortion between the number of votes received and the number of seats held. Although Hungary's mixed system was initially designed to balance majoritarianism with proportionality, the reforms have favoured dominant parties, turning Fidesz's electoral victories into two-thirds constitutional majorities in every election since 2014. The Assembly notes that according to the Venice Commission’s Opinion on Act LXXIX of 2024 amending certain laws relating to elections, the latest electoral reform failed to address this concern.

7. The Assembly concurs with the Venice Commission in calling for a complete overhaul of the electoral legislation after the 2026 elections, based on an inclusive consultation with main political parties, civil society organisations and scholars. Such a reform should:

7.1. take into account the outstanding recommendations of the Venice Commission and the Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) regarding the determination of constituency boundaries;

7.2. reduce the number of single-member constituencies and counties in which each party needs to nominate candidates;

7.3. enhance the transparency of the funding of political parties and electoral campaigns, including on social media, and ensure robust and politically independent enforcement of the regulations on political finance, including the State Audit Office;

7.4. reform the system for minority representation in parliament in accordance with the Court’s decision in the *Bakirdizi and E.C. v. Hungary* case, and ensure the effective participation of persons belonging to all national minorities in the political decision-making processes and elected bodies at national level.

8. Regarding the fight against corruption, the lack of political will to tackle high-level corruption is deeply disturbing. The Assembly calls on the Hungarian authorities to authorise without delay the publication of the Group of States against Corruption (GRECO) reports assessing compliance regarding prevention of corruption in top executive functions and in respect of members of parliament, judges and prosecutors, to strengthen independent anti-corruption institutions, and to ensure transparent public procurement practices.

9. The Assembly calls on Hungary to ensure public oversight over “public interest asset management foundations” (KEKVAs) by guaranteeing transparent governance, parliamentary scrutiny, and accountability for all public assets and funds managed by these entities.

10. In the field of media, the Assembly reiterates its concerns regarding the concentration of media ownership, the lack of media pluralism and the political influence over media content. The Assembly calls on the Hungarian authorities to strengthen the functional independence of the Media Council, reducing the term of office of the Media Authority’s president and withdrawing some of his/her powers of appointment. It also again calls on the Hungarian authorities to consider implementing a more open and pluralistic appointment procedure for Media Council members, including by allowing civil society groups to participate in the nomination process. Given the State's and State-owned companies' extremely significant role in the media advertising market, through which they channel significant State resources to pro-government media, the Assembly asks the authorities to ensure that the distribution of such advertising, including on social media, is fair and transparent.

11. With regard to civil society, the Assembly is deeply concerned by the succession of measures aimed at silencing civil society organisations and the independent media. The Assembly recalls that, as set out in the Reykjavik Principles for Democracy, civil society is a prerequisite for a functioning democracy as well as a safe and enabling environment in which civil society and human rights defenders can operate free from hindrance, insecurity and violence. To ensure such an environment, the Assembly calls on Hungary to abolish the Office for the Protection of Sovereignty and to amend the Bill on the Transparency of Public Life in accordance with the Venice Commission's recommendations.

12. The Assembly expresses its readiness to further the constructive dialogue and close co-operation with the Hungarian authorities in the framework of the monitoring procedure in order to support the implementation of these recommendations and looks forward to a fruitful collaboration that will reinforce Hungary’s commitment to the Council of Europe's values and standards.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2618 (2025)[1]

Les journalistes comptent: l'intensification des initiatives en faveur de la libération des journalistes ukrainiens retenus en captivité par la Fédération de Russie s'impose

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire déplore les conditions difficiles dans lesquelles les journalistes et les professionnels des médias travaillent en temps de guerre. Trop souvent, ces personnes doivent faire de grands sacrifices et risquent leur vie pour nous fournir des informations fiables en période de conflit.

2. La guerre d'agression en cours contre l'Ukraine illustre de manière frappante à la fois l'importance et la difficulté de leur mission.

3. Depuis le début de la guerre d'agression à grande échelle en février 2022, plus de 800 crimes commis par la Fédération de Russie contre des médias et des personnels des médias ont été enregistrés. Depuis le 24 février 2022, la Russie a tué 108 professionnels des médias: 12 personnes ont perdu la vie alors qu'elles étaient en reportage, tandis que 96 autres sont mortes au combat ou ont été tuées par des bombardements russes ou à la suite d'actes de tortures. Malgré le port visible du signe «PRESS», les journalistes sont parfois délibérément visés par des tirs militaires. Les journalistes d'investigation sont de plus en plus la cible d'attaques, tant physiques qu'en ligne. Les cyberattaques, les atteintes au secret des sources et les restrictions à l'accès à l'information sont également des sujets préoccupants.

4. La Fédération de Russie a pris pour cible des infrastructures de médias, frappant des tours de télévision dans au moins neuf régions ukrainiennes et causant des dommages importants aux bâtiments abritant les bureaux de rédaction de la société publique ukrainienne de radiodiffusion à l'étranger, de Channel 5 et d'autres médias.

5. Cette situation n'a rien de surprenant, car la guerre d'agression russe contre l'Ukraine est aussi une guerre contre la vérité et, à ce titre, les médias et les journalistes libres sont considérés comme des ennemis par l'État agresseur, qui s'efforce de cacher au monde les atrocités qu'il commet.

6. Au moins 26 professionnels des médias et journalistes sont illégalement privés de liberté et détenus en tant que civils en Fédération de Russie et dans les territoires ukrainiens temporairement occupés. Ils et elles font face à des accusations criminelles forgées de toutes pièces et sont exposés à des violations des droits fondamentaux, à des actes de torture et même à la mort. On ignore toujours où se trouvent plusieurs journalistes ukrainiens; or, selon les circonstances, leur disparition pourrait constituer des cas de disparition forcée au regard du droit international. Le fait que le nombre de victimes parmi les journalistes ne cesse d'augmenter est particulièrement préoccupant.

7. L'enlèvement systématique et les mauvais traitements infligés aux journalistes professionnels et citoyens ont commencé avec l'occupation de la Crimée par la Fédération de Russie en 2014; certains de ces journalistes sont en captivité en Russie depuis près de dix ans.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (32e séance) (voir Doc. 16237, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk; et Doc. 16251, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Nadejda Iordanova). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (32e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

8. L'Assemblée rappelle que la Fédération de Russie est liée par les obligations qui lui incombent en vertu du droit international humanitaire et du droit international des droits humains. Les journalistes travaillant dans des zones de conflit armé sont des civils et sont à ce titre protégés par le droit international humanitaire, à condition de n'entreprendre aucune action qui porte atteinte à leur statut de personnes civiles.

9. L'Assemblée souligne que l'établissement d'une paix durable et juste en Ukraine doit intégrer une composante humanitaire, notamment la libération inconditionnelle de toutes les personnes civiles en captivité.

10. Compte tenu du mépris du régime russe actuel à l'égard du droit international, le seul moyen actuellement disponible pour garantir la libération et le retour en Ukraine des journalistes illégalement détenus consiste à exercer toutes les pressions politiques, économiques et diplomatiques sur la Fédération de Russie.

11. Il s'agit d'un rôle essentiel que tous les États membres du Conseil de l'Europe peuvent et doivent jouer. En outre, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les organisations internationales dont la Fédération de Russie est membre, en particulier les Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), peuvent jouer un rôle important à cet égard.

12. La campagne du Conseil de l'Europe pour la sécurité des journalistes intitulée «Les journalistes comptent» devrait mettre en lumière la situation des journalistes ukrainiens détenus illégalement par la Fédération de Russie, et cette action de sensibilisation pourrait être renforcée par les associations internationales et locales de journalistes. En outre, la Plateforme du Conseil de l'Europe pour renforcer la protection du journalisme et la sécurité des journalistes pourrait faire pression sur les autorités russes en collectant et en vérifiant les alertes sur les menaces graves, en exigeant des réponses officielles et en les relayant au public.

13. Les personnes responsables de crimes contre des journalistes doivent rendre des comptes. L'Assemblée est particulièrement horrifiée par le sort de Victoria Roshchyna, journaliste ukrainienne torturée et décédée dans des circonstances indescriptibles, après avoir passé plus d'un an en détention en Russie.

14. L'Assemblée se félicite de la récente libération de trois journalistes ukrainiens: Vladyslav Yesypenko, illégalement détenu par la Fédération de Russie depuis mars 2021, après avoir été enlevé en Crimée; Dmytro Khyliuk, arrêté à Kozarovychi, région de Kyiv en mars 2022; et Mark Kaliush, arrêté à Melitopol, région de Zaporijjia en août 2023. Leur retour chez eux rappelle avec force l'importance de la pression internationale sur les régimes autoritaires afin qu'ils respectent les droits fondamentaux des civils, y compris des journalistes. L'Assemblée exprime son soutien le plus sincère à ces journalistes ainsi qu'à tous les autres journalistes détenus illégalement qui continuent de subir une détention illégale.

15. Enfin, l'Assemblée insiste sur la nécessité d'accorder des réparations aux victimes des crimes commis par la Fédération de Russie, en particulier ceux qui concernent les journalistes et les infrastructures des médias.

16. Au vu de ces considérations, l'Assemblée appelle la Fédération de Russie:

16.1. à mettre immédiatement un terme à toutes les violations du droit international visant le personnel et les infrastructures des médias;

16.2. à exécuter les arrêts rendus le 25 juin 2024 et le 9 juillet 2025 par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires interétatiques *Ukraine c. Russie*, notamment en libérant immédiatement tous les journalistes qui ont été détenus illégalement et qui sont toujours détenus par les autorités russes, et en assurant leur retour en toute sécurité sous la juridiction des autorités ukrainiennes;

16.3. à libérer immédiatement l'ensemble des journalistes détenus en violation du droit international, notamment les personnes suivantes (la liste qui suit précise leur nom, ainsi que le lieu et la date de leur arrestation):

– Oleksii Bessarabov, Sébastopol, Crimée, 09/11/2016;
– Dmytro Shtyblikov, Sébastopol, Crimée, 09/11/2016;
– Ernes Ametov, Bakhtchissaraï, Crimée, 11/10/2017;
– Marlen Asanov, Bakhtchissaraï, Crimée, 11/10/2017;
– Tymur Ibrahimov, Bakhtchissaraï, Crimée, 11/10/2017;
– Seiran Saliev, Bakhtchissaraï, Crimée, 11/10/2017;
– Server Mustafaiev, Bakhtchissaraï, Crimée, 21/05/2018;

– Rustem Sheikhaliev, Simferopol, Crimée, 27/03/2019;

– Ruslan Suleimanov, Simferopol, Crimée, 27/03/2019;

– Osman Arifmemetov, Rostov-sur-le-Don, Russie, 28/03/2019;

– Remzi Bekirov, Rostov-sur-le-Don, Russie, 28/03/2019;

– Amet Suleimanov, Bakhtchissaraï, Crimée, 11/03/2020;

– Asan Akhtemov, Simferopol, Crimée, 04/09/2021;

– Iryna Danylovych, Koktebel, Crimée, 29/04/2022;

– Yevheniy Ilchenko, Melitopol, région de Zaporijjia, 10/07/2022;

– Vilen Temerianov, Vil'ne, Crimée, 11/08/2022;

– Iryna Levchenko, Melitopol, région de Zaporijjia, 06/05/2023;

– Vladyslav Hershon, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Anastasia Hlukhovska, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Heorhiy Levchenko, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Oleksandr Malyshev, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Maksym Rupchov, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Yana Suvorova, Melitopol, région de Zaporijjia, 20/08/2023;

– Aziz Azizov, Bakhtchissaraï, Crimée, 05/03/2024;

– Rustem Osmanov, Bakhtchissaraï, Crimée, 05/03/2024;

– Hennadiy Osmak, Henichesk, région de Kherson, 11/03/2024;

16.4. à fournir aux organismes internationaux, ainsi qu'aux familles, des informations précises et à jour sur la localisation et l'état de santé de ces personnes détenues:

16.5. à garantir au CICR et/ou à d'autres organisations humanitaires indépendantes un accès sans entrave à tous les lieux où sont détenus des civils afin de contrôler les conditions de détention des journalistes et leur état de santé;

16.6. à garantir à la Mission de surveillance des droits de l'homme des Nations Unies en Ukraine un accès sans entrave à ces personnes détenues dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine.

17. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à soutenir:

17.1. les activités du Registre des dommages pour l'Ukraine,

17.2. l'établissement de la Commission d'indemnisation pour l'Ukraine,

17.3. la mise en place et le fonctionnement du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine,

17.4. les mécanismes visant à amener les responsables à répondre de leurs actes, qui ont été mis en place sous l'égide du Conseil de l'Europe, en s'attachant à répondre aux besoins des victimes et des survivant·es, y compris des journalistes;

17.5. les actions visant à assurer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment les arrêts rendus dans les affaires interétatiques *Ukraine c. Russie*;

17.6. les efforts visant à élaborer un nouveau protocole spécial à la quatrième Convention de Genève et à promouvoir une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies reconnaissant le statut des civils privés illégalement de leur liberté, y compris les journalistes professionnels et citoyens, et établissant des procédures pour la vérification, le retour, le suivi et la libération de ces civils pendant les conflits armés.

18. L'Assemblée appelle la Cour pénale internationale, ou les États membres en vertu du principe de compétence universelle, à poursuivre et à faire traduire en justice les responsables de la Fédération de Russie impliqués dans la détention illégale, la torture, les mauvais traitements, la disparition forcée ou le meurtre de journalistes ukrainiens et la destruction d'infrastructures de médias.

19. L’Assemblée demande instamment aux États membres et à l’Union européenne:

19.1. de renforcer leur régime de sanctions et d’imposer des sanctions individuelles aux auteurs de crimes contre des journalistes et des infrastructures de médias. Les sanctions pourraient inclure des interdictions de voyager, des sanctions financières, des gels des avoirs, des restrictions à la participation à des forums multilatéraux, ainsi que des restrictions en matière de visas pour les membres de la famille proche. Ces sanctions devraient s’appliquer aux hauts responsables de l’armée et de la sécurité de la Fédération de Russie qui, au vu de leurs fonctions, avaient accès aux informations pertinentes et aux pouvoirs de décision et n’ont pas empêché ou fait cesser ces violations, mais aussi aux responsables de rang inférieur, dont les directeurs de centres de détention et les gardiens qui ont pris part à ces violations. Ce sont notamment:

19.1.1. les commandants de groupes de troupes opérationnelles des Forces armées russes impliqués dans l’agression contre l’Ukraine;

19.1.2. les chefs d’État-major et les chefs adjoints au sein de ces dispositifs;

19.1.3. les commandants des forces de missiles, de drones (UAV) et d’artillerie au niveau opérationnel ou au niveau du district militaire;

19.1.4. les commandants des flottes (en particulier la flotte de la mer Noire) opérant dans des zones où des frappes sur des infrastructures civiles ont été enregistrées;

19.1.5. les responsables de l’État-major général et la direction du service de renseignement militaire (GRU) impliqués dans la planification opérationnelle et le ciblage;

19.1.6. les directeurs des centres de détention où des journalistes et des civils ont été illégalement détenus et torturés;

19.1.7. la direction du service pénitentiaire fédéral du ministère russe de la Justice;

19.1.8. les responsables supervisant le contrôle des médias et la propagande dans les territoires occupés;

19.2. de soutenir financièrement les journalistes et les médias libres ukrainiens, en vue de les aider à survivre en temps de guerre, et d’encourager la participation des journalistes déplacés à l’extérieur de leur pays aux activités de médias et de projets européens;

19.3. de sensibiliser au sort des journalistes ukrainiens, d’instaurer des programmes de mentorat pour les personnes détenues et de leur fournir un soutien par l’envoi de lettres à leurs lieux de détention.

20. L'Assemblée appelle les États membres et la Cour pénale internationale à enquêter sur toute incitation directe et publique à commettre un génocide contre le peuple ukrainien, y compris par les discours de haine, la désinformation et la propagande, notamment ceux qui visent à justifier la guerre d'agression contre l'Ukraine, et à en poursuivre les responsables.

21. L’Assemblée appelle également les États membres à soutenir le travail des institutions nationales des droits de l’homme, y compris les bureaux de l’Ombudsman, en matière de surveillance, de documentation et de défense des droits et de la protection des journalistes pendant les conflits armés, notamment par l’intermédiaire d’une assistance technique et financière et d’une aide au renforcement des capacités.

22. Enfin, l’Assemblée décide d’instaurer une commémoration annuelle lors de sa partie de session d’automne en l’honneur des correspondant·es de guerre et des journalistes qui risquent (et souvent perdent) la vie dans l’exercice de leurs fonctions en défendant le droit à l’information dans les zones de conflit. Cette commémoration sera appelée «Victoire pour Victoria» en mémoire de la journaliste ukrainienne Victoria Roshchyna.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2618 (2025)[1]

Journalists matter: the need to step up efforts to liberate Ukrainian journalists held in captivity by the Russian Federation

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly deplores the challenging conditions under which journalists and media professionals report during wartime. In all too many cases, these individuals must make significant sacrifices and take life-endangering actions to provide us with reliable information in times of conflict.

2. The ongoing war of aggression against Ukraine is a dramatic manifestation of both the importance and the difficulty of their mission.

3. Since the start of the full-scale war of aggression in February 2022, over 800 crimes against media and media personnel have been documented as committed by the Russian Federation. The Russian Federation has killed 108 media professionals since 24 February 2022: 12 died while reporting, 96 died as combatants or were killed by Russian shelling or torture. Despite displaying their "PRESS" identification, they are sometimes deliberately targeted by military fire. Investigative journalists are facing an increase in targeted attacks against them, both physical and online. Cyberattacks, breaches of source confidentiality and restrictions on access to information are further matters of concern.

4. The Russian Federation has targeted media facilities, hitting TV towers in at least nine Ukrainian regions, causing significant destruction to the editorial offices of Ukraine's State Foreign Broadcasting Enterprise, Channel 5 and other media outlets.

5. This situation is unsurprising, as the Russian war of aggression against Ukraine is also a war against truth, and as such free media and journalists are treated as enemies by the aggressor State, which does not want the world to know about the atrocities it has committed.

6. At least 26 media professionals and journalists are unlawfully deprived of their liberty and held as civilian detainees in the Russian Federation and in the temporarily occupied areas of Ukraine, facing fabricated criminal charges, violation of basic rights, torture, and even death. The whereabouts of several Ukrainian journalists remain unknown, which – depending on their situation – could constitute cases of enforced disappearances under international law. It is deeply concerning that the number of victims among journalists is growing.

7. The systematic abduction and mistreatment of professional and citizen journalists started with the occupation of Crimea by the Russian Federation in 2014, and some of these journalists have been in Russian captivity for almost ten years.

8. The Assembly recalls that the Russian Federation is bound by its obligations under international humanitarian law and international human rights law. Journalists working in areas of armed conflict are civilians and are protected as such under international humanitarian law, provided that they do nothing to adversely affect their legal status.

---

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (32nd sitting) (see Doc. 16237, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Yevheniia Kravchuk; and Doc. 16251, opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Nadejda Iordanova). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (32nd sitting).
Provisional version subject to editorial review.

9. The Assembly underlines that the process of establishing a sustainable and just peace in Ukraine must encompass a humanitarian component, including the unconditional release of all civilian captives.

10. Given the current Russian regime's disregard for international law, the only means at present to ensure the release and return to Ukraine of unlawfully detained journalists is exerting every available political, economic and diplomatic pressure on the Russian Federation.

11. This is an essential role that all member States of the Council of Europe can and must play. Moreover, the International Committee of the Red Cross (ICRC) and international organisations of which the Russian Federation is a member, in particular the UN and the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), can play an important role in this regard.

12. The Council of Europe's Campaign for the Safety of Journalists entitled "Journalists Matter" should highlight the situation of Ukrainian journalists illegally detained by the Russian Federation, and this awareness-raising effort could be amplified by international and local journalists' associations. Moreover, the Platform to promote the protection of journalism and safety of journalists could put pressure on the Russian authorities by collecting and verifying alerts on serious threats, demanding official replies, and reporting them to the public.

13. Individuals responsible for crimes against journalists must be held accountable. The Assembly particularly abhors the fate of Victoria Roshchyna, a Ukrainian journalist who was tortured and died in unspeakable circumstances after spending over a year in Russian custody.

14. The Assembly welcomes the recent release of three Ukrainian journalists: Vladyslav Yesypenko, unlawfully detained by the Russian Federation since March 2021, after having been abducted in Crimea, Dmytro Khyliuk, arrested in Kozarovychi, Kyiv region in March 2022; and Mark Kaliush, arrested in Melitopol, Zaporizhzhia region in August 2023. Their return home serves as a powerful reminder of the importance of international efforts to put pressure on authoritarian regimes to respect the fundamental rights of civilians, including journalists. The Assembly expresses its heartfelt support to these journalists and to all other those journalists who continue to suffer under unlawful detention.

15. Finally, the Assembly stresses the necessity of providing reparations to victims of Russia's crimes, particularly those affecting journalists and media infrastructure.

16. In light of these considerations, the Assembly calls on the Russian Federation to:

16.1. immediately cease all ongoing violations of international law concerning media personnel and media facilities;

16.2. implement the judgments of the European Court of Human Rights in the *Ukraine v. Russia* interstate cases, delivered on 25 June 2024 and 9 July 2025, in particular by immediately releasing all journalists who were unlawfully detained and are still in the custody of the Russian authorities, and ensuring their safe return to the jurisdiction of the Ukrainian authorities;

16.3. release immediately all journalists detained in contravention of international law, including the following (name, place of arrest, date of arrest):

- Oleksii Bessarabov, Sevastopol, Crimea, 09/11/2016;
- Dmytro Shtyblikov, Sevastopol, Crimea, 09/11/2016;
- Ernes Ametov, Bakhchysarai, Crimea, 11/10/2017;
- Marlen Asanov, Bakhchysarai, Crimea, 11/10/2017;
- Tymur Ibrahimov, Bakhchysarai, Crimea, 11/10/2017;
- Seiran Saliev, Bakhchysarai, Crimea, 11/10/2017;
- Server Mustafaiev, Bakhchysarai, Crimea, 21/05/2018;
- Rustem Sheikhaliev, Simferopol, Crimea, 27/03/2019;
- Ruslan Suleimanov, Simferopol, Crimea, 27/03/2019;
- Osman Arifmemetov, Rostov-on-Don, Russia, 28/03/2019;
- Remzi Bekirov, Rostov-on-Don, Russia, 28/03/2019;
- Amet Suleimanov, Bakhchysarai, Crimea, 11/03/2020;

– Asan Akhtemov, Simferopol, Crimea, 04/09/2021;

– Iryna Danylovych, Koktebel, Crimea, 29/04/2022;

– Yevheniy Ilchenko, Melitopol, Zaporizhzhia region, 10/07/2022;

– Vilen Temerianov, Vil'ne, Crimea, 11/08/2022;

– Iryna Levchenko, Melitopol, Zaporizhzhia region, 06/05/2023;

– Vladyslav Hershon, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Anastasia Hlukhovska, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Heorhiy Levchenko, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Oleksandr Malyshev, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Maksym Rupchov, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Yana Suvorova, Melitopol, Zaporizhzhia region, 20/08/2023;

– Aziz Azizov, Bakhchysarai, Crimea, 05/03/2024;

– Rustem Osmanov, Bakhchysarai, Crimea, 05/03/2024;

– Hennadiy Osmak, Henichesk, Kherson region, 11/03/2024;

16.4. provide precise and updated information to international bodies and families on the location and health conditions of these detainees;

16.5. ensure unhindered access for the ICRC and/or other independent humanitarian organisations to all places of civilian detention in order to monitor the conditions of their detention and their state of health;

16.6. ensure unhindered access for the United Nations Monitoring Mission with regard to those prisoners held in detention in the temporarily occupied territories of Ukraine.

17. The Assembly calls on Council of Europe member States to support:

17.1. the operation of the Register of Damage for Ukraine,

17.2. the establishment of a Claims Commission for Ukraine,

17.3. the setting up and operation of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine,

17.4. the accountability mechanisms established under the auspices of the Council of Europe, with a focus on addressing the needs of victims and survivors, including journalists;

17.5. any actions which would ensure the enforcement of judgments of the European Court of Human Rights, notably those delivered in the inter-state cases of *Ukraine v. Russia*;

17.6. efforts towards the development of a new special protocol to the Fourth Geneva Convention and the promotion of a United Nations General Assembly resolution recognising the status of civilians unlawfully deprived of liberty, including professional and citizen journalists, establishing procedures for the verification, return, monitoring and release of such civilians during armed conflicts.

18. The Assembly calls on the International Criminal Court, or member States under the principle of universal jurisdiction, to prosecute and hold accountable the Russian Federation’s officials involved in the unlawful detention, torture, ill-treatment, enforced disappearance or killing of Ukrainian journalists and destruction of media infrastructure.

19. The Assembly urges member States and the European Union to:

19.1. reinforce their sanctions regime and impose individual sanctions against those responsible for crimes against journalists and media infrastructure. Sanctions may include travel bans, financial sanctions, asset freezes, restrictions on participation in multilateral fora, as well as visa restrictions for immediate family members. Such sanctions should apply to senior military and security officials of the Russian Federation who, by virtue of their positions, had access to relevant information and decision-making powers, and who failed to prevent or stop such violations, but also to lower-ranking officials, including heads of detention facilities and guards involved in these violations. These include:

19.1.1. commanders of operational troop groups of the Russian Armed Forces involved in the aggression against Ukraine;

19.1.2. chiefs of staff and deputy chiefs within these groupings;

19.1.3. commanders of missile, drones (UAV), and artillery forces at the operational or district level;

19.1.4. fleet commanders (in particular, the Black Sea Fleet), operating in areas where strikes on civilian infrastructure were recorded;

19.1.5. officials of the General Staff and leadership of military intelligence (GRU) involved in operational planning and targeting;

19.1.6. heads of detention facilities where journalists and civilians were unlawfully held and tortured;

19.1.7. leadership of the Federal Penitentiary Service of the Ministry of Justice of the Russian Federation;

19.1.8. officials overseeing media control and propaganda in occupied territories;

19.2. support Ukrainian journalists and free media financially to help them survive in times of war and encourage the integration of journalists displaced externally into the operation of European media outlets and projects;

19.3. raise awareness of the plight of Ukrainian journalists, establish mentoring programmes for detainees and provide support by sending letters to their places of detention.

20. The Assembly calls on member States and the International Criminal Court to investigate and prosecute any direct and public incitement to commit genocide against the Ukrainian people, including through hate speech, disinformation and propaganda, notably those aiming to justify the war of aggression against Ukraine.

21. The Assembly also calls on member States to support the work of national human rights institutions, including Ombudsman offices, in monitoring, documenting, and advocating for the rights and protection of journalists during armed conflict, including through technical, financial, and capacity-building assistance.

22. Finally, the Assembly hereby decides to establish an annual commemoration during its autumn part-session, honouring war correspondents and journalists who risk (and often lose) their lives in the line of duty while defending the right to information in conflict zones. This commemoration will be named “Victory for Victoria” in memory of Ukrainian journalist Victoria Roshchyna.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2619 (2025)[1]

Les mouvements de la jeunesse pour la démocratie

Assemblée parlementaire

1. Ces dernières années, les mouvements menés par des jeunes sont devenus des forces vives de la défense et du renouveau des valeurs démocratiques, en particulier face à la montée de l'autoritarisme, à la méfiance institutionnelle, à l'exclusion socio-économique, à la transformation numérique et à la crise environnementale, ainsi qu'à la réduction de l'espace civique qui compromet la capacité des jeunes à participer à la démocratie et à plaider en faveur du changement.

2. Se référant à sa Résolution 2553 (2024) «Renforcer la perspective jeunesse dans les travaux de l'Assemblée parlementaire» et sa Résolution 2610 (2025) «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?», l'Assemblée parlementaire:

2.1. affirme que les jeunes de toute l'Europe comptent parmi les défenseurs les plus actifs et les bâtisseurs les plus imaginatifs de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, en apportant une vision inclusive de la justice, des droits et de la participation;

2.2. reconnaît la créativité, la résilience et l'innovation civique des organisations et mouvements de jeunes, qui sont à l'avant-garde de nouvelles formes de participation politique, de la budgétisation participative aux laboratoires civiques en données ouvertes, et des cadres de justice environnementale à l'éducation à la démocratie au niveau local, tout en remodelant également la participation politique par des formes non institutionnalisées d'action directe, telles que les manifestations, les pétitions, les boycotts, les occupations et l'activisme en ligne;

2.3. est profondément préoccupée par la répression croissante à laquelle font face les jeunes militant·es et les organisations de jeunesse dans certains États membres, et notamment par les arrestations à caractère politique, la criminalisation des manifestations pacifiques, le harcèlement, la surveillance et la stigmatisation;

2.4. souligne que les gouvernements et les institutions doivent répondre à l'engagement civique des jeunes non par la répression ou l'indifférence, mais par la reconnaissance, la protection, le soutien et des réformes structurelles.

3. L'Assemblée se félicite du travail de longue date accompli par le Conseil de l'Europe pour soutenir la participation des jeunes grâce à son système de cogestion, aux Centres européens de la jeunesse, au Fonds Européen pour la Jeunesse et aux cadres politiques tels que la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance) (voir Doc. 16239, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance).
Voir également la Recommandation 2299 (2025).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

4. Compte tenu des récents développements, l'Assemblée exhorte les États membres du Conseil de l'Europe:

4.1. à protéger les droits humains et les libertés fondamentales des jeunes:

4.1.1. en garantissant le droit à la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association des jeunes, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE nº 5), et en éliminant les obstacles administratifs et politiques qui affectent de manière disproportionnée les organisations et mouvements menés par des jeunes;

4.1.2. en abrogeant ou en modifiant les lois qui érigent en infraction pénale ou restreignent injustement les manifestations pacifiques, notamment les dispositions vagues relatives à l'ordre public, à la sécurité nationale ou à l'«extrémisme», souvent utilisées pour faire taire les jeunes dissident·es;

4.1.3. en mettant fin aux arrestations de jeunes militant·es pour des motifs politiques et en veillant à ce que toute privation de liberté soit strictement conforme aux normes juridiques, tout en renforçant l'accès à l'aide juridique et aux voies de recours judiciaires pour les jeunes menacés de poursuites en raison de leur engagement civique;

4.2. à institutionnaliser la participation des jeunes aux processus politiques:

4.2.1. en garantissant une représentation significative des jeunes dans les organes élus, tels que les parlements nationaux et les conseils municipaux, en soutenant des structures et des mécanismes efficaces et inclusifs afin d'intégrer la voix des jeunes dans l'élaboration des politiques et la prise de décisions;

4.2.2. en envisageant d'abaisser l'âge de la majorité électorale à 16 ans dans tous les États membres du Conseil de l'Europe afin d'encourager très tôt la responsabilité et l'inclusion civiques;

4.2.3. en établissant des listes électorales qui rassemblent des personnes de différentes tranches d'âge et des quotas de jeunes dans les partis politiques et les institutions publiques, afin de lutter contre les déséquilibres générationnels et de promouvoir la solidarité intergénérationnelle dans la gouvernance;

4.2.4. en garantissant une représentation significative des jeunes au moyen de conseils de jeunes indépendants et représentatifs, habilités à donner des avis sur toute initiative politique ou question concernant les enfants et les jeunes, soit de leur propre initiative, soit à la demande des autorités;

4.3. à soutenir les initiatives et les infrastructures civiques menées par les jeunes:

4.3.1. en protégeant les droits humains et les libertés des jeunes, en garantissant le droit à la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association;

4.3.2. en allouant des fonds publics dédiés aux infrastructures civiques pour les jeunes, y compris des centres communautaires sûrs et inclusifs, des plateformes en ligne indépendantes, des centres de consultation juridique et des espaces participatifs où les jeunes peuvent s'organiser et collaborer;

4.3.3. en promouvant les médias dirigés par des jeunes et en intégrant l'éducation civique et démocratique dans le programme scolaire, conformément à la Charte sur l'éducation à la citoyenneté démocratique et l'éducation aux droits de l'homme et au Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie du Conseil de l'Europe, afin de doter les jeunes des valeurs, des attitudes, des compétences et des connaissances nécessaires pour s'engager dans la vie démocratique et résister à la désinformation et à l'extrémisme;

4.3.4. en encourageant la participation active des jeunes et des organisations de jeunesse aux processus de relance et de reconstruction après les conflits, en reconnaissant leur potentiel pour apporter des solutions innovantes, promouvoir une gouvernance inclusive et renforcer la résilience démocratique dans les sociétés sortant d'un conflit ou confrontées à des transitions politiques complexes. Une attention particulière devrait être accordée au soutien des jeunes dans les pays en guerre ou dans des situations politiques fragiles, en veillant à ce que leurs voix et leurs initiatives soient protégées et intégrées dans les stratégies nationales et internationales de relance;

4.4. à s'attaquer aux obstacles structurels qui entravent la participation démocratique des jeunes:

4.4.1. en luttant contre la précarité socio-économique des jeunes au moyen de politiques inclusives en matière de logement, d'emploi et d'éducation, qui reconnaissent le lien entre la marginalisation économique et le désengagement démocratique;

4.4.2. en renforçant l'offre d'activités de loisirs de qualité pour les enfants et les jeunes dans les domaines du travail de jeunesse, du sport et de la culture, afin de favoriser leur épanouissement personnel et leur inclusion sociale;

4.4.3. en promouvant l'accès à des médias libres, indépendants et pluralistes, y compris en format numérique, afin de garantir aux jeunes l'accès à diverses sources d'information et la possibilité d'exprimer librement leurs opinions;

4.4.4. en soutenant la coopération et les échanges entre jeunes aux niveaux international et européen, comme moyen de construire des cultures de la démocratie par-delà les frontières, d'encourager la solidarité et de prévenir les conflits.

5. En outre, l'Assemblée appelle à renforcer la coopération internationale pour défendre l'espace civique des jeunes:

5.1. en promouvant le rôle du Conseil de l'Europe en tant que principal moteur paneuropéen du développement des politiques et des normes de jeunesse en Europe, en assurant le suivi des résultats et conclusions de la 10e Conférence du Conseil de l'Europe des ministres responsables de la jeunesse, prévue les 8 et 9 octobre 2025 à La Valette, Malte;

5.2. en encourageant l'Union européenne à intégrer des critères d'évaluation de l'espace civique dans les processus d'élargissement et les cadres de financement, y compris des indicateurs spécifiques sur les droits et la participation des jeunes;

5.3. en se coordonnant avec les organisations internationales, telles que les Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), afin d'améliorer l'accès des jeunes aux droits humains, le renforcement de capacités, le soutien aux organisations et mouvements de jeunesse, et de compléter les mécanismes existants du Conseil de l'Europe pour faire face à la réduction de l'espace civique;

5.4. en faisant participer les jeunes de la diaspora et les jeunes réfugiés aux stratégies de démocratie participative, en reconnaissant leurs expériences uniques et leur potentiel à contribuer au développement démocratique tant dans leur pays d'origine que dans les sociétés d'accueil.

6. L'Assemblée s'engage:

6.1. à renforcer la participation des jeunes à ses travaux, notamment grâce aux activités des rapporteur·es pour la jeunesse, au dialogue régulier avec les organisations dirigées par des jeunes et aux contributions structurées du Conseil consultatif sur la jeunesse;

6.2. à intégrer la perspective jeunesse dans toutes les commissions et tous les rapports, à placer la question de l'espace civique des jeunes au rang des préoccupations démocratiques permanentes et à surveiller les restrictions des droits des jeunes avec la même urgence que les autres violations des droits humains;

6.3. à veiller à ce que le Bureau et les parties de session de l'Assemblée offrent des plateformes pour les perspectives des jeunes, en particulier celles et ceux qui vivent dans des contextes répressifs;

6.4. à promouvoir les échanges entre parlementaires et jeunes militant·es, organisations et mouvements de jeunesse, notamment en mettant en place des mécanismes durables, inclusifs et efficaces, y compris un financement approprié lorsque nécessaire.

7. L'Assemblée encourage toutes les parties prenantes concernées, y compris les organisations internationales, la société civile, le monde universitaire et le secteur privé, à travailler en partenariat avec les organisation et mouvements de jeunesse pour concevoir ensemble des innovations démocratiques, faire entendre la voix des jeunes dans la prise de décision et investir dans des infrastructures civiques durables.

8. La protection des libertés des jeunes, l'institutionnalisation de la participation et l'élimination des obstacles structurels sont des impératifs démocratiques, et les mouvements de jeunes doivent être reconnus non pas comme des menaces, mais comme des acteurs indispensables au renforcement de la résilience démocratique en Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2619 (2025)[1]

Youth movements for democracy

Parliamentary Assembly

1. Over the past years, youth-led movements have emerged as vital forces in the defence and renewal of democratic values, particularly in the face of rising authoritarianism, institutional distrust, socio-economic exclusion, digital transformation and environmental crisis, as well as shrinking civic space that undermines young people's ability to participate in democracy and advocate for change.

2. Referring to its Resolution 2553 (2024) "Strengthening the youth perspective in the work of the Parliamentary Assembly" and Resolution 2610 (2025) "Social mobilisation, social unrest and police reaction in Council of Europe member States: is there a need for a new social contract?", the Parliamentary Assembly:

2.1. affirms that young people across Europe are among the most active defenders and imaginative builders of democracy, human rights and the rule of law, advancing inclusive visions of justice, rights and participation;

2.2. recognises the creativity, resilience and civic innovation of youth organisations and youth movements, which are pioneering new forms of political participation, from participatory budgeting to open-data civic labs, and from environmental justice frameworks to community-led democratic education, while also reshaping political participation through non-institutionalised forms of direct action, such as protests, petitions, boycotts, occupations, and online activism;

2.3. is deeply concerned by the growing repression faced by young activists and youth organisations in some member States, including politically motivated arrests, criminalisation of peaceful protests, harassment, surveillance and stigmatisation;

2.4. stresses that governments and institutions must respond to youth civic engagement not with repression or indifference, but with recognition, protection, support and structural reforms.

3. The Assembly welcomes the long-standing work of the Council of Europe in supporting youth participation through its co-management system, European Youth Centres, European Youth Foundation and policy frameworks such as the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life.

4. In the light of recent developments, the Assembly urges Council of Europe member States to:

4.1. protect the human rights and fundamental freedoms of young people by:

4.1.1. guaranteeing the right to freedom of peaceful assembly and freedom of association for young people, in accordance with Articles 10 and 11 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), and removing administrative and political obstacles that disproportionately affect youth-led organisations and movements;

---

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (33rd sitting) (see Doc. 16239, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Yevheniia Kravchuk). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (33rd sitting).
See also Recommendation 2299 (2025).
Provisional version subject to editorial review.

4.1.2. repealing or amending legislation that criminalises or unjustly restricts peaceful protest, including vague provisions on public order, national security or “extremism” that are often used to silence youth dissent;

4.1.3. ending politically motivated arrests of young activists and ensuring that any deprivation of liberty is strictly compliant with legal standards, while strengthening access to legal aid and judicial remedies for youth facing persecution for their civic engagement;

4.2. institutionalise youth participation in political processes by:

4.2.1. ensuring meaningful youth representation in elected bodies, such as national parliaments and local councils, by supporting effective and inclusive structures and mechanisms to integrate young people in policy and decision making;

4.2.2. consider lowering the voting age to 16 across all Council of Europe member States to foster early civic responsibility and inclusion;

4.2.3. introducing multi-age electoral lists and youth quotas in political parties and public institutions to counter generational imbalances and promote intergenerational solidarity in governance;

4.2.4. ensuring meaningful youth representation through independent and representative youth councils, which are empowered to provide advice on any policy initiative or issue relevant to children and young people, either on their own initiative or at the request of the authorities;

4.3. support youth-led initiatives and civic infrastructure by:

4.3.1. protecting young people’s human rights and freedoms, guaranteeing the right to freedom of peaceful assembly and freedom of association*;*

4.3.2. allocating dedicated public funding for youth civic infrastructure, including safe and inclusive community centres, independent online platforms, legal clinics and participatory spaces where young people can organise and collaborate;

4.3.3. promoting youth-led media and embedding democratic civic education in school curricula, in line with the Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education and the Council of Europe’s Reference Framework of Competences for Democratic Culture, to equip young people with the values, attitudes, skills and knowledge needed to engage in democratic life and resist disinformation and extremism;

4.3.4. encouraging active involvement of young people and youth-led organisations in post-war recovery and reconstruction processes, recognising their potential to contribute with innovative solutions, promote inclusive governance and strengthen democratic resilience in societies emerging from conflict or facing complex political transitions. Special attention should be paid to supporting youth in countries at war or in fragile political situations, ensuring that their voices and initiatives are protected and integrated into national and international recovery strategies;

4.4. tackle structural barriers to youth democratic participation by:

4.4.1. addressing youth socio-economic precarity through inclusive housing, employment, and education policies that recognise the link between economic marginalisation and democratic disengagement;

4.4.2. strengthening the provision of quality leisure activities for children and young people in the fields of youth work, sports and culture, as a means to fostering their personal development and social inclusion;

4.4.3. promoting access to free, independent and pluralistic media, including in digital format, to ensure that youth have access to diverse sources of information and can freely express their views;

4.4.4. supporting international and European youth co-operation and youth-to-youth exchanges, as a means of building democratic cultures across borders, fostering solidarity and preventing conflict.

5. Furthermore, the Assembly calls for strengthened international co-operation to uphold youth civic space by:

5.1. promoting the Council of Europe's role as the main pan-European driving force for the development of youth policy and standards in Europe, taking forward the outcomes and results of the 10th Council of Europe Conference of Ministers Responsible for Youth scheduled to take place on 8-9 October 2025, in Valletta, Malta;

5.2. encouraging the European Union to integrate civic space benchmarks into enlargement processes and funding frameworks, including specific indicators on youth rights and participation;

5.3. co-ordinating with international organisations, such as the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), to improve access of young people to human rights, capacity building, support to youth organisations and movements, and complement existing Council of Europe mechanisms to address shrinking civic space;

5.4. engaging diaspora and refugee youth in democratic participation strategies, recognising their unique experiences and potential to contribute to democratic development both in their countries of origin and in host societies.

6. The Assembly commits itself to:

6.1. strengthening the participation of young people in its work, including through the activities of youth rapporteurs, regular dialogue with youth-led organisations, and structured input from the Advisory Council on Youth;

6.2. mainstreaming youth perspectives across all committees and reports, treating youth civic space as a standing democratic concern, and monitoring restrictions on youth rights with the same urgency as other human rights violations;

6.3. ensuring that the Assembly's Bureau and part-sessions provide platforms for youth perspectives, particularly from those in repressive contexts;

6.4. promoting exchanges between parliamentarians and youth activists, organisations and youth movements including by providing sustainable, inclusive and effective mechanisms, including funding as appropriate.

7. The Assembly encourages all relevant stakeholders, including international organisations, civil society, academia and the private sector, to work in partnership with youth organisations and youth movements to co-design democratic innovations, amplify youth voices in decision making, and invest in sustainable civic infrastructure.

8. Protecting youth freedoms, institutionalising participation, and dismantling structural barriers are democratic imperatives, and youth movements must be recognised not as threats but as indispensable actors in building democratic resilience in Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2299 (2025)[1]

Les mouvements de la jeunesse pour la démocratie

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa Résolution 2619 (2025) «Les mouvements de la jeunesse pour la démocratie», qui rappelle que les jeunes en Europe ne sont pas seulement des participants, mais aussi des défenseurs et des innovateurs essentiels de la démocratie, et que leur engagement est crucial pour soutenir la résilience démocratique face à l'autoritarisme, à la méfiance institutionnelle, à l'exclusion socio-économique, à la transformation numérique et à la crise environnementale, l'Assemblée parlementaire:

1.1. souligne la nécessité pour le Conseil de l'Europe et ses États membres de protéger et de promouvoir l'engagement civique des jeunes et le soutien (financier) aux organisations de jeunesse, de sauvegarder leurs droits et d'éliminer les obstacles structurels qui les empêchent de participer pleinement à la vie démocratique;

1.2. se félicite du travail de longue date accompli par le Conseil de l'Europe en matière de promotion de la participation des jeunes, grâce à son système de cogestion, aux Centres européens de la jeunesse, au Fonds européen pour la jeunesse, et à ses travaux normatifs, en particulier la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale et le futur cadre de référence pour une perspective jeunesse.

2. À la lumière de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

2.1. de veiller à ce que la participation des jeunes, priorité essentielle de l'Organisation sur la base de la Déclaration de Reykjavik et des Principes de Reykjavik pour la démocratie, soit intégrée dans tous les secteurs d'activité du Conseil de l'Europe;

2.2. d'inscrire la question de l'espace civique des jeunes comme point permanent dans le suivi du respect des droits humains et des programmes de coopération du Conseil de l'Europe, y compris dans le cadre des processus d'adhésion, de post-suivi et d'évaluation thématique;

2.3. d'inviter les comités intergouvernementaux compétents, notamment le Comité directeur européen pour la jeunesse (CDEJ) et le Conseil mixte sur la jeunesse (CMJ), à élaborer et à renforcer les normes à l'intention des États membres sur la protection de l'engagement civique des jeunes, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), et à faire régulièrement rapport sur la mise en œuvre;

2.4. d'encourager l'adoption et la promotion de la Charte européenne révisée sur la participation des jeunes à la vie locale et régionale par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, de ses propres recommandations et du Cadre de référence pour une perspective jeunesse, et de soutenir leur diffusion et mise en œuvre aux niveaux national et local;

2.5. de renforcer les ressources du Fonds Européen pour la Jeunesse et des Centres européens de la jeunesse afin de soutenir les initiatives démocratiques menées par des jeunes, notamment dans les contextes où l'espace civique se réduit;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance) (voir Doc. 16239, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

2.6. de favoriser les échanges intergouvernementaux de bonnes pratiques sur l'abaissement de l'âge de la majorité électorale à 16 ans, l'introduction de quotas de jeunes, l'établissement de listes électorales rassemblant des personnes de différentes tranches d'âge, et l'intégration de l'éducation démocratique et civique dans des cadres formels et non formels;

2.7. de renforcer la coopération avec d'autres organisations internationales, y compris l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies, afin de coordonner les actions de suivi et de défense des droits humains des jeunes, de soutien aux infrastructures civiques et de maintien de mécanismes d'alerte en cas de menaces pesant sur l'espace civique des jeunes;

2.8. de garantir la participation effective des jeunes de diverses origines, y compris ceux issus de zones rurales, de communautés minoritaires, de la diaspora et de populations réfugiées, aux activités et aux processus politiques du Conseil de l'Europe;

2.9. de tirer pleinement parti du mécanisme de participation des jeunes de l'Assemblée et du rôle des rapporteur·es pour la jeunesse afin de créer des occasions de dialogue régulières et structurées entre le Comité des Ministres, l'Assemblée et les organisations dirigées par des jeunes.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2299 (2025)[1]

Youth movements for democracy

Parliamentary Assembly

1. Referring to its Resolution 2619 (2025) "Youth movements for democracy" emphasising that young people across Europe are not only participants but also essential defenders and innovators of democracy, and that their engagement is critical to sustaining democratic resilience in the face of authoritarianism, institutional distrust, socio-economic exclusion, digital transformation and environmental crisis, the Parliamentary Assembly:

1.1. stresses the need for the Council of Europe and its member States to protect and promote youth civic engagement and (financial) support to youth organisations, safeguard youth rights, and dismantle the structural barriers that prevent young people from fully participating in democratic life;

1.2. welcomes the Council of Europe's longstanding achievements in promoting youth participation through the co-management system, the European Youth Centres, the European Youth Foundation, and its standard-setting work, in particular the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life and the forthcoming reference framework for a youth perspective.

2. In view of the above, the Assembly recommends that the Committee of Ministers:

2.1. ensure that youth participation, as a core priority for the Organisation on the basis of the Reykjavik Declaration and Reykjavik Principles for Democracy, is mainstreamed across all sectors of the Council of Europe's work;

2.2. integrate youth civic space as a standing item in the Council of Europe's human rights monitoring and co-operation programmes, including within accession, post-monitoring and thematic review processes;

2.3. invite relevant intergovernmental committees, including the European Steering Committee for Youth (CDEJ) and the Joint Council on Youth (CMJ), to develop and strengthen standards for member States on protecting youth civic engagement, in line with Articles 10 and 11 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), and to report regularly on implementation;

2.4. encourage the adoption and promotion of the Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life by the Congress of Local and Regional Authorities, its own recommendations and the reference framework for a youth perspective, and support their dissemination and implementation at national and local levels;

2.5. strengthen the resources of the European Youth Foundation and the European Youth Centres in order to provide support for youth-led democratic initiatives, including in contexts where civic space is shrinking;

2.6. promote intergovernmental exchanges of good practice on lowering the voting age to 16, introducing youth quotas and multi-age electoral lists, and embedding democratic civic education in formal and non-formal settings;

---

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (33rd sitting) (see Doc. 16239, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Yevheniia Kravchuk). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (33rd sitting).
Provisional version subject to editorial review.

2.7. enhance co-operation with other international organisations, including the European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the United Nations, to co-ordinate action in monitoring and defending youth human rights, supporting civic infrastructure, and maintaining warning mechanisms for threats to youth civic space;

2.8. ensure the effective participation of young people from diverse backgrounds, including those from rural areas, minority communities, and diaspora and refugee populations, in Council of Europe activities and policy processes;

2.9. make full use of the Assembly's youth participation mechanism and the role of youth rapporteurs in order to create regular and structured opportunities for dialogue between the Committee of Ministers, the Assembly, and youth-led organisations.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 308 (2025)[1]

Projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire considère que la Fédération de Russie doit assumer les conséquences juridiques de tous ses faits internationalement illicites commis en Ukraine et contre l'Ukraine, y compris son agression en violation de la Charte des Nations Unies, ainsi que toute violation du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Ces faits englobent les violations de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) commises jusqu'au 16 septembre 2022. La Fédération de Russie doit réparer intégralement tous les dommages, pertes ou préjudices causés par ces violations du droit international à l'État ukrainien et à toutes les personnes physiques et morales concernées. Cette position est conforme aux principes de la responsabilité de l'État en vertu du droit international et à la Résolution ES-11/5 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 14 novembre 2022. L'Assemblée réaffirme que bon nombre des faits internationalement illicites commis par la Fédération de Russie violent des obligations *erga omnes* et des normes impératives du droit international général, et portent ainsi atteinte à la communauté internationale dans son ensemble.

2. L'Assemblée a déjà abordé l'exigence d'un mécanisme d'indemnisation pour l'Ukraine dans le cadre de la guerre d'agression en cours contre ce pays. Dans sa Résolution 2482 (2023) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée a appelé les États membres à mettre en place un mécanisme international d'indemnisation pour l'Ukraine, composé d'un registre des dommages, d'une commission d'indemnisation et d'un fonds d'indemnisation. Elle a également estimé que l'Organisation devait jouer un rôle de premier plan dans l'établissement et la gestion d'un tel mécanisme. Après la création, le 12 mai 2023, du Registre des dommages causés par l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ("Registre des dommages") sous la forme d'un accord partiel élargi, lequel a démarré ses activités en 2024, l'Assemblée a réitéré, dans plusieurs résolutions, son appel en faveur de la création d'une commission internationale des réclamations et d'un fonds international d'indemnisation, qui constitueraient les deuxième et troisième éléments du mécanisme d'indemnisation. Dans sa Résolution 2598 (2025) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité», l'Assemblée a estimé que le meilleur modèle pour établir une commission des réclamations serait une convention ouverte du Conseil de l'Europe, qui pourrait assurer le soutien transrégional nécessaire tout en tirant profit de la position de premier plan et de l'expertise de l'Organisation dans ce domaine. Dans sa Recommandation 2294 (2025) connexe, l'Assemblée a appelé le Comité des Ministres à œuvrer sans tarder à la création d'une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, notamment en mettant en place un comité ad hoc chargé de rédiger une convention ouverte du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée se réjouit vivement de la finalisation du projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine («projet de convention») par le Comité ad hoc pour l'établissement d'une Commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine (CAHEC). Ce travail s'est inscrit dans la continuité des négociations officielles menées en dehors du Conseil de l'Europe, sous les

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance) (voir Doc. 16270, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Keen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

auspices d'un Comité intergouvernemental de négociation, qui regroupait plus de 50 États, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. Le projet de convention marque une nouvelle étape dans les mesures générales prises par le Conseil de l'Europe pour demander à la Fédération de Russie de rendre des comptes pour son agression contre l'Ukraine. Elle crée un nouvel outil juridique innovant (la Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, ci-après "la Commission") afin de garantir que la Fédération de Russie assume les conséquences juridiques et économiques de tous les dommages causés. La Commission complétera le travail d'autres organes juridictionnels internationaux, cours et tribunaux chargés de traiter les conséquences de l'agression, tels que la Cour européenne des droits de l'homme et le futur tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine. La justice et l'obligation de rendre des comptes ne sauraient être complètes en l'absence de réparation pour les victimes de l'agression, l'État ukrainien et les particuliers concernés. En créant la Commission, le Conseil de l'Europe soutient l'Ukraine dans ses efforts pour garantir la justice, le redressement et la reconstruction, tout en défendant l'État de droit et l'ordre juridique international qui a été ouvertement violé par la Fédération de Russie. L'Assemblée salue la capacité du Conseil de l'Europe à innover et à combler les lacunes de la réponse juridique internationale à l'agression, et réaffirme que tout futur accord de paix destiné à mettre fin à l'agression devra prévoir des mesures de réparation et de redressement, ou tout au moins ne pas faire obstacle aux mécanismes existants.

4. La création d'une commission des réclamations dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe est la suite logique de la mise en place du Registre des dommages lors du Sommet de Reykjavík en mai 2023. L'Assemblée réaffirme son plein appui au Registre des dommages, qui a déjà reçu plus de 60 000 demandes d'indemnisation réparties en 13 catégories. Les travaux du Registre seront transférés à la Commission, conformément aux modalités prévues par le projet de convention, et les demandes d'indemnisation continueront d'être soumises à la Commission. Le fait que le Registre des dommages et la Commission s'inscrivent tous deux dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe favorisera une transition efficace sans interruption des travaux.

5. L'Assemblée se félicite de ce que le projet de convention repose sur une approche centrée sur les victimes, qui garantit que les personnes physiques et morales lésées par l'agression aient qualité pour soumettre une demande au mécanisme d'indemnisation, conformément aux règles en vigueur relatives au Registre des dommages. Pour ce qui est de la structure organisationnelle de la Commission, l'Assemblée note qu'elle s'inspire de précédents bien connus en droit international. L'Assemblée considère que, dans l'ensemble, elle garantit l'indépendance et l'impartialité nécessaires des organes décisionnels, tout en permettant – avec certaines garanties – la participation de l'Ukraine et de la Fédération de Russie si celles-ci deviennent membres de la Commission. L'Assemblée se félicite en outre du fait que le projet de convention comprenne des dispositions spécifiques sur l'indépendance des commissaires, du directeur exécutif et du Secrétariat, ainsi que sur les normes procédurales, telles que l'équité, l'objectivité et la transparence.

6. Toutefois, l'Assemblée regrette que le projet de convention ne réglemente pas plus clairement le financement des indemnités accordées, leur exécution et leur paiement. L'existence future d'un fonds d'indemnisation n'est mentionnée qu'à titre de possibilité dans le préambule et à l'article 22. Sans la participation de la Fédération de Russie à la Commission – un scénario qui semble assez irréaliste dans le contexte actuel et compte tenu des conditions énoncées à l'article 28 –, l'efficacité du mécanisme d'indemnisation peut être remise en question. Si l'octroi d'indemnités est une première étape nécessaire vers la justice et la réparation, il convient ensuite de procéder à l'exécution de ces indemnités et à leur paiement aux demandeurs individuels. Tout en prenant acte de l'approche progressive suivie par les États qui ont participé aux négociations sur le projet de convention, l'Assemblée les exhorte à œuvrer sans délai à la création d'un fonds international d'indemnisation chargé de verser des indemnités aux demandeurs qui auront obtenu gain de cause. Conformément aux résolutions antérieures de l'Assemblée (Résolution 2539 (2024) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité» et Résolution (2556) 2024 «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine») et au droit international, les États membres et les autres États détenteurs d'avoirs gelés de l'État russe devraient envisager de réaffecter ces avoirs au futur fonds d'indemnisation.

7. L'Assemblée regrette par ailleurs que le champ d'application temporel de la Commission se limite actuellement aux dommages causés par les violations du droit international commises le 24 février 2022 et depuis lors. L'Assemblée a toujours considéré que la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine avait débuté le 20 février 2014 et qu'elle s'était transformée en une invasion à grande échelle le 24 février 2022. Elle estime donc que toutes les victimes de l'agression russe depuis 2014 devraient avoir droit à une indemnisation. L'Assemblée appelle les futures parties à la convention à réexaminer cette question et à envisager un amendement à cet égard, comme le prévoient le préambule et l'article 33.2 du projet de convention.

8. L'Assemblée note que l'article 19 du projet de convention traite en termes très généraux de la relation avec les jugements ou sentences rendus par des cours, tribunaux ou d'autres organes juridictionnels internationaux. Compte tenu du chevauchement de compétences entre la future Commission et la Cour européenne des droits de l'homme pour la période comprise entre le 24 février 2022 et le 16 septembre 2022, l'Assemblée invite les futurs organes de la Commission à clarifier ce point dans leur règlement, en consultant la Cour.

9. L'Assemblée reconnaît que la convention devrait chercher à attirer le plus grand nombre possible d'États non européens, afin de renforcer la légitimité et la représentativité internationales de la Commission. Toutefois, comme il s'agit d'une convention du Conseil de l'Europe, l'Assemblée estime que le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et les résolutions pertinentes de l'Assemblée devraient être cités dans le préambule afin de renforcer son fondement juridique et de reconnaître le rôle de premier plan de l'Organisation dans ce domaine. Dès lors, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'apporter les amendements ci-après au projet de convention:

9.1. dans le préambule, ajouter un nouveau quatrième paragraphe qui serait libellé comme suit: «Vu le Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), qui souligne dans son préambule la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale»;

9.2. dans le préambule, ajouter un nouveau paragraphe avant l'actuel onzième paragraphe, qui serait libellé comme suit: «Notant que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans sa Résolution 2482 (2023) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», a appelé les États membres du Conseil de l'Europe à mettre en place un mécanisme international d'indemnisation, qui comprend un registre des dommages, une commission des réclamations et un fonds d'indemnisation, et qu'elle a réitéré son appel à créer une commission internationale des réclamations et un fonds international d'indemnisation dans sa Résolution 2539 (2024) «Soutien à la reconstruction de l'Ukraine», sa Résolution 2556 (2024) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», et sa Résolution 2605 (2025) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine»».

10. L'Assemblée est d'avis que le projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine peut être adopté et ouvert à la signature dès que possible.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Opinion 308 (2025)[1]

Draft convention establishing an international claims commission for Ukraine

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly considers that the Russian Federation must bear the legal consequences of all of its internationally wrongful acts committed in and against Ukraine, including its aggression in violation of the Charter of the United Nations, as well as any violations of international humanitarian law and international human rights law. These include violations of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) committed until 16 September 2022. The Russian Federation must make full reparation for all the damage, loss or injury caused by these breaches of international law to the State of Ukraine and all natural and legal persons concerned. This is in accordance with the principles of State responsibility under international law and in line with the United Nations General Assembly Resolution ES-11/5 of 14 November 2022. The Assembly reiterates that many of the internationally wrongful acts committed by the Russian Federation violate *erga omnes* obligations and peremptory norms of general international law, thereby affecting the international community as a whole.

2. The Assembly has previously addressed the requirement for a compensation mechanism for Ukraine in the context of the ongoing war of aggression against this country. In its Resolution 2482 (2023) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", the Assembly called on member States to set up an international compensation mechanism for Ukraine, including a register of damage, a claims commission and a compensation fund. It also considered that the Organisation should play a leading role in setting up and managing such a mechanism. Following the establishment of the Register of Damage Caused by the Aggression of the Russian Federation against Ukraine ("Register of Damage") as an enlarged partial agreement on 12 May 2023, which became operational in 2024, the Assembly reiterated in numerous resolutions its call for the establishment of an international claims commission and an international compensation fund as the second and third components of the compensation mechanism. In Resolution 2598 (2025) "Russian war of aggression against Ukraine: the need to ensure accountability and avoid impunity", the Assembly considered that the best model for establishing a claims commission would be an open Council of Europe convention, which could ensure the necessary cross-regional support while benefitting from the leadership and expertise of the Organisation. In its related Recommendation 2294 (2025), the Assembly called on the Committee of Ministers to work without delay towards the establishment of a claims commission for Ukraine, notably by setting up an ad hoc committee for the drafting of an open Council of Europe convention.

3. The Assembly warmly welcomes the finalisation of the draft convention establishing an international claims commission for Ukraine ("draft convention") by the Ad hoc Committee on the Establishment of a Claims Commission for Ukraine (CAHEC). This work followed formal negotiations outside the Council of Europe, under the auspices of an Intergovernmental Negotiation Committee, which included over 50 States, the European Union and the Council of Europe. The draft convention marks a further step in the Council of Europe's global response to hold the Russian Federation accountable for its aggression against Ukraine. It creates an additional and innovative legal tool (the International Claims Commission, hereafter "the Commission") to ensure that the Russian Federation bears the legal and economic consequences of all the

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (33rd sitting) (see Doc 16270, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Lord Richard Keen). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (33rd sitting).
Provisional version subject to editorial review.

damage caused. The Commission will complement the work of other international adjudicative bodies, courts or tribunals dealing with the consequences of the aggression, such as the European Court of Human Rights and the future Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine. Justice and accountability cannot be complete without reparations for the victims of the aggression, the State of Ukraine and the individual victims concerned. By establishing the Commission, the Council of Europe is supporting Ukraine in its efforts to ensure justice, redress and reconstruction, while also upholding the rule of law and the international legal order that has been blatantly breached by the Russian Federation. The Assembly commends the Council of Europe's ability to innovate and fill gaps in the international legal response to the aggression, and reiterates that any future peace settlement aimed at ending the aggression must include reparations and redress, or at least not interfere with existing mechanisms.

4. The establishment of a claims commission within the Council of Europe's institutional framework is the natural next step following the setting up of the Register of Damage at the Reykjavik Summit in May 2023. The Assembly reiterates its full support for the Register of Damage, which has already received claims from more than 60 000 individuals across 13 categories of claims. The Register's work will be transferred to the Commission under the terms of the draft convention, and claims will continue to be submitted to the Commission. The fact that both the Register of Damage and the Commission will be within the institutional framework of the Council of Europe will facilitate an efficient transition without any interruption of work.

5. The Assembly is satisfied that the draft convention is based on a victim-centred approach, ensuring that individuals and legal persons injured by the aggression are eligible to submit claims to the compensation mechanism, in line with the existing rules concerning the Register of Damage. Regarding the organisational structure of the Commission, the Assembly notes that it follows well-known precedents in international law. The Assembly considers that, overall, it ensures the necessary independence and impartiality of the decision-making bodies, while allowing, with certain safeguards, for the participation of Ukraine and the Russian Federation should they become members. The Assembly further welcomes the fact that the draft convention contains specific provisions on the independence of the Commissioners, the Executive Director and the Secretariat, as well as on procedural standards such as fairness, objectivity and transparency.

6. However, the Assembly regrets that the draft convention does not provide clearer regulation of the funding of the compensation awards and their enforcement and payment. The future existence of a compensation fund is merely mentioned as a possibility in the preamble and Article 22. Without the Russian Federation participating in the Commission – a scenario which seems rather unrealistic in the current context and in light of the conditions set out in Article 28 – the effectiveness of the compensation mechanism can be called into question. Although compensation awards are a necessary step towards justice and reparations, they must be enforced and paid to individual claimants. While noting the incremental approach followed by the States involved in the negotiations on the draft convention, the Assembly urges them to work without delay towards the establishment of an international compensation fund mandated to pay compensation to successful claimants. In line with previous Assembly resolutions (Resolution 2539 (2024) "Support for the reconstruction of Ukraine" and Resolution 2556 (2024) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine") and in accordance with international law, member States and other States holding frozen Russian State assets should consider the repurposing of such assets for transfer to the future compensation fund.

7. The Assembly further regrets that the temporal scope of the Commission is currently limited to the damage caused by violations of international law committed on or after 24 February 2022. The Assembly has consistently recognised that the Russian Federation's war of aggression started on 20 February 2014 and that it escalated into a large-scale invasion on 24 February 2022. It therefore considers that all victims of the Russian Federation's aggression since 2014 should be entitled to compensation. The Assembly calls on the future Parties to the convention to re-examine this issue and consider an amendment in this regard, as foreseen in the preamble and Article 33.2 of the draft convention.

8. The Assembly notes that Article 19 of the draft convention addresses in very general terms the relationship with judgments or awards by courts or tribunals and other international adjudicative bodies. Given the overlap in the jurisdiction of both the future Commission and the European Court of Human Rights for the period between 24 February 2022 and 16 September 2022, the Assembly invites the future Commission bodies to clarify this issue in their rules, in consultation with the Court.

9. The Assembly recognises that the convention should aim to attract as many non-European States as possible, in order to strengthen the Commission's international legitimacy and representativeness. However, as it is a Council of Europe convention, the Assembly believes that the Statute of the Council of Europe (ETS

No. 1) and relevant Assembly resolutions should be referenced in the preamble to strengthen its legal basis and acknowledge the Organisation's leading role. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers make the following amendments to the draft convention:

9.1. in the preamble, add a new fourth paragraph that would read: "Having regard to the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1), which in its preamble underlines the pursuit of peace based upon justice and international co-operation;";

9.2. in the preamble, add a new paragraph before the current eleventh paragraph that would read: "Noting that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, in its Resolution 2482 (2023) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", called on the Council of Europe member States to set up an international compensation mechanism, including a register of damage, a claims commission and a compensation fund, and that it reiterated its call to establish an international claims commission and an international compensation fund in Resolution 2539 (2024) "Support for the reconstruction of Ukraine", Resolution 2556 (2024) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine", and Resolution 2605 (2025) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine;"".

10. The Assembly is of the view that the draft convention establishing an international claims commission for Ukraine can be adopted and opened for signature as soon as possible.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2620 (2025)[1]

Dialogue postsuivi avec la Bulgarie

Assemblée parlementaire

1. La Bulgarie a adhéré au Conseil de l'Europe en 1992. Elle a fait l'objet d'une procédure de suivi complète jusqu'en 2000. L'Assemblée parlementaire a décidé, par la Résolution 1211 (2000), de clore la procédure de suivi et d'engager un dialogue postsuivi sur un certain nombre de préoccupations en suspens, découlant du non-respect par la Bulgarie des engagements qu'elle a pris lors de son adhésion et des obligations incombant à tout État membre en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) en matière de démocratie, d'État de droit et de droits humains. Depuis 2000, l'Assemblée évalue systématiquement les progrès accomplis pour traiter ces préoccupations en suspens.

2. L'Assemblée rappelle sa résolution la plus récente sur le dialogue postsuivi avec la Bulgarie, à savoir la Résolution 2296 (2019), dans laquelle elle a reconnu les progrès indéniables réalisés concernant les réformes cruciales et le cadre législatif mis en place. Toutefois, elle a décidé de poursuivre le dialogue postsuivi tant que les problèmes persistants au regard du système judiciaire, de la lutte contre la corruption à haut niveau, des médias, des droits humains des minorités, de la lutte contre le discours de haine et la violence à l'égard des femmes n'auront pas été traités, dans la perspective de garantir la pérennité et l'irréversibilité des réformes.

3. Il convient de saluer la Bulgarie pour avoir surmonté la crise et l'instabilité politiques, comme l'illustre la tenue d'élections législatives anticipées à sept reprises, le 4 avril 2021, le 11 juillet 2021, le 14 novembre 2021 (le jour de l'élection présidentielle), le 2 octobre 2022, le 2 avril 2023, le 9 juin 2024 et le 27 octobre 2024.

4. L'Assemblée apprécie le fait qu'un gouvernement de coalition ait été constitué en janvier 2025 ainsi que la volonté et l'engagement politiques soutenus dont il fait preuve pour honorer pleinement les engagements et obligations figurant dans la Résolution 2296 (2019), comme le confirme la poursuite de la coopération avec les mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe, notamment avec la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) de l'Assemblée et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

5. L'Assemblée rappelle que, le 20 décembre 2023, le parlement a adopté des amendements constitutionnels, qui répondent à certaines préoccupations de longue date de la Commission de Venise et de l'Assemblée concernant le système de gouvernance du pouvoir judiciaire et du ministère public.

6. L'Assemblée prend note de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juillet 2024 (n° 13), qui a déclaré inconstitutionnelle la grande majorité de ces amendements constitutionnels et a indiqué que leur adoption nécessitait une Grande Assemblée nationale et non un parlement ordinaire. En conséquence, la réforme du Conseil supérieur de la magistrature n'a pas été poursuivie, ce qui est regrettable.

7. L'Assemblée se félicite de la réforme du Code de procédure pénale du 26 mai 2023, qui a établi un mécanisme permettant d'engager la responsabilité pénale du procureur général et de ses substituts et de leur demander des comptes. Suite à cette réforme, les décisions des procureurs de ne pas ouvrir d'enquête sur

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance) (voir Doc. 16246, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteurs: Mme Deborah Bergamini et M. Yves Cruchten). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

certaines catégories d'infractions pénales (y compris les infractions liées à la corruption) peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel. L'Assemblée note avec satisfaction que la Cour constitutionnelle a confirmé la constitutionnalité de ces modifications législatives (arrêt n° 14 du 26 juillet 2024). Elle se félicite également que cette même juridiction ait confirmé la constitutionnalité des modifications constitutionnelles du 20 décembre 2023 limitant les pouvoirs excessifs du ministère public (arrêt n° 13 du 26 juillet 2024). Toutes ces évolutions sont conformes aux recommandations de la Commission de Venise.

8. Si les modifications législatives et constitutionnelles susmentionnées constituent, dans l'ensemble, une avancée considérable vers le respect des engagements et des obligations de la Bulgarie, il est regrettable que les questions relatives au système judiciaire n'aient pas encore toutes été traitées. En particulier, la période probatoire de cinq ans, prévue pour les juges, a été conservée. De plus, les vastes compétences de l'Inspection de la magistrature, définies de manière ambiguë, et l'absence de garanties contre d'éventuelles ingérences dans le fond des décisions des tribunaux sont problématiques.

9. L'Assemblée se félicite des mesures prises par les autorités bulgares pour lutter contre la corruption à haut niveau. Elle salue l'adoption, le 6 octobre 2023, de la loi anticorruption, qui prévoit une nouvelle structure et de nouvelles compétences pour la commission chargée de la lutte contre la corruption et la commission chargée de la confiscation des avoirs illicites, notamment le fait de pouvoir enquêter sur des infractions de corruption commises par des personnes occupant des fonctions publiques. Cette compétence, qui faisait auparavant défaut, était l'un des principaux points faibles de l'ancienne commission anticorruption.

10. L'Assemblée note avec satisfaction l'adoption, le 27 janvier 2023, de la loi sur la protection des lanceurs d'alerte ou des personnes divulguant publiquement des informations sur des infractions, loi attendue depuis longtemps et qui prévoit un cadre juridique complet et simplifié pour les signalements et la protection des lanceurs d'alerte, conformément aux normes démocratiques. Les amendements à la loi sur les marchés publics visant à assurer une plus grande transparence constituent également un progrès notable. Par ailleurs, l'Assemblée prend note des travaux en cours sur une nouvelle législation relative au lobbying et à la corruption transnationale.

11. L'Assemblée prend note du deuxième rapport de conformité du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) sur la Bulgarie, de janvier 2020, qui évalue la mise en œuvre des recommandations du quatrième cycle d'évaluation sur la prévention de la corruption des parlementaires, des juges et des procureurs. Le rapport conclut que la Bulgarie a mis en œuvre 16 des 19 recommandations et que les trois recommandations restantes ont été partiellement mises en œuvre.

12. L'Assemblée se réfère au rapport du cinquième cycle d'évaluation du GRECO sur la Bulgarie concernant la prévention de la corruption et la promotion de l'intégrité au sein des gouvernements centraux (hautes fonctions de l'exécutif) et des services répressifs, dans lequel le GRECO a formulé 28 recommandations. En novembre 2024, le GRECO a conclu que seules sept recommandations avaient été mises en œuvre de manière satisfaisante (principalement celles qui concernaient l'intégrité de la police), onze avaient été partiellement mises en œuvre et dix n'avaient pas été mises en œuvre. L'Assemblée demande instamment aux autorités bulgares de mettre pleinement et rapidement en œuvre les recommandations formulées par le GRECO au titre de ses quatrième et cinquième cycles d'évaluation.

13. Malgré les scandales de corruption à haut niveau qui ont éclaté dans le pays, la réalisation de progrès significatifs se traduisant par des condamnations définitives dans les affaires de ce type continue de faire défaut en Bulgarie à ce jour. En 2023, des personnalités politiques bulgares ont été sanctionnées dans des pays tiers, dans des affaires liées à de la corruption à haut niveau, après l'abandon des procédures judiciaires à leur encontre en Bulgarie. L'Assemblée espère que les nouvelles mesures de lutte contre la corruption démontreront leur efficacité par des résultats concrets, notamment par des condamnations définitives dans des affaires de corruption à haut niveau.

14. Plus de 90 arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Bulgarie sont en attente d'exécution, dont environ un tiers depuis au moins dix ans. L'Assemblée appelle les autorités à continuer de coopérer avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vue de réaliser des progrès tangibles dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les affaires relatives à la réforme du système judiciaire (*S.Z. c. Bulgarie*, *Kolevi c. Bulgarie* et *Miroslava Todorova c. Bulgarie*), les expulsions forcées et la démolition des maisons de Roms (*Yordanova et autres c. Bulgarie*) et les refus d'enregistrer les associations de personnes qui affirment leur appartenance à l'identité macédonienne (*UMO Ilinden et autres c. Bulgarie* et autres affaires similaires).

15. L'Assemblée note avec satisfaction que la Bulgarie a considérablement amélioré la situation en matière de liberté d'expression. Il convient de noter un certain nombre d'évolutions positives, notamment les amendements au Code pénal adoptés en juillet 2023 qui renforcent la protection des journalistes dans les

affaires de diffamation présumée à l'égard de fonctionnaires. L'allègement de la responsabilité pénale répond à une recommandation de longue date du Conseil de l'Europe. Il convient en outre de reconnaître l'amélioration considérable de la jurisprudence des tribunaux nationaux concernant les accusations de diffamation à l'encontre de journalistes, en application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

16. Malheureusement, parmi les problèmes persistants figurent le degré élevé de concentration des médias et le manque de transparence de la propriété des médias, de la distribution et des fournisseurs de médias, ainsi qu'un nombre important de poursuites stratégiques contre la participation publique (ou poursuites-bâillons) visant les journalistes. L'Assemblée appelle les autorités bulgares à prendre des mesures législatives pour régler ces problèmes.

17. L'Assemblée demeure préoccupée par la situation fragile de la population rom, qui constitue le groupe minoritaire le plus grand et représente près de 5 % de la population bulgare. Tandis qu'un certain nombre de programmes, de stratégies et de plans d'action ont été conçus et mis en œuvre ces dernières années pour améliorer la situation des Roms, aucun progrès majeur n'a été constaté et les rapports relatifs à l'emploi, au logement, à la situation matérielle, à l'éducation et à la santé de la population rom restent alarmants. L'Assemblée demande instamment aux autorités bulgares de poursuivre leurs efforts afin de réaliser des progrès tangibles en matière d'intégration et d'inclusion de la population rom.

18. L'Assemblée note avec satisfaction que de nombreuses mesures ont été prises pour lutter contre le discours de haine. Les amendements les plus récents au Code pénal, adoptés en juillet 2023, donnent une définition plus détaillée du discours et des crimes de haine et prévoient un durcissement des sanctions pour ce type d'infractions. Les campagnes et les formations menées à l'échelle nationale ont fortement contribué à sensibiliser davantage le public et les professionnels concernés.

19. L'Assemblée constate que des progrès considérables ont été accomplis en ce qui concerne la lutte contre la violence à l'égard des femmes. Elle salue notamment l'adoption, en juillet 2023, des amendements à la loi sur la protection contre les violences domestiques qui permettent aux victimes de violences domestiques de bénéficier d'une protection à un stade précoce, quel que soit le statut juridique de leur relation. De plus, les amendements à la loi sur la protection contre les violences domestiques adoptés en août 2023 accordent des droits supplémentaires aux victimes. Dans le même temps, l'Assemblée exhorte les autorités bulgares à augmenter les ressources budgétaires allouées aux refuges pour les victimes de violences domestiques.

20. Si les progrès réalisés globalement par la Bulgarie en vue du respect de ses engagements et obligations sont indéniables, certaines insuffisances persistent et des mesures doivent être prises pour y remédier. L'Assemblée appelle les autorités bulgares à reprendre la réforme de l'organisation de l'État (interrompue à la suite de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 26 juillet 2024 (n° 13)), par l'adoption d'une législation ordinaire et/ou de nouveaux amendements constitutionnels par la Grande Assemblée nationale. Elle invite également les autorités à traiter les autres questions en suspens en étroite coopération avec le Comité des Ministres, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et d'autres organes du Conseil de l'Europe.

21. L'Assemblée rappelle que les élections législatives anticipées qui se sont succédé en 2021-2024 ont toutes été observées par ses commissions *ad hoc* pour l'observation des élections. Le cadre juridique en place était adéquat pour la conduite d'élections démocratiques et les libertés fondamentales ont été respectées. Dans l'ensemble, les élections consécutives ont été jugées compétitives et bien gérées par l'administration électorale.

22. L'Assemblée note que la Commission européenne a mis fin, en septembre 2023, au mécanisme de coopération et de vérification établi pour la Bulgarie, compte tenu des progrès satisfaisants accomplis pour tous les indicateurs et de la mise en œuvre des recommandations formulées au titre de ce mécanisme concernant le système judiciaire, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Elle salue également les décisions des institutions compétentes de l'Union européenne concernant l'adhésion de la Bulgarie à la zone euro à compter du 1er janvier 2026.

23. Au vu de ces éléments, l'Assemblée décide de clore le dialogue postsuivi avec la Bulgarie et de suivre l'évolution de la situation dans le pays en matière d'État de droit, de démocratie pluraliste et de droits humains dans le cadre de ses examens périodiques.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2620 (2025)[1]

Post-monitoring dialogue with Bulgaria

Parliamentary Assembly

1. Bulgaria joined the Council of Europe in 1992. Until 2000, it was subject to the full monitoring procedure. By means of Resolution 1211 (2000), the Parliamentary Assembly decided to close the full monitoring procedure and open a post-monitoring dialogue on a number of outstanding concerns arising from non-fulfilment of Bulgaria's commitments entered into upon accession and obligations incumbent upon every member State under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1) with regard to democracy, the rule of law and human rights. Since 2000, the progress in addressing these outstanding concerns has been systematically assessed by the Assembly.

2. The Assembly refers to its most recent resolution on post-monitoring dialogue with Bulgaria, namely Resolution 2296 (2019) in which it recognised the unquestionable progress achieved in terms of the crucial reforms and legislative framework put in place. However, it resolved not to close the post-monitoring dialogue until remaining issues in the areas of judiciary, fight against high-level corruption, media, human rights of minorities, combating hate speech and violence against women are addressed, with a view to ensuring sustainability and irreversibility of reforms.

3. Bulgaria should be commended for having overcome the political crisis and instability illustrated by seven consecutive early parliamentary elections held on 4 April 2021, 11 July 2021, 14 November 2021 (on the day of the presidential election), 2 October 2022, 2 April 2023, 9 June 2024 and 27 October 2024.

4. The Assembly welcomes the establishment of a coalition government in January 2025 and its demonstrated sustained political will and commitment to fully honour the commitments and obligations reflected in Resolution 2296 (2019) as confirmed by its continued co-operation with Council of Europe monitoring mechanisms including the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) of the Assembly and the European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission).

5. The Assembly recalls that, on 20 December 2023, the parliament adopted constitutional amendments, which addressed some long-standing concerns of the Venice Commission and the Assembly with regard to the system of governance of the judiciary and of the prosecution service.

6. The Assembly takes note of the ruling of the Constitutional Court of 26 July 2024 (No. 13), which declared unconstitutional most of these constitutional amendments and stated that their adoption required a Grand National Assembly and not an ordinary parliament. Consequently, the reform of the Supreme Judicial Council was not pursued, which is to be regretted.

7. The Assembly welcomes the reform of the Criminal Procedure Code of 26 May 2023, which established a mechanism for the accountability and criminal liability of the Prosecutor General and his/her deputies. Following this reform, prosecutors' decisions not to open investigations into certain categories of criminal offences (including corruption related offences) can be subject to judicial review. The Assembly notes with satisfaction that the Constitutional Court confirmed the constitutionality of these legislative amendments (ruling

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (33rd sitting) (see Doc. 16246, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Deborah Bergamini and Mr Yves Cruchten). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (33rd sitting).
Provisional version subject to editorial review.

No. 14 of 26 July 2024). It also welcomes the fact that the same court confirmed the constitutionality of the constitutional amendments of 20 December 2023 limiting the excessive powers of the Prosecutor's Office (ruling No. 13 of 26 July 2024). All these developments are in line with Venice Commission's recommendations.

8. While the above legislative and constitutional changes constitute, overall, considerable progress in the accomplishment of Bulgaria's commitments and obligations, it should be regretted that not all issues with regard to the judicial system have yet been addressed. In particular, the five-year probationary period for judges has been retained. Moreover, the broad and vaguely defined role of the Inspectorate of the Judiciary and the lack of safeguards which would prevent interference with the substance of the courts' decision making, are a matter of concern.

9. The Assembly welcomes the measures undertaken by the Bulgarian authorities with a view to combating high-level corruption. It welcomes the adoption, on 6 October 2023, of the Anti-Corruption Act, which introduced a new structure and new powers for the Commission for Counteracting Corruption and the Commission for Illegal Assets Forfeiture, in particular the power to investigate corruption offences committed by persons holding public positions. The lack of this power was one of the main weaknesses of the former Anti-Corruption Commission.

10. The Assembly notes with satisfaction the adoption, on 27 January 2023, of the long-awaited Law on the Protection of Whistleblowers or Persons Publicly Disclosing Information about Violations, which provides for a comprehensive and streamlined legal framework for reporting and whistle-blower protection in compliance with democratic standards. The amendments to the Law on Public Procurement, aimed at ensuring more transparency, mark further progress. Moreover, the Assembly notes the ongoing work on new legislation in the areas of lobbying and foreign bribery.

11. The Assembly takes note of the Group of States against Corruption (GRECO) Second Compliance report on Bulgaria of January 2020, assessing the implementation of the recommendations of the Fourth Evaluation Round on the prevention of corruption in respect of members of parliament, judges and prosecutors, which concluded that out of 19 recommendations, Bulgaria has implemented 16, and that the three remaining recommendations have been partly implemented.

12. The Assembly refers to GRECO's Fifth Evaluation Round report on Bulgaria on preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement authorities, in which it formulated 28 recommendations. In November 2024, GRECO concluded that only seven recommendations had been implemented satisfactorily (mainly those concerning the integrity of police), eleven had been partly implemented and ten had not been implemented. The Assembly urges the Bulgarian authorities to fully and rapidly implement GRECO's recommendations included in the fourth and fifth evaluation Rounds.

13. Despite some high-level corruption scandals in the country, a solid track-record of final convictions in high-level corruption cases continues to be lacking in Bulgaria to date. In 2023, Bulgarian political figures were sanctioned in third countries in cases related to high-level corruption after the judicial proceedings against them had been halted in Bulgaria. The Assembly expects that the effectiveness of the newly introduced anti-corruption measures will be demonstrated through a better track-record of final convictions in high-level corruption cases.

14. Over 90 leading judgments of the European Court of Human Rights concerning Bulgaria are pending implementation, with around one third of them pending for at least 10 years. The Assembly calls on the authorities to continue to co-operate with the Committee of Ministers of the Council of Europe with a view to making tangible progress in the execution of the judgments of the European Court of Human Rights, in particular as regards cases concerning the reform of the judiciary (*S.Z. v. Bulgaria, Kolevi v. Bulgaria* and *Miroslava Todorova v. Bulgaria*), forced evictions and demolition of houses of Roma (*Yordanova and Others v. Bulgaria*) and refusals to register associations of persons asserting a Macedonian ethnic consciousness (*UMO Ilinden and Others v. Bulgaria* and similar cases).

15. The Assembly notes with satisfaction that Bulgaria has considerably improved its framework as regards freedom of expression. A number of positive developments should be noted, including amendments to the Criminal Code providing for better protection of journalists in cases of alleged of defamation with regard to public officials, adopted in July 2023. The alleviation of criminal liability has addressed a long-standing recommendation of the Council of Europe. A major improvement in the jurisprudence of national courts with regard to defamation charges against journalists in application of the case law of the European Court of Human Rights should be acknowledged.

16. Regrettably, persisting problems include high levels of media concentration, and a lack of transparency in media ownership, distribution and media providers and an important number of strategic lawsuits against public participation (SLAPPs) targeting journalists. The Assembly calls on the Bulgarian authorities to introduce legislative measures addressing these concerns.

17. The Assembly remains concerned about the fragile situation of the Roma population which is the largest minority group and constitutes almost 5% of the population in Bulgaria. While a number of programmes, strategies and action plans have been designed and implemented in recent years to improve the situation of Roma, no significant progress has been noted, and reports relating to the employment, housing, material situation, education and health of the Roma population continue to be alarming. The Assembly urges the Bulgarian authorities to pursue their efforts in order to achieve tangible progress in the integration and inclusion of the Roma population.

18. The Assembly notes with satisfaction that a number of measures have been taken to combat hate speech. The latest amendments to the Criminal Code adopted in July 2023 provide for a more extensive definition of hate speech and crime, and for more severe punishment for these offences. National campaigns and training have considerably contributed to increasing public and professional awareness.

19. The Assembly recognises the considerable progress achieved with regard to combating violence against women. It commends Bulgaria in particular for the adoption, in July 2023, of the amendments to the Law on Protection from Domestic Violence, which cover the protection of victims of domestic violence from an early stage, irrespective of the legal status of their relationship. Furthermore, the amendments to the Law on Protection from Domestic Violence adopted in August 2023 give additional rights to the victims. At the same time, the Assembly urges the Bulgarian authorities to increase budgetary resources for shelters for victims of domestic violence.

20. While the overall progress in the fulfilment of Bulgaria's commitments and obligations is not questioned, some remaining shortcomings still require remedy. The Assembly calls on the Bulgarian authorities to resume the reform of the organisation of the State (which was stopped following the ruling of the Constitutional Court of 26 July 2024 (No. 13)), through the adoption of ordinary legislation and/or new constitutional amendments by the Grand National Assembly. It also invites the authorities to address other outstanding issues in close co-operation with the Committee of Ministers, the Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, the Venice Commission and other Council of Europe bodies.

21. The Assembly recalls that all successive early parliamentary elections in 2021-2024 were observed by its *ad hoc* committees for the observation of elections. The legal framework was adequate for the conduct of democratic elections and fundamental freedoms were respected. Overall, the consecutive elections were considered to be competitive and well managed by the election administration.

22. The Assembly notes that, in September 2023, the European Commission terminated the Co-operation and Verification Mechanism in respect of Bulgaria, following the satisfactory fulfilment of all the benchmarks and recommendations under this mechanism in the field of the judiciary, fight against corruption and organised crime. It also welcomes the decisions of the relevant European Union institutions on Bulgaria's accession to the Eurozone as of 1 January 2026.

23. Against this background, the Assembly resolves to close the post-monitoring dialogue with Bulgaria and follow the developments in the country with regard to the rule of law, pluralist democracy and human rights in the framework of its periodic reviews.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2622 (2025)[1]

Russie: nouvelles menaces pour les démocraties européennes

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est profondément préoccupée par la menace croissante et multiforme que représente la Russie pour la sécurité et la stabilité de l'Europe. Les nouvelles menaces militaires et hybrides s'inscrivent dans une longue histoire de violations répétées et généralisées du droit international par la Russie, notamment des violations des droits humains à l'encontre de ses propres citoyen·nes et des tentatives d'affirmer son contrôle de fait et son influence abusive dans les pays voisins. Il est impératif que les États membres du Conseil de l'Europe prennent pleinement conscience de l'ampleur de la menace que représente la Fédération de Russie et fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour renforcer leurs capacités de dissuasion, d'anticipation et de résilience à son égard, afin de préserver la sécurité démocratique et l'avenir pacifique de l'Europe.

2. La Fédération de Russie a répondu aux efforts diplomatiques visant à mettre fin à sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine en intensifiant ses attaques. Ces dernières semaines, la multiplication des attaques russes par drones et missiles contre des infrastructures civiles en Ukraine, y compris à Kyiv, a fait des ravages parmi la population civile, détruisant des écoles et des immeubles résidentiels et endommageant des bâtiments diplomatiques. L'Assemblée condamne fermement cette nouvelle escalade de la guerre d'agression illégale, injustifiée et non provoquée contre l'Ukraine, y compris le transfert forcé et la déportation d'enfants et de civils ukrainiens depuis les territoires temporairement occupés, actes reconnus comme des violations graves du droit international, et réitère son appel urgent en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine afin de garantir la sécurité à long terme de l'Europe et l'avenir européen de l'Ukraine.

3. L'Assemblée déplore et s'oppose fermement au système éducatif de type militaire imposé par la Fédération de Russie aux enfants des territoires temporairement occupés de l'Ukraine, qu'elle considère comme faisant partie intégrante de la vaste stratégie mise en œuvre par la Fédération de Russie pour préparer une nouvelle vague de guerre agressive. L'Assemblée dénonce cette politique, qui constitue selon elle une menace réelle et objective pour la paix et la sécurité de l'humanité, et souligne que ce n'est qu'en garantissant l'obligation de rendre des comptes pour la militarisation d'une jeune génération que la communauté internationale pourra apporter une réponse adéquate à cette situation.

4. De même, l'Assemblée est vivement alarmée par le nombre croissant d'incursions de drones non identifiés et d'avions militaires russes dans l'espace aérien d'États membres du Conseil de l'Europe. En septembre 2025, l'Estonie, la Pologne et la Roumanie ont enregistré des violations intentionnelles et inacceptables de leur espace aérien, qui ont conduit l'Estonie et la Pologne à demander des consultations au titre de l'article 4 du Traité de l'Atlantique Nord. L'activité de drones à proximité d'infrastructures sensibles et de sites militaires dans l'espace aérien danois et allemand a également perturbé l'aviation civile, entraînant notamment la fermeture temporaire d'aéroports au Danemark. Ces provocations délibérées s'inscrivent dans une stratégie plus large visant à tester l'engagement de l'Europe à soutenir l'Ukraine, la cohésion interne de l'Europe et la force des relations euro-atlantiques. Elles augmentent de manière imprudente le risque d'une

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (34e séance) (voir Doc. 16272, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Iulian Bulai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (34e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

extension des opérations militaires en Europe. Si elles restent sans réponse, ces violations de l'espace aérien risquent de normaliser les provocations délibérées de la Russie et de compromettre la sécurité collective dans toute l'Europe.

5. En outre, ces derniers mois, la Russie a intensifié sa guerre hybride – combinant puissance dure et puissance douce – par le biais de cyberattaques sophistiquées, d'opérations de renseignement et de campagnes de désinformation coordonnées. L'intensification des activités militaires et la multiplication des menaces hybrides ont considérablement remis en cause la sécurité et la stabilité de la région de la mer Baltique. La Russie a notamment développé ses attaques hybrides contre les processus électoraux européens. Elle a déployé une combinaison sophistiquée et sans précédent d'ingérence secrète, de guerre de l'information et de tactiques de déstabilisation, en recourant à grande échelle aux réseaux sociaux, à l'achat de votes et aux cyberattaques. Ces méthodes ont été pleinement mises en œuvre lors des élections présidentielles en Roumanie en 2014 et 2015 et des élections législatives de 2025 en République de Moldova, où une ingérence étrangère inédite et des réseaux coordonnés de manipulation en ligne ont ciblé les institutions et l'électorat visant à faire dérailler la trajectoire pro-européenne du pays et à le déstabiliser davantage. Le jour même de l'élection, les tentatives de déstabilisation se sont poursuivies avec des alertes à la bombe contre des bureaux de vote en République de Moldova et à l'étranger. Le peuple et les institutions moldaves ont fait preuve d'une résilience et d'une solidarité exceptionnelles pour défendre le processus électoral contre cette ingérence étrangère massive, permettant ainsi au choix pro-européen du peuple de prévaloir. Les risques persistants liés à la désinformation et à l'ingérence étrangère ont également été mis en évidence dans le cadre de l'observation de l'élection présidentielle de 2025 en Pologne. Au-delà des contextes électoraux, les campagnes de désinformation menées la semaine dernière en Lettonie autour de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») illustrent la manière dont les discours de propagande du Kremlin sont utilisés pour polariser les sociétés et saper les démocraties.

6. Rappelant sa Résolution 2593 (2025) «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe», l'Assemblée condamne fermement l'ingérence de la Russie dans les processus démocratiques à travers l'Europe et ses tentatives visant à déstabiliser les démocraties européennes, à accroître la polarisation interne et à saper la confiance dans les institutions publiques.

7. L'Assemblée condamne également le recours par la Russie à la guerre de l'information par le biais de médias financés par l'État et de centres culturels russes, utilisés pour déstabiliser les systèmes politiques, fausser l'opinion publique et saper les processus démocratiques dans les États membres du Conseil de l'Europe. Elle rappelle que des oligarques russes et autres acteurs affiliés résidant en Europe ont été impliqués dans l'exercice de pressions financières et politiques, soulignant la nécessité de réponses coordonnées, transparentes et fermes aux niveaux national et international.

8. Dans sa guerre actuelle, la Russie a réécrit le concept d'armement. L'Assemblée a déjà reconnu l'utilisation de la migration comme arme par la Russie et ses tentatives de déstabiliser les sociétés démocratiques en exploitant ou en amplifiant les griefs présumés des minorités et en abusant du statut de la langue russe. Ces attaques ont également sapé la résilience économique et exacerbé les divisions sociétales à travers le continent.

9. En outre, la Russie a intensifié son activité diplomatique dans le monde entier, renforçant ses liens avec des pays non démocratiques qui soutiennent concrètement son agression contre l'Ukraine en fournissant des armes, des troupes ou en mettant leur territoire à disposition pour accueillir des armes russes et lancer des attaques – comme le Bélarus, l'Iran et la Corée du Nord; s'appuyant sur des partenaires économiques, en Europe et ailleurs, pour contourner le système de sanctions; et développant une alliance avec un acteur mondial tel que la Chine pour promouvoir un nouvel ordre mondial.

10. L'Assemblée réaffirme que la stratégie de la Russie, qui vise à déstabiliser les démocraties européennes par la force, la peur et l'influence étrangère, doit être fermement combattue et mise en échec. La Russie doit mettre fin à ses agressions non provoquées et ses provocations et être tenue responsable de ses crimes et violations répétés du droit international. Compte tenu de l'accélération des attaques et des menaces, l'Assemblée, en cette période cruciale, souligne que seule la sécurité démocratique et la résilience permettront d'instaurer une paix durable en Europe.

11. À la lumière de ces considérations, compte tenu de la nécessité d'une paix juste et durable en Ukraine, l'Assemblée:

11.1. se référant à ses résolutions précédentes, en particulier la Résolution 2588 (2025) sur «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine», appelle à un engagement européen sans faille et à une plus grande unité, au-delà de l'Europe, en faveur de l'Ukraine et d'une paix juste et durable, indispensable à son avenir européen et à la sécurité de l'ensemble du continent européen;

11.2. insiste pour que toute négociation de paix implique l'Ukraine et respecte son droit à déterminer son propre avenir, y compris son droit souverain à poursuivre son intégration dans l'Union européenne, ainsi que son adhésion à d'autres organisations internationales, notamment à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), car l'Ukraine a également le droit souverain de choisir ses propres dispositifs de sécurité; ces négociations doivent également inclure les garanties de sécurité nécessaires;

11.3. considère qu'une paix juste, durable et effective ne peut être obtenue qu'en l'ancrant dans le cadre international des droits humains, comme l'a souligné le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe;

11.4. réaffirme qu'un soutien accru à l'Ukraine est également essentiel pour renforcer sa capacité à défendre efficacement les droits humains, l'État de droit et la démocratie, qui restent essentiels à sa sécurité démocratique, à sa relance et à son processus d'adhésion à l'Union européenne;

11.5. invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés, à accroître leur soutien au plan d'action du Conseil de l'Europe pour l'Ukraine «Résilience, relance et reconstruction» 2023-2026.

12. En ce qui concerne la nécessité de garantir la responsabilité, l'Assemblée:

12.1. rappelant la Résolution 2605 (2025) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», se félicite de l'arrêt rendu le 9 juillet 2025 par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ukraine et Pays-Bas c. Russie*, qui a déclaré la Fédération de Russie responsable de violations généralisées et flagrantes des droits humains en Ukraine, notamment le crash du vol Malaysian Airlines MH17, la torture, le viol comme arme de guerre, les exécutions sommaires et les détentions illégales et arbitraires;

12.2. se félicite de la signature historique, le 25 juin 2025, de l'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Ukraine sur la création d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, ainsi que de la finalisation d'un projet de convention établissant une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine;

12.3. souligne la nécessité d'accélérer la mise en place d'un système complet de responsabilisation, en gardant à l'esprit que les réparations doivent rester un élément central de tout accord de paix;

12.4. demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et aux pays partageant les mêmes idées:

12.4.1. d'œuvrer sans délai à la mise en place de l'Accord partiel élargi sur le Comité de gestion du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine et d'adhérer dès que possible à l'Accord partiel élargi, conformément à leurs procédures nationales;

12.4.2. de conclure des accords de coopération avec le futur Tribunal spécial;

12.4.3. d'œuvrer à l'adoption et à l'ouverture à la signature de la Convention instituant une Commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, en tenant compte de l'avis n° [...] de l'Assemblée;

12.4.4. d'intensifier les efforts visant à mettre en place le troisième volet du mécanisme international d'indemnisation, à savoir un fonds international d'indemnisation, qui pourrait être financé par la réaffectation et le transfert des avoirs gelés de l'État russe;

12.5. appelle à la mise en place rapide de la commission internationale des réclamations pour l'Ukraine, afin de garantir que les victimes de l'agression russe, y compris les enfants déportés et les survivants de la torture, peuvent déposer leurs réclamations de manière effective;

12.6. rappelle la nécessité de garantir l'obligation de rendre des comptes pour les tentatives délibérées et systématiques d'effacer l'identité culturelle ukrainienne et pour tous les crimes de guerre;

12.7. invite les parlements nationaux à renforcer la diplomatie parlementaire afin de mobiliser un soutien plus large en faveur de l'Ukraine, en particulier pour les mécanismes de responsabilité et pour son processus d'adhésion à l'Union européenne.

13. Compte tenu de la nécessité d'exercer une pression accrue sur la Russie, l'Assemblée invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés:

13.1. à renforcer le régime actuel de sanctions à l'encontre de la Russie, de ses alliés et de leurs dirigeants politiques et militaires, notamment:

13.1.1. en renouvelant les efforts visant à réduire le contournement des sanctions, notamment par des sanctions secondaires à l'encontre des pays tiers et des autres acteurs économiques qui le facilitent et par une plus grande transparence, afin d'empêcher le recours à des structures de propriété complexes visant à contourner les restrictions;

13.1.2. en élargissant la liste des personnes et entités visées, y compris tous les hauts responsables financiers, toutes les banques russes et tous les navires de la flotte fantôme;

13.1.3. en élargissant la portée sectorielle des sanctions, en ciblant la chaîne d'approvisionnement des grands groupes de matériaux, de machines et de technologies à double usage;

13.1.4. en abaissant davantage les plafonds des prix du pétrole et en renforçant les sanctions liées à l'énergie;

13.1.5. en renforçant la coordination entre les autorités nationales en matière d'application des sanctions;

13.2. à poursuivre l'isolement diplomatique de la Russie par des efforts coordonnés visant à exclure Moscou des forums clés et rallier les partenaires mondiaux à la défense du droit international; ces efforts devraient inclure la diplomatie sportive, largement utilisée par la Russie pour projeter son influence;

13.3. à renforcer les mécanismes d'établissement des responsabilités pour toutes les violations par la Russie du droit international et de leurs règles respectives.

14. En ce qui concerne l'intensification de la guerre hybride, l'Assemblée invite les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les institutions européennes et les partenaires internationaux concernés:

14.1. à développer des réponses non militaires aux violations de l'espace aérien et aux menaces connexes – parallèlement à des réponses militaires adéquates lorsque cela est nécessaire – grâce à une stratégie globale et à des actions transversales, combinant des mesures de dissuasion, d'anticipation, de protection et de réactivité, tant pour les infrastructures que pour les populations, afin de renforcer la résilience des sociétés démocratiques. Une telle stratégie globale de résilience devrait permettre d'assurer la coordination entre les autorités publiques de tous les secteurs, y compris les législateurs, les forces de l'ordre, les services d'éducation et de santé, selon les besoins. Elle devrait également viser à préserver l'unité nationale, alors que la Russie cherche à polariser et à diviser les pays européens et leurs sociétés;

14.2. à mettre en œuvre des contre-mesures solides contre les ingérences étrangères, en particulier dans le contexte de l'intégrité électorale, notamment en actualisant les cadres juridiques nationaux afin de criminaliser l'implication secrète de pays étrangers dans le financement politique, les campagnes électorales et les opérations d'information, et à renforcer la transparence et la surveillance des médias et des flux financiers;

14.3. à proposer des contre-discours solides à la propagande russe qui cherche à saper les valeurs fondamentales européennes, notamment en soutenant les médias libres tels que Radio Free Europe / Radio Liberty ainsi que d'autres plateformes de médias indépendantes qui luttent contre la désinformation dans les régions occupées et voisines;

14.4. à travailler en étroite collaboration avec les États visés par les menaces russes et à leur apporter leur soutien afin de les aider à résister aux tentatives secrètes de la Russie visant à porter atteinte aux élections et à la souveraineté nationale;

14.5. la situation actuelle en matière de sécurité exigeant une réponse unifiée des pays partageant les mêmes valeurs, à renforcer la coopération internationale et les mesures coordonnées pour défendre les démocraties européennes et à développer un multilatéralisme toujours plus fort et plus agile, capable de réagir rapidement aux menaces russes et de garantir la responsabilité;

14.6. à améliorer l'efficacité et la résilience de l'architecture européenne de sécurité.

15. Bien que les questions de défense soient exclues de son champ de compétence, le Conseil de l'Europe devrait contribuer à renforcer la sécurité globale et à long terme de ses États membres dans le cadre de son mandat, en les rendant plus résilients dans la lutte contre les menaces et la prévention des conflits. Dans ce contexte, l'Assemblée:

15.1. se félicite du Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe, lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, qui devrait contribuer à renforcer la sécurité démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe;

15.2. estime que le Conseil de l'Europe devrait renforcer son action en matière de sécurité démocratique afin de tenir compte de l'évolution rapide des menaces et des défis auxquels l'Europe est confrontée, notamment ceux provenant de la Russie. Des projets de lutte contre la désinformation devraient être développés davantage, avec le soutien de la Banque de développement du Conseil de l'Europe, le cas échéant. Le Conseil de l'Europe devrait également jouer un rôle proactif dans les discussions relatives à l'architecture politique et sécuritaire européenne, dans le cadre de son mandat;

15.3. invite les États membres du Conseil de l'Europe à adopter une approche stratégique à long terme pour définir le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine, en réunissant les aspects étroitement liés de la sécurité démocratique, de la résilience et de la reconstruction;

15.4. invite les États membres et observateurs du Conseil de l’Europe à continuer de renforcer les capacités de défense de l’Ukraine, notamment, et sans s’y limiter, en augmentant les investissements dans les secteurs de la sécurité et de la défense de l’Ukraine, lesquels constituent l'une des composantes fondamentales d’une Europe résiliente et stable, capable de défendre la démocratie et les droits humains;

15.5. souligne la nécessité de développer le dialogue interparlementaire et la coopération avec les instances compétentes en matière de sécurité, y compris l'Assemblée parlementaire de l’OTAN.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2622 (2025)[1]

Russia: new threats to European democracies

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is deeply concerned by the growing, multi-faceted threat posed by Russia to Europe's security and stability. New military and hybrid threats build upon a long history of repeated and extensive violations of international law by Russia, including human rights violations against its own citizens and attempts to assert its *de facto* control and undue influence in neighbouring countries. It is imperative that Council of Europe member States fully grasp the magnitude of the threat posed by Russia and do everything in their power to strengthen their deterrence, preparedness and resilience capabilities against it, in order to safeguard Europe's democratic security and peaceful future.

2. Russia has responded to diplomatic efforts to end its full-scale war of aggression against Ukraine by escalating its attacks. In recent weeks, the intensification of Russia's missile and drone attacks on civilian infrastructures in Ukraine, including in Kyiv, have taken a devastating toll on civilian lives, destroying schools and residential buildings and damaging diplomatic facilities. The Assembly strongly condemns this further escalation of the illegal, unjustified and unprovoked full-scale war of aggression against Ukraine, including the forcible transfer and deportation of Ukrainian children and civilians from temporarily occupied territories, acts recognised as grave violations of international law, and reiterates its urgent call for just and lasting peace in Ukraine to ensure Europe's long-term security and Ukraine's European future.

3. The Assembly deplores and firmly opposes the military-style education system imposed by the Russian Federation on children from the temporarily occupied territories of Ukraine, viewing it as an integral part of the Russian Federation's broader strategy to prepare for a renewed wave of aggressive warfare. The Assembly denounces this policy as constituting a real and objective threat to the peace and security of mankind, and underlines that only by ensuring accountability for the militarisation of a young generation can the international community provide an adequate response.

4. Likewise, the Assembly is deeply alarmed by the increasing number of incursions by unidentified drones and Russian military aircraft into the airspace of Council of Europe member States. In September 2025, Estonia, Poland and Romania recorded unacceptable and intentional violations of their airspace that led Estonia and Poland to call for consultations under Article 4 of the North Atlantic Treaty. Drone activity near critical infrastructure and military sites in Danish and German airspace has also disrupted civilian aviation, including temporary airport closures in Denmark. These deliberate provocations are part of a wider strategy to test Europe's commitment to supporting Ukraine, Europe's internal cohesion and the strength of Euro-transatlantic relations. They recklessly increase the risk of an enlargement of military operations in Europe. If left unanswered, such airspace violations risk normalising deliberate Russian provocations and undermining collective security across Europe..

5. Furthermore, in recent months, Russia has intensified its hybrid warfare – combining hard and soft power – through sophisticated cyberattacks, intelligence operations and co-ordinated disinformation campaigns. Heightened military activities and growing hybrid threats have significantly challenged the security and stability of the Baltic Sea region. Russia has particularly increased its hybrid assault on European electoral processes. It has deployed an unprecedented, sophisticated combination of covert interference, information warfare and destabilisation tactics, through large-scale use of social media, vote buying and

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (34th sitting) (see Doc. 16272, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Iulian Bulai). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (34th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

cyberattacks. These methods were on full display in the presidential elections in Romania in 2014 and 2015, and in the Republic of Moldova's 2025 parliamentary elections, where unprecedented foreign interference and co-ordinated online manipulation networks targeted institutions and voters to derail the country's pro-European course and seek wider destabilisation. On the election day itself, attempted destabilisation persisted with bomb threats against polling stations in the Republic of Moldova and abroad. The Moldovan people and institutions demonstrated exceptional resilience and solidarity in defending the electoral process against such massive foreign interference, allowing the people's pro-European choice to prevail. Persistent risks caused by disinformation and foreign interference have also been highlighted in the context of the observation of the 2025 presidential election in Poland. Beyond electoral contexts, last week's disinformation campaigns in Latvia around the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") illustrate how Kremlin propaganda narratives are used to polarise societies and undermine democracies.

6. Referring to its Resolution 2593 (2025) "Foreign interference: a threat to democratic security in Europe", the Assembly firmly condemns Russia's interference in democratic processes across Europe and its attempts to destabilise European democracies, increase domestic polarisation and undermine trust in public institutions.

7. The Assembly also condemns the deployment by Russia of information warfare through state-sponsored media outlets and Russian cultural centres, used to destabilise political systems, distort public opinion, and undermine democratic processes across Council of Europe member States. It recalls that Russian oligarchs and affiliated actors residing in Europe have been implicated in exerting financial and political pressure, underscoring the necessity for co-ordinated, transparent, and robust responses at national and international levels.

8. In its current warfare, Russia has rewritten the concept of weaponry. The Assembly has already acknowledged the weaponisation of migration by Russia, and its attempts to destabilise democratic societies by exploiting or amplifying alleged minority grievances and misusing the status of the Russian language. These attacks have also undermined economic resilience and exacerbated societal divisions throughout the continent.

9. Furthermore, Russia has intensified its diplomatic activity worldwide, strengthening ties with non-democratic countries that tangibly support its aggression against Ukraine by providing weapons, or troops or by making their territory available for hosting Russian weapons and launching attacks – such as Belarus, Iran and North Korea; relying on economic partners – in Europe and outside – to circumvent the sanctions system; and developing an alliance with a global player such as China to promote a new world order.

10. The Assembly reiterates that the strategy of Russia, aimed at destabilising European democracies using force, fear and foreign influence, should be strongly opposed and defeated. Russia must stop its unprovoked aggressions and provocations and be held accountable for its repeated crimes and violations of international law. In light of accelerating attacks and threats, the Assembly, at this critical juncture, stresses that enduring peace in Europe will only be achieved through democratic security and resilience.

11. In the light of these considerations, with regard to the need for a just and lasting peace in Ukraine, the Assembly:

11.1. referring to its previous resolutions, in particular Resolution 2588 (2025) "European commitment to a just and lasting peace in Ukraine", calls for unwavering European commitment and greater unity, beyond Europe, in support of Ukraine and a just and lasting peace, which is indispensable for Ukraine's European future and the security of the entire European continent;

11.2. insists that any peace negotiations must involve Ukraine and respect its right to determine its own future, including its sovereign right to continue its integration into the European Union, as well as membership of other international organisations, including the North Atlantic Treaty Organization (NATO), as Ukraine also has the sovereign right to choose its own security arrangements; such negotiations must also include the necessary security guarantees;

11.3. considers that a just, lasting and effective peace can only be achieved by anchoring it in the international human rights framework as stressed by the Council of Europe Commissioner for Human Rights;

11.4. reiterates that enhanced support to Ukraine is also crucial in order to strengthen its capacity to effectively uphold human rights, the rule of law and democracy, which remains key to its democratic security and recovery and its accession process to the European Union;

11.5. calls on Council of Europe member and observer States, as well as relevant European institutions and international partners, to increase support for the Council of Europe Action Plan for Ukraine “Resilience, Recovery and Reconstruction” 2023-2026.

12. With regard to the need to ensure accountability, the Assembly:

12.1. referring to Resolution 2605 (2025) “Legal and human rights aspects of the Russian Federation’s aggression against Ukraine”, welcomes the judgment of the European Court of Human Rights of 9 July 2025 in the case of Ukraine and the Netherlands v. Russia, which held the Russian Federation responsible for widespread and flagrant abuses of human rights in Ukraine – including the downing of Malaysian Airlines flight MH17, torture, rape as a weapon of war, summary executions, and unlawful and arbitrary detentions;

12.2. welcomes the landmark signing of the agreement between the Council of Europe and Ukraine on the establishment of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine on 25 June 2025, as well as the finalisation of a draft convention establishing an international claims commission for Ukraine;

12.3. stresses the need to expedite the establishment of a comprehensive accountability system, bearing in mind that reparations should remain a core component of any peace settlement;

12.4. asks Council of Europe member and observer States and like-minded countries, to:

12.4.1. work without delay towards the establishment of the Enlarged Partial Agreement on the Management Committee of the Special Tribunal for the Crime of Aggression against Ukraine and to join the enlarged partial agreement as soon as possible, in accordance with their national procedures;

12.4.2. conclude co-operation agreements with the future Special Tribunal;

12.4.3. work towards the adoption and opening for signature of the convention establishing an international claims commission for Ukraine, taking into account the Assembly’s Opinion 308 (2025);

12.4.4. intensify efforts to establish the third component of the international compensation mechanism, an international compensation fund, which could be funded by repurposing and transferring frozen Russian State assets;

12.5. calls for the swift operational launch of the international claims commission for Ukraine, to ensure that victims of Russian aggression, including deported children and survivors of torture, can file claims effectively;

12.6. recalls the need to ensure accountability for deliberate and systematic attempts to erase Ukrainian cultural identity and all war crimes;

12.7. calls on national parliaments to strengthen parliamentary diplomacy to mobilise broader support for Ukraine, in particular for accountability mechanisms and its accession process to the European Union.

13. With regard to the need for increased pressure on Russia, the Assembly calls on Council of Europe member and observer States, as well as relevant European institutions and international partners to:

13.1. reinforce the current sanctions regime against Russia, its allies and their political and military leaderships, notably by:

13.1.1. renewing efforts to reduce sanctions circumvention, including through secondary sanctions against third countries and other economic actors facilitating it and greater transparency to prevent the use of complex ownership structures to bypass restrictions;

13.1.2. enlarging the list of targeted individuals and entities, including all senior financial officers, all Russian banks and all shadow fleet vessels;

13.1.3. enlarging the sectoral scope of sanctions, by targeting the supply chain of larger groups of dual-use materials, machineries and technologies;

13.1.4. lowering further oil price caps and tightening energy-related sanctions;

13.1.5. strengthening the co-ordination among national authorities in terms of compliance enforcement of sanctions;

13.2. pursue further diplomatic isolation of Russia through co-ordinated efforts to exclude Moscow from key forums and rally global partners in defence of international law; these efforts should include sport diplomacy, which is widely used by Russia to project its influence;

13.3. strengthen accountability mechanisms for all Russian violations of international law and their respective rules.

14. With regard to increased hybrid warfare, the Assembly calls on Council of Europe member and observer States, as well as relevant European institutions and international partners, to:

14.1. develop non-military responses to violations of airspace and related threats – alongside adequate military responses when needed – through a comprehensive strategy and cross-cutting action, combining deterrence, preparedness, protection and reactivity measures, for both infrastructures and populations, in order to enhance the resilience of democratic societies. Such a comprehensive resilience strategy should ensure co-ordination among public authorities across sectors, including legislators, law enforcement, education and health services, as relevant. It should also seek to preserve national unity as Russia aims at polarising and dividing European countries and their societies;

14.2. implement robust countermeasures against foreign interference, particularly in the context of electoral integrity, including updating national legal frameworks to criminalise covert foreign involvement in political funding, electoral campaigns, and information operations, and enhance transparency and oversight of media and financial flows;

14.3. offer solid counternarratives to Russian propaganda seeking to undermine European core values, notably by supporting free media such as Radio Free Europe / Radio Liberty and other independent media platforms countering disinformation in occupied and neighbouring regions;

14.4. operate closely with and provide support to States targeted by Russian threats to help them to resist covert Russian attempts to undermine elections and national sovereignty;

14.5. as the current security situation requires a unified response from like-minded countries, reinforce international co-operation and co-ordinated measures to defend European democracies and develop an ever stronger and agile multilateralism that can react quickly to Russian threats and ensure accountability;

14.6. improve the efficiency and resilience of the European security architecture.

15. While defence issues are excluded from its remit, the Council of Europe should contribute to enhancing the comprehensive and long-term security of its member States within the scope of its mandate, making them more resilient to countering threats and preventing conflicts. In this context, the Assembly:

15.1. welcomes the New Democratic Pact for Europe, launched by the Secretary General of the Council of Europe, which should help reinforce democratic security in Council of Europe member States;

15.2. considers that the Council of Europe should strengthen its work on democratic security, in order to take into account the rapidly evolving nature of the threats and challenges faced by Europe, including from Russia. Projects on fighting disinformation should be further developed, possibly with the support of the Council of Europe Development Bank. The Council of Europe should also play a proactive role in the discussions on the European political and security architecture, within the scope of its mandate;

15.3. invites Council of Europe member States to adopt a strategic, long-term approach to shaping the Council of Europe’s support for Ukraine, bringing together the closely related aspects of democratic security, resilience and reconstruction;

15.4. calls on Council of Europe member and observer States to continue strengthening Ukraine’s defence capabilities, including but not limited to by increasing investment in Ukraine's security and defence sectors as one of the core elements of a resilient and stable Europe, able to defend democracy and human rights;

15.5. stresses the need to develop interparliamentary dialogue and co-operation with relevant security forums, including the NATO Parliamentary Assembly.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2621 (2025)[1]

Forces démocratiques russes

Assemblée parlementaire

1. Le 16 mars 2022, la Fédération de Russie a été expulsée du Conseil de l'Europe en raison de sa guerre d'agression contre l'Ukraine, qui a commencé en 2014 et s'est transformée en une invasion à grande échelle. Dans son Avis 300 (2022), adopté la veille, l'Assemblée parlementaire appelait le Comité des Ministres à demander à la Fédération de Russie de se retirer immédiatement du Conseil de l'Europe, ajoutant que «le Conseil de l'Europe devrait envisager des initiatives qui lui permettent de continuer à soutenir les défenseurs des droits humains, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante en Fédération de Russie, et à collaborer avec ceux-ci.» Par la suite, dans sa Résolution 2433 (2022) «Conséquences de l'agression persistante de la Fédération de Russie contre l'Ukraine: rôle et réponse du Conseil de l'Europe», l'Assemblée a décidé «d'intensifier son engagement avec la société civile, les défenseurs des droits humains, les journalistes indépendants, les milieux universitaires et les forces démocratiques du Bélarus et de la Fédération de Russie qui respectent les valeurs et les principes de l'Organisation, y compris l'intégrité territoriale des États membres souverains.» De la même manière, lors de leur Sommet de Reykjavik, en mai 2023, les Chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe sont convenus de trouver «des moyens de renforcer la coopération avec les défenseurs des droits de l'homme, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante russes et bélarusses». Dans ses Résolutions 2540 (2024) «La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie» et 2588 (2025) «Engagement européen en faveur d'une paix juste et durable en Ukraine», l'Assemblée a pris note de la russification forcée, de la répression et de la discrimination dont sont toujours victimes les peuples autochtones et les minorités en Fédération de Russie, en violation de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Elle a conclu qu'une véritable démocratie en Russie est impossible sans décolonisation, a souligné qu'une paix durable exige que la Fédération de Russie renonce à ses ambitions impérialistes et a appelé à la mise en œuvre de la Résolution 1514 (XV) (1960) de l'Assemblée générale des Nations Unies.

2. Sur la base de ces textes, et à l'issue d'un long processus de dialogue et d'engagement, l'Assemblée a décidé de mettre en place une délégation représentant les forces démocratiques du Bélarus. En ce qui concerne les forces démocratiques russes, certaines ont été invitées à participer aux auditions organisées par les commissions de l'Assemblée. De plus, une plateforme informelle de dialogue réunissant les membres de l'Assemblée assurant des fonctions spécifiques et des membres des forces démocratiques russes a été créée en vue de discuter de sujets d'intérêt commun. Ces sujets abordaient notamment le rôle de ces forces dans les efforts visant à mettre un terme à la guerre d'agression de la Fédération de Russie, les moyens de durcir les sanctions contre le régime russe, celle de garantir aux citoyens russes un accès à des médias libres et indépendants et de lutter contre la désinformation russe, et la situation des forces démocratiques russes en exil. La situation des prisonniers politiques russes a également été abordée. Au cours de cette période, l'Assemblée a condamné le meurtre d'Alexeï Navalny et demandé à maintes reprises la libération de Vladimir Kara-Murza, lauréat de l'édition 2022 du Prix des droits de l'homme Václav Havel, et a demandé des sanctions contre les responsables russes impliqués dans sa détention illégale.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance) (voir Doc. 16247, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Eerik-Niiles Kross). *Texte adopté par l'Assemblée* le 1 octobre 2025 (33e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

3. L'Assemblée réitère sa ferme condamnation de la répression systématique des Russes qui s'opposent au régime et des tentatives de les réduire au silence, à l'intérieur et à l'extérieur de la Fédération de Russie. Elle rend hommage à l'engagement dont font preuve les défenseurs des droits humains, les forces démocratiques, les médias libres et la société civile indépendante russes qui s'opposent au régime russe totalitaire et néo-impérialiste, luttent pour la démocratie, les droits humains et l'État de droit, et soutiennent l'Ukraine, parfois au péril de leur vie et de leur liberté, et souligne que ce combat doit se poursuivre. L'Assemblée note que, contrairement aux forces démocratiques du Bélarus, les forces démocratiques russes ne peuvent pas s'appuyer sur une structure politique unique et unifiée. L'Assemblée encourage les groupes et initiatives russes en exil à unir leurs forces afin de lutter contre la désinformation propagée par le régime russe totalitaire et néo-impérialiste, d'appeler à un changement démocratique en Fédération de Russie, de dénoncer tous les crimes internationaux commis par des acteurs russes en République de Moldova, en Géorgie et en Ukraine, et de soutenir les Ukrainiens dans leur lutte contre l'État agresseur, de diverses manières.

4. L'Assemblée rappelle qu'en 2024, un Rapporteur général sur les forces démocratiques russes a été désigné dont le mandat est de promouvoir la cohérence de l'action de l'Assemblée visant à établir un dialogue avec les forces démocratiques russes qui partagent les valeurs et les principes du Conseil de l'Europe, notamment l'intégrité territoriale des États membres souverains. L'Assemblée est d'avis que grâce aux travaux du Rapporteur général, notamment, l'heure est venue de remplacer les initiatives informelles ponctuelles par un engagement plus structuré avec les forces démocratiques russes. Cela contribuerait à renforcer la capacité des forces démocratiques russes à provoquer un changement démocratique à long terme en Russie et à instaurer une paix durable et juste en Ukraine, tout en garantissant la responsabilité des acteurs russes pour les crimes internationaux commis, et en fournissant à l'Assemblée un aperçu des développements en cours en Fédération de Russie et au sein des forces démocratiques russes. Si une organisation ou un mouvement parmi les forces démocratiques russes compromettait ces efforts, l'Assemblée mettrait fin à son engagement auprès de cette organisation.

5. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée décide de créer une Plateforme de dialogue avec les forces démocratiques russes («la Plateforme») en tant que forum pour un engagement réciproque de l'Assemblée et des forces démocratiques russes à traiter de questions présentant un intérêt commun en échangeant sur la Plateforme, qui sera présidée par le ou la Président·e de l'Assemblée ou un·e membre de l'Assemblée délégué·e par le ou la Président·e. La participation à la Plateforme permettra aussi aux forces démocratiques russes d'assister aux réunions des commissions, sous-commissions et réseaux de l'Assemblée pendant les parties de session, et de prendre la parole lorsqu'elles seront autorisées à le faire par la présidence.

6. La liste des «participants des forces démocratiques russes» à la Plateforme est approuvée par le Bureau de l'Assemblée sur proposition du ou de la Président·e de l'Assemblée et est valable pour la durée de la session ordinaire. La liste des candidats potentiels doit être soumise au ou à la Président·e de l'Assemblée par décision commune des organisations des forces démocratiques russes dont les membres remplissent les critères énoncés au paragraphe ***8***. Les modalités spécifiques de la mise en œuvre de la présente résolution, en particulier la composition et le fonctionnement de la Plateforme et la participation des forces démocratiques russes à cette dernière, doivent être approuvées par le Bureau sur la base d'un mémorandum établi par la Secrétaire générale de l'Assemblée parlementaire ainsi que le Rapporteur général sur les forces démocratiques russes. Un an après la création de la Plateforme, le Bureau procédera à un examen de la mise en œuvre de la présente résolution et réfléchira à d'éventuelles modifications à apporter ou à d'autres mesures à prendre. Les décisions du Bureau nécessitent la ratification de l'Assemblée.

7. En cas de plainte fondée concernant le non-respect par un participant des critères énoncés au paragraphe 8, le ou la Président·e de l'Assemblée suspend immédiatement la participation de la personne concernée jusqu'à ce que le Bureau prenne une décision, laquelle est publiée, accompagnée des raisons qui la motivent, au plus tard dix jours après que le Bureau a pris la décision de suspension.

8. Les «participants des forces démocratiques russes» doivent être des personnes reconnues pour leurs hautes qualités morales, qui sont actuellement en exil et satisfont aux critères définis ci-dessous, ce que vérifiera le Bureau de l'Assemblée au moment de l'approbation de la liste, ou à tout autre moment choisi par celui-ci (les critères énoncés au paragraphe 8.8 ne s'appliquent pas aux représentants des peuples autochtones et des minorités nationales, ni aux personnes qui sont en service actif et combattent dans l'armée ukrainienne). Ainsi, ces personnes doivent:

8.1. être des responsables politiques, des représentant·es de la société civile, des défenseur·es des droits humains, des journalistes indépendant·es, des universitaires russes et/ou d'autres membres de la résistance russe au régime totalitaire et néo-impérialiste de la Fédération de Russie;

8.2. partager les valeurs du Conseil de l'Europe et avoir la volonté de les promouvoir;

8.3. reconnaître et respecter sans condition la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine à l'intérieur de ses frontières internationalement reconnues, y compris la République autonome de Crimée et la ville de Sébastopol, ainsi que les régions de Donetsk, Louhansk, Zaporijjia et Kherson;

8.4. s'être publiquement opposées au régime totalitaire et néo-impérialiste de la Fédération de Russie et œuvrer à un changement de régime dans le but d'établir un système politique démocratique en Fédération de Russie qui respecte le droit international et les principes de relations pacifiques et de bon voisinage;

8.5. respecter la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova, de la Géorgie et des autres États;

8.6. ne pas avoir défendu de politiques non démocratiques dans la Fédération de Russie ou de politiques néo-impérialistes à l'égard de la République de Moldova, de la Géorgie, de l'Ukraine ou d'autres États souverains; ou avoir dénoncé de manière crédible et convaincante leurs déclarations antérieures; ne pas avoir justifié les crimes internationaux commis par des acteurs russes à l'étranger ou en Fédération de Russie, ni encouragé d'autres personnes à commettre des violations du droit international;

8.7. dénoncer clairement tous les crimes internationaux commis par des acteurs russes et soutenir les mécanismes internationaux visant à garantir la responsabilité et la justice;

8.8. avoir signé la déclaration de Berlin des forces démocratiques russes avant d'avoir accepté de participer à la Plateforme et continuer de respecter les principes qu'elle énonce;

8.9. soumettre une déclaration d'absence de conflits d'intérêts et accepter la vérification par le Secrétariat de l'Assemblée;

8.10. n'avoir occupé, après 2014, aucun poste dans les organes d'État de la Fédération de Russie ou, si tel est le cas, avoir publiquement et de manière convaincante renoncé aux activités de ces organes et contribué à leur obligation de rendre des comptes;

8.11. n'avoir occupé, après 2014, aucun poste au sein des administrations russes d'occupation dans les territoires temporairement occupés de l'Ukraine;

8.12. n'avoir jamais diffusé de discours qui nient le crime d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine ou d'autres crimes internationaux commis dans ce pays ou doivent les avoir rejetés publiquement;

8.13. reconnaître et respecter sans condition la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République du Bélarus, ainsi que l'aspiration du peuple du Bélarus à un avenir démocratique et un choix européen;

8.14. ne pas avoir reçu de financement ou de soutien matériel de la part d'entités publiques ou contrôlées par l'État de la Fédération de Russie ou du Bélarus, ni de personnes ou de fondations qui y sont liées, et présenter des déclarations annuelles concernant leurs sources de financement;

8.15. soutenir publiquement la création d'un Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, ainsi qu'un mécanisme international d'indemnisation comprenant le Registre des dommages pour l'Ukraine et une commission internationale des réclamations pour l'Ukraine.

9. Les «participants des forces démocratiques russes» ne doivent pas utiliser, afficher ou reproduire les symboles étatiques de la Fédération de Russie, notamment son drapeau, ses armoiries, son hymne ou tout autre insigne officiel dans les locaux ou lors des événements de l'Assemblée. Les couleurs blanc, bleu, blanc sont reconnues par les forces démocratiques russes comme un symbole de résistance.

10. La question des droits des peuples autochtones et minorités nationales de la Fédération de Russie et la volonté d'engager un dialogue constructif avec leurs représentant·es joueront un rôle déterminant dans la mise en place d'un système politique démocratique respectueux du droit international et des principes de relations pacifiques et de bon voisinage. La question du dépassement de l'héritage colonial de la Fédération de Russie devra être abordée, y compris les préoccupations et les intérêts des peuples autochtones et colonisés résidant dans les territoires des entités constitutives de la Fédération de Russie. L'Assemblée s'engage à créer une Plateforme de dialogue avec les représentant·es des peuples autochtones et des minorités nationales de la Fédération de Russie. Jusqu'à la création d'une Plateforme de dialogue avec les représentant·es des peuples autochtones et des minorités nationales, un tiers des sièges de la Plateforme

sera réservé aux représentant·es des peuples autochtones et des minorités nationales de la Fédération de Russie, ce qui correspond à leur proportion dans la population du pays. Une fois la Plateforme créée, ce quota prendra fin.

11. L'Assemblée se réfère en particulier à sa Résolution 2605 (2025) et réaffirme qu'en violation du droit international humanitaire, la Fédération de Russie poursuit la colonisation des territoires temporairement occupés de l'Ukraine en encourageant des centaines de milliers de ses propres citoyens à s'y installer, notamment par le biais de programmes fédéraux. Ces initiatives s'inscrivent dans le cadre de la politique menée par l'État agresseur visant à modifier de force la composition démographique de la population, ce qui complique considérablement les processus de désoccupation et le rétablissement de la paix. De telles actions constituent une violation des obligations internationales de la Fédération de Russie et équivalent à des crimes au regard du droit international, et devraient entraîner des conséquences juridiques appropriées.

12. L'Assemblée salue les autres initiatives parlementaires visant à soutenir les forces démocratiques russes et encourage la création de synergies entre sa Plateforme et d'autres initiatives, en particulier celles que mène le Parlement européen.

13. L'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

13.1. à apporter une aide administrative, juridique et logistique, notamment pour les questions relatives aux déplacements, aux visas, au séjour temporaire et à l'engagement numérique, afin de faciliter le fonctionnement de la Plateforme;

13.2. à soutenir le fonctionnement de la Plateforme, notamment par le biais de contributions volontaires, en mettant au point des programmes et ateliers de formation;

13.3. à renforcer la visibilité et l'impact de la Plateforme et à encourager des partenariats avec d'autres organisations internationales et institutions démocratiques.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2621 (2025)[1]

Russian democratic forces

Parliamentary Assembly

1. On 16 March 2022, the Russian Federation was expelled from membership of the Council of Europe, as a result of its war of aggression against Ukraine, which began in 2014 and escalated into a large-scale invasion. In its Opinion 300 (2022) adopted on the previous day, while calling on the Committee of Ministers to request the Russian Federation to immediately withdraw from the Council of Europe, the Parliamentary Assembly added that "the Council of Europe should envisage initiatives to be able to continue to support and engage with human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society in the Russian Federation". Subsequently, in its Resolution 2433 (2022) "Consequences of the Russian Federation's continued aggression against Ukraine: role and response of the Council of Europe", the Assembly resolved "to intensify its engagement with Belarusian and Russian civil society, human rights defenders, independent journalists, academia and democratic forces respecting the values and principles of the Organisation, including the territorial integrity of sovereign member States". Similarly, meeting in Reykjavik in May 2023, Council of Europe Heads of State and Government agreed to "find ways to strengthen co-operation with Russian and Belarusian human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society". In its Resolutions 2540 (2024) "Alexei Navalny's death and the need to counter Vladimir Putin's totalitarian regime and its war on democracy"and 2588 (2025) "European commitment to a just and lasting peace in Ukraine", the Assembly noted the ongoing forced russification, repression and discrimination of indigenous peoples and minorities in the Russian Federation, in breach of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. It concluded that genuine democracy in Russia is impossible without decolonisation, underlined that lasting peace requires the Russian Federation to abandon its imperial ambitions and called for the implementation of United Nations General Assembly Resolution 1514 (XV) (1960).

2. On the strength of these texts, and as the outcome of a long-standing process of dialogue and engagement, the Assembly decided to set up a representative delegation of Belarusian democratic forces. As far as Russian democratic forces are concerned, some of them were invited to participate in hearings organised by Assembly committees. Furthermore, an informal platform for dialogue bringing together members of the Assembly holding specific functions and members of Russian democratic forces was set up, to discuss topics of common concern. Amongst them were the role of Russian democratic forces in bringing the Russian Federation's aggression to an end, ways to strengthen sanctions against the Russian regime, ensure that Russians can have access to free and independent media, and ways to counter Russian disinformation, and the situation of Russian democratic forces in exile. The situation of Russian political prisoners was also addressed. Over this period, the Assembly condemned the murder of Alexei Navalny and repeatedly demanded the release of Vladimir Kara-Murza, winner of the 2022 Václav Havel Human Rights Prize, and called for sanctions against the Russian officials involved in his illegal detention.

3. The Assembly reiterates its strong condemnation of the systematic repression of Russians opposing the regime and attempts to silence them, inside and outside the Russian Federation. It honours the commitment of those Russian human rights defenders, democratic forces, free media and independent civil society who oppose the totalitarian and neo-imperialistic Russian regime, fight for democracy, human rights and the rule of law and support Ukraine, sometimes at the risk of their lives and freedom, and emphasises

1. *Assembly debate* on 1 October 2025 (33rd sitting) (see Doc. 16247, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr Eerik-Niiles Kross). *Text adopted by the Assembly* on 1 October 2025 (33rd sitting).
Provisional version subject to editorial review.

that this fight must continue. The Assembly notes that unlike Belarusian democratic forces, Russian democratic forces do not have a single, unified political structure. The Assembly encourages Russian groups and initiatives in exile to join forces with the aim of countering disinformation by the totalitarian and neo-imperialistic Russian regime, advocating for a democratic change in the Russian Federation, exposing all international crimes committed by Russian actors in the Republic of Moldova, Georgia and Ukraine, and supporting Ukrainians in their struggle against the aggressor State, in a variety of ways.

4. The Assembly recalls that, in 2024, a General Rapporteur on Russian democratic forces was appointed, with the mandate to promote the coherence of the Assembly's action aimed at building dialogue with Russian democratic forces who respect the values and principles of the Council of Europe, including the territorial integrity of sovereign member States. Also as a result of the work of the General Rapporteur, the Assembly believes that time has come for ad hoc and informal initiatives to give way to a more structured engagement with Russian democratic forces. This would help strengthen the capacity of Russian democratic forces to bring about a sustainable democratic change in Russia and help achieve a lasting and just peace in Ukraine, alongside ensuring the responsibility of Russian actors for the international crimes committed, while providing to the Assembly an insight into developments in the Russian Federation and amongst Russian democratic forces. If an organisation or movement among the Russian democratic forces undermines these efforts, the Assembly will discontinue its engagement with this organisation.

5. In light of these considerations, the Assembly decides to establish a Platform for Dialogue with Russian Democratic Forces ("the Platform"), as a forum for a two-way engagement between the Assembly and Russian democratic forces to address issues of common concern through exchanges in the context of the Platform, to be chaired by the President of the Assembly or a member of the Assembly delegated by the President. Participation in the Platform would also enable Russian democratic forces to attend meetings of the Assembly's committees, sub-committees and networks during part-sessions, and to take the floor when authorised by the respective Chairpersons.

6. The list of the "Participants of the Russian Democratic Forces" in the Platform shall be approved by the Bureau of the Assembly upon the proposal made by the President of the Assembly and shall be valid for the ordinary session. The list of potential candidates should be submitted to the President of the Assembly by a common decision of Russian democratic forces organisations, members of which meet the criteria set out in paragraph 8. The specific modalities for the implementation of this resolution, in particular the composition and functioning of the Platform and the participation of Russian democratic forces therein, shall be approved by the Bureau on the basis of a memorandum to be prepared by the Secretary General of the Parliamentary Assembly together with the General Rapporteur on the Russian democratic forces. One year after the establishment of the Platform, the Bureau shall review the implementation of this resolution and consider possible amendments or other measures to be taken. The Bureau's decisions require ratification by the Assembly.

7. In case of a substantiated complaint about the non-compliance of a participant with the criteria set out in paragraph 8, the President of the Assembly shall immediately suspend the participation of the person concerned until the Bureau takes a decision, which shall be published together with the reasoning, no later than ten days after the Bureau takes the decision on suspension.

8. The "Participants of the Russian Democratic Forces" should be persons of the highest moral standing who are currently in exile and who meet the following requirements, to be verified by the Bureau of the Assembly at the time of the approval of the list, or at any other time following a decision to that effect by the Bureau (the criteria set in Paragraph 8.8 shall not apply to representatives of indigenous peoples and national minorities, or to those on active duty fighting in the Ukrainian military):

8.1. be Russian political leaders, civil society representatives, human rights defenders, independent journalists, scholars and/or other members of the Russian resistance against the totalitarian and neo-imperialistic regime in the Russian Federation;

8.2. share the values of the Council of Europe and be willing to promote them;

8.3. unconditionally recognise and respect the sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognised borders, including the Autonomous Republic of Crimea and Sevastopol City, Donetsk, Luhansk, Zaporizhzhia and Kherson regions;

8.4. have a record of publicly opposing the totalitarian and neo-imperialistic regime in the Russian Federation and work towards a regime change with the goal of establishing of a democratic political system in the Russian Federation that adheres to international law, and principles of peaceful and good-neighbourly relations;

8.5. respect the sovereignty, independence and territorial integrity of the Republic of Moldova, Georgia and other States;

8.6. have not advocated non-democratic policies in the Russian Federation or neo-imperialistic policies towards the Republic of Moldova, Georgia, Ukraine, or other sovereign States; or have denounced previous statements in a credible and convincing manner; have not justified international crimes committed by Russian actors either abroad or within the Russian Federation, nor encouraged others to commit violations of international law;

8.7. clearly denounce all international crimes committed by Russian actors and support international mechanisms for accountability and justice;

8.8. have signed the Berlin Declaration of the Russian Democratic Forces before they agree to participate in the Platform and continue to uphold the principles it sets forth;

8.9. submit a declaration of the absence of conflicts of interest and accept verification by the Assembly Secretariat;

8.10. have not held, after 2014, any position in the State bodies of the Russian Federation or, if they have, have publicly and convincingly renounced these bodies' activities and contributed to their accountability;

8.11. have not held, after 2014, any position in Russian occupation administrations in the temporarily occupied territories of Ukraine;

8.12. have never disseminated or publicly rejected narratives that deny the Russian Federation's crime of aggression against Ukraine or other international crimes committed there;

8.13. recognise and respect unconditionally the sovereignty, independence and territorial integrity of the Republic of Belarus, as well as the Belarusian nation's aspiration for a democratic future and European choice;

8.14. have not received funding or material support from State or State-controlled entities of the Russian Federation or Belarus, or related persons or foundations, and shall submit annual declarations of sources of funding;

8.15. publicly support the establishment of a Special tribunal for the crime of aggression against Ukraine, as well as an international compensation mechanism, including the Register of Damage for Ukraine and an international claims commission for Ukraine.

9. The “Participants of the Russian Democratic Forces” shall not use, display or reproduce State symbols of the Russian Federation, including its flag, coat of arms, anthem, or other official insignia at the Assembly premises or events. The white-blue-white colours are recognised by the Russian Democratic Forces as a symbol of resistance.

10. The question of the rights of the indigenous peoples and national minorities of the Russian Federation and the preparedness to engage into a meaningful dialogue with their representatives and the preparedness to engage into a meaningful dialogue with the representatives of Russia’s national and ethnic groups will play a critical role in shaping a democratic political system that adheres to international law and the principles of peaceful and good-neighbourly relations. The issue of overcoming the colonial legacy of the Russian Federation would have to be addressed, including the concerns and interests of indigenous and colonised peoples residing in the territories of the constituent entities of the Russian Federation. The Assembly is committed to establishing a Dialogue Platform with the representatives of indigenous peoples and national minorities of the Russian Federation. Until a Dialogue Platform with the representatives of indigenous peoples and national minorities is established, one third of the seats for the Platform shall be reserved for the representatives of indigenous peoples and national minorities of the Russian Federation, reflecting their share of the population of the Russian Federation. When a Dialogue Platform for the indigenous peoples and national minorities of the Russian Federation is established, this quota will be terminated.

11. The Assembly refers particularly to its Resolution 2605 (2025) and reiterates that, in violation of international humanitarian law, the Russian Federation continues the colonisation of the temporarily occupied territories of Ukraine by encouraging hundreds of thousands of its own citizens to settle there, including through federal programmes. These initiatives form part of the aggressor State’s policy aimed at the forcible alteration of the demographic composition of the population, thereby significantly complicating the processes of de-occupation and the restoration of peace. Such actions constitute a violation of the Russian Federation’s international obligations and amount to crimes under international law, and should entail appropriate legal consequences.

12. The Assembly welcomes other parliamentary initiatives supporting Russian democratic forces and encourages synergies between its Platform and other initiatives, in particular those undertaken by the European Parliament.

13. The Assembly calls on the Council of Europe member States to:

13.1. provide administrative, legal and logistical support to facilitate the functioning of the Platform, including assistance with travel, visas, temporary residence issues and digital engagement;

13.2. support the functioning of the Platform, notably through voluntary contributions, by developing training programmes and workshops;

13.3. strengthen the visibility and impact of the Platform and encourage partnerships with other international organisations and democratic institutions.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2623 (2025)[1]

Appel urgent pour mettre fin à la catastrophe humanitaire dévastatrice et à la situation des journalistes tués à Gaza

Assemblée parlementaire

1. Deux ans après l'effroyable attaque terroriste et la prise d'otages perpétrées par le Hamas contre Israël le 7 octobre 2023, que l'Assemblée parlementaire a d'emblée condamnés sans équivoque, les opérations militaires israéliennes à Gaza se poursuivent sans relâche. Ces opérations militaires prolongées ont infligé des pertes insupportables à la population civile, dévasté Gaza et ses infrastructures pour les décennies à venir et étendu l'instabilité à toute la région.

2. Au cours de cette période, les efforts pour trouver une issue à la crise actuelle à Gaza n'ont pas encore abouti, et la dévastation du territoire et les souffrances humaines de la population civile suscitent une consternation et une condamnation grandissantes au niveau international, y compris en Europe. Un nombre croissant d'États, dont plusieurs États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ont reconnu l'État de Palestine en 2025, reflétant un consensus international de plus en plus élargi selon lequel le retour à une perspective politique crédible est essentiel pour trouver une paix durable. L'Assemblée reconnaît à la fois la responsabilité du Hamas dans le déclenchement de la crise actuelle et dans le maintien en détention des otages, et celle du Gouvernement israélien dans sa réponse disproportionnée aux attaques du 7 octobre, qui a coûté la vie à des dizaines de milliers de personnes civiles et réduit une grande partie de la bande de Gaza à un amas de décombres.

3. L'Assemblée prend note des efforts renouvelés menés par les États-Unis pour trouver une solution négociée et exprime son espoir de voir le conflit prendre fin.

4. L'Assemblée rappelle ses résolutions précédentes sur la crise humanitaire à Gaza, en particulier la Résolution 2582 (2025) «La nécessité absolue et urgente de mettre fin à la crise humanitaire concernant les femmes, les enfants et les otages à Gaza», qui visaient à obtenir un cessez-le-feu permanent et inconditionnel, le retour des otages et à redoubler d'efforts pour parvenir à une solution politique à Gaza.

5. Soutenant tous les efforts visant à identifier une issue pacifique à la crise actuelle ainsi qu'un processus de réconciliation durable et un accord politique entre les dirigeants et les peuples israéliens et palestiniens, l'Assemblée renouvelle son appel à mettre fin urgemment à la crise humanitaire grave, qui empire de jour en jour, et accorde une attention particulière à la protection des journalistes à Gaza, afin qu'ils et elles puissent accomplir en toute sécurité leur mission d'informer le monde sur la situation sur le terrain.

6. La riposte militaire d'Israël aux attaques du 7 octobre 2023 a tué plus de 65 000 Palestinien·nes, dont plus de 17 000 enfants. Des quartiers entiers ont été rasés et les habitations, les écoles, les hôpitaux et les sites culturels sont en ruines. Les difficultés liées aux multiples déplacements de la population vers des abris surpeuplés ou des camps de fortune ont été aggravées par le blocage de l'aide et de la nourriture par Israël, ce qui a conduit à la reconnaissance officielle de la famine dans certaines zones de Gaza par le Comité d'examen de la famine du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire en août 2025. L'Assemblée

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (34e séance) (voir Doc. 16273, rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: Lord Michael German). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (34e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

souligne que le ciblage délibéré de la population civile et la destruction généralisée d'infrastructures civiles ne peuvent être justifiés sous prétexte de légitime défense et constituent de graves violations du droit international humanitaire.

7. Il est particulièrement douloureux que les enfants palestiniens de Gaza aient perdu leur famille, leur maison et tout accès à l'éducation, et aient été mis en danger et traumatisés à un point tel que cela affectera toute leur vie, où qu'ils vivent.

8. La Commission internationale indépendante chargée d'enquêter dans le Territoire palestinien occupé, y compris Jérusalem-Est, et en Israël, du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a conclu, le 16 septembre 2025, que l'État d'Israël avait commis et continuait de commettre un génocide. L'Assemblée souligne le rôle essentiel des institutions judiciaires internationales dans le traitement de ces graves allégations et le fait que la reconnaissance des responsabilités des violations du droit international humanitaire est essentielle à toute paix durable. Elle souligne également à cet égard l'obligation de tous les États parties de prévenir le génocide conformément à l'article 1 de la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide.

9. L'Assemblée déplore l'utilisation d'un langage violent et déshumanisant par les responsables israéliens, y compris les membres du gouvernement du Premier ministre Nétanyahou. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe ont imposé des sanctions à des ministres du Gouvernement israélien pour incitation répétée à la violence contre la population civile palestinienne. Ce type de discours contribue à créer un climat propice à de graves violations des droits humains à l'encontre de la population civile palestinienne.

10. L'intensification des opérations militaires visant la ville de Gaza, qui a débuté en août 2025, a aggravé les souffrances humaines et la catastrophe humanitaire déjà intolérables. Ces opérations ont entraîné de nouveaux déplacements massifs de population, une nouvelle accélération de la destruction généralisée des habitations et des infrastructures, et de nouvelles pertes en vies humaines civiles dans une situation où la population était déjà confrontée à des privations extrêmes.

11. La confirmation officielle de la famine dans la ville de Gaza et ses environs par le Comité d'examen de la famine du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire en août 2025 a démontré qu'Israël n'a pas donné suite aux appels répétés demandant de permettre l'acheminement sans entrave de nourriture, de fournitures médicales, de carburant et d'autres aides essentielles à Gaza pour atteindre les personnes dans le besoin. Les modèles d'acheminement de l'aide approuvés par le Cabinet de sécurité israélien ont violé les principes humanitaires fondamentaux et ont exposé les personnes civiles et les travailleurs et travailleuses humanitaires à des risques importants, entraînant souvent la mort, notamment d'enfants qui cherchaient de la nourriture et de l'eau pour leurs familles. L'Assemblée souligne que l'entrave délibérée à l'aide humanitaire constitue une violation grave du droit international humanitaire.

12. L'Assemblée salue les efforts déployés par les États membres du Conseil de l'Europe pour accroître le flux d'aide vers Gaza et l'engagement pris, le 23 septembre 2025, par les gouvernements de 24 États membres de fournir le soutien nécessaire au traitement des patient·es de Gaza.

13. L'Assemblée souligne que la transparence et la responsabilité dans les situations de conflit armé dépendent de la capacité des journalistes indépendant·es à travailler en toute sécurité. Les journalistes sont nos yeux et nos oreilles sur le terrain, ils et elles sont les témoins des développements politiques et militaires, et surtout des catastrophes et crises humanitaires. L'exposition des journalistes à des situations qui mettent leur vie en danger, voire leur coûtent la vie, nous prive de l'accès à l'information. Depuis octobre 2023, plus de 200 journalistes, pour la plupart palestinien·nes, ont été tués et des dizaines d'autres ont été arrêtés. Bien qu'Israël nie avoir délibérément pris pour cible des journalistes et insiste sur le fait de ne frapper que des objectifs militaires, il a affirmé que la majorité des journalistes tués étaient en fait des terroristes et a également allégué une collaboration entre Al Jazeera et le Hamas. Cette affirmation a été rejetée par Al Jazeera et les associations de presse internationales. Dans le même temps, le Hamas lui-même a été accusé par le Comité pour la protection des journalistes de répression d'une ampleur sous-estimée, notamment d'intimidation, de détentions et de violences à l'égard des détracteurs. Malgré les risques immenses, la destruction des infrastructures médiatiques et la grave crise humanitaire, les journalistes locaux, souvent jeunes et non professionnels, et donc dépourvus de ressources ou de protection, continuent de documenter la vie quotidienne.

14. Les journalistes étrangers restent largement interdits d'accès à Gaza et celles et ceux qui sont autorisés à entrer sont contrôlés par l'armée israélienne, ce qui limite la couverture indépendante. Outre des centaines de médias, des organisations internationales telles que Reporters sans frontières, le Comité pour la

protection des journalistes et la Fédération européenne des journalistes ont lancé des appels urgents en faveur du libre accès et de la protection des journalistes. Elles ont également exigé l'ouverture d'enquêtes sur les crimes de guerre présumés, tels que la famine systématique.

15. L'Assemblée déplore le nombre exceptionnellement élevé de journalistes tués ou blessés à Gaza et réaffirme que les journalistes et les professionnels des médias sont des personnes civiles au regard du droit international humanitaire. Elle appelle toutes les parties à assurer leur protection et à garantir à tous les journalistes un accès sûr et sans entrave aux zones de conflit afin qu'ils puissent rendre compte de la réalité de la guerre de manière précise et indépendante.

16. L'Assemblée suit les progrès de la Flottille Global Sumud vers Gaza. Cette initiative civile et non violente comprend environ 50 navires et plusieurs centaines de volontaires, dont de nombreux citoyen·nes des États membres du Conseil de l'Europe. Son objectif est d'acheminer de l'aide humanitaire et d'attirer l'attention sur le blocus israélien de longue date sur Gaza. Des membres du Gouvernement israélien ont proféré des menaces à l'encontre de cette flottille, en se fondant sur des allégations non fondées selon lesquelles elle constituerait une initiative du Hamas. L'Assemblée note avec une vive inquiétude les informations sans précédent faisant état de frappes de drones dans les eaux tunisiennes les 8 et 9 septembre 2025, puis à nouveau les 23 et 24 septembre au large des côtes grecques. En réponse à ces incidents, l'Italie et l'Espagne ont déployé des escortes navales pour accompagner la flottille.

17. L'Assemblée est convaincue que seul le retour à une situation dans laquelle les principes du droit humanitaire sont pleinement respectés et perçus comme tels, et dans laquelle les journalistes sont autorisés à exercer leur travail d'information et de reportage en toute sécurité et indépendance, créera les conditions nécessaires à la résolution de la crise actuelle et à un avenir sûr et pacifique pour les peuples israélien et palestinien. Elle appelle les parties au conflit, ainsi que l'ensemble de la communauté internationale, à mettre fin sans plus tarder à la catastrophe humanitaire provoquée par l'homme à Gaza.

18. En ce qui concerne la catastrophe humanitaire à Gaza, l'Assemblée:

18.1. exige la libération immédiate et inconditionnelle de l'ensemble des otages détenus à Gaza;

18.2. appelle à un cessez-le-feu immédiat,permanent et inconditionnel à Gaza afin de mettre fin aux pertes effroyables en vies humaines parmi les personnes civiles, d'empêcher de nouveaux déplacements de population et de créer un espace pour le dialogue politique;

18.3. insiste pour que toutes les parties respectent strictement le droit international humanitaire, en assurant la protection totale des personnes civiles, des installations médicales et des travailleurs et travailleuses humanitaires;

18.4. demande l'entrée et la distribution immédiates et sans entrave de l'aide humanitaire, notamment de nourriture, d'eau, de médicaments, de carburant et d'abris.

19. En ce qui concerne le rôle des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, l'Assemblée les invite:

19.1. à prendre des mesures résolues et immédiates pour contribuer à assurer le retour des otages restants et mettre fin au conflit à Gaza, et fournir l'aide humanitaire et autre nécessaire à la population de Gaza;

19.2. à respecter et à faire respecter leurs obligations en vertu du droit international, notamment en soutenant le travail des organes et agences des Nations Unies et le travail de la Cour internationale de justice et en veillant au respect des règles énoncées dans les Conventions de Genève en toutes circonstances;

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

19.4. à concevoir et à mettre en place des programmes spéciaux de réadaptation pour les enfants palestiniens.

20. En ce qui concerne les journalistes, l'Assemblée exhorte Israël à prendre immédiatement les mesures suivantes:

20.1. autoriser l'accès sûr et sans entrave à Gaza et aux autres zones de conflit aux journalistes et aux professionnels des médias accrédités;

20.2. cesser de prendre pour cible les journalistes et leurs familles, en plus des personnes civiles;

20.3. mener des enquêtes approfondies et indépendantes sur la mort de journalistes à Gaza, rendre publiques les conclusions et prendre toutes les mesures nécessaires pour que les responsables soient traduits en justice.

21. L'Assemblée invite les États membres du Conseil de l’Europe:

21.1. à continuer à faire pression pour que les journalistes internationaux accrédités et les professionnels des médias puissent accéder librement et en toute sécurité à Gaza afin de pouvoir observer et rendre compte de la situation sur le terrain;

21.2. à demander et à faciliter l'évacuation des journalistes palestiniens et de leurs familles de Gaza et à leur fournir un soutien psychologique et matériel, lorsque cela est nécessaire pour leur protection immédiate.

22. L'Assemblée exhorte la Cour pénale internationale à enquêter sur les crimes de guerre présumés commis par l'armée israélienne contre des journalistes à Gaza.

23. En ce qui concerne la Flottille Global Sumud, l'Assemblée:

23.1. condamne toutes les attaques et tous les actes de harcèlement signalés dont elle fait l’objet et rappelle l'obligation de tous les États de respecter le droit international, en particulier le droit de la mer, y compris le devoir de mener des opérations de recherche et de sauvetage lorsque des navires se trouvant dans leurs zones désignées sont en détresse;

23.2. invite les États membres du Conseil de l’Europe à engager des efforts diplomatiques auprès d'Israël afin de garantir la livraison en toute sécurité de l'aide humanitaire par la flottille.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2623 (2025)[1]

Urgent call to put an end to the devastating humanitarian catastrophe and the killing of journalists in Gaza

Parliamentary Assembly

1. Two years on from the appalling terrorist attack and hostage taking perpetrated by Hamas against Israel on 7 October 2023, which the Parliamentary Assembly has from the outset unequivocally condemned, Israel's military operations in Gaza continue without respite. These protracted military operations have inflicted an unbearable toll on civilians, devastated Gaza and its infrastructure for decades to come and spread instability across the wider region.

2. Over this period, efforts to find a way out of the current crisis in Gaza have not succeeded, and the devastation of the territory and human suffering of the civilian population is giving rise to increasing dismay and condemnation internationally, including in Europe. A growing number of States, including several Council of Europe member and observer States, have recognised the State of Palestine in 2025, reflecting a deepening international consensus that a return to a credible political perspective is essential to finding a long-lasting peace. The Assembly recognises both the responsibility of Hamas in igniting the current crisis and in continuing to hold the hostages, and that of the Israeli Government in its disproportionate response to the attacks of 7 October, taking tens of thousands of civilian lives and reducing much of the Gaza Strip to rubble.

3. The Assembly notes the renewed efforts led by the United States to find a negotiated solution and expresses hope for an end to the conflict.

4. The Assembly recalls its previous resolutions on the humanitarian crisis in Gaza, in particular Resolution 2582 (2025) "The absolute and urgent need to end the humanitarian crisis for women, children and the hostages in Gaza", which have sought a permanent and unconditional ceasefire, the return of the hostages, and a renewed effort to achieve a political solution in Gaza.

5. Supporting all efforts to identify a peaceful end to the current crisis and a long-lasting reconciliation process and political agreement between the Israeli and Palestinian leaders and peoples, the Assembly once more calls for an urgent end to the severe humanitarian crisis, which worsens day by day, and pays particular attention to the protection of journalists in Gaza, so that they can carry out their work of reporting to the world, in safety, on the situation on the ground.

6. The military response of Israel to the 7 October 2023 attacks has killed more than 65 000 Palestinians, including over 17 000 children. Entire neighbourhoods have been levelled, with housing, schools, hospitals, and cultural sites reduced to rubble. The hardship of multiple displacements of the population to overcrowded shelters or makeshift camps has been compounded by Israel's blocking of aid and food, leading to the formal recognition of famine in areas of Gaza by the Integrated Food Security Phase Classification Famine Review Committee in August 2025. The Assembly underlines that the deliberate targeting of civilians and the widespread destruction of civilian infrastructure cannot be justified under the pretext of self-defence and represent grave violations of international humanitarian law.

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (34th sitting) (see Doc. 16273, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Lord Michael German). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (34th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

7. It is especially sad that the Palestinian children of Gaza have lost their families, homes and access to education, and have been endangered and traumatised to an extent that will affect their whole lives, wherever they live.

8. On 16 September 2025, the United Nations Human Rights Council Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and Israel concluded that the State of Israel has committed and is continuing to commit genocide. The Assembly emphasises the essential role of international judicial institutions in addressing these grave allegations and that accountability for violations of international humanitarian law is essential for any sustainable peace. It also highlights in this respect the obligation of all States Parties to prevent genocide pursuant to Article 1 of the United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide.

9. The Assembly deplores the use of violent and dehumanising language by Israeli officials, including members of Prime Minister Netanyahu's government. Several Council of Europe member States have imposed sanctions on Israeli Government ministers for repeated incitement against Palestinian civilians. Such rhetoric contributes to a climate conducive to serious human rights abuses against the Palestinian civilian population.

10. The expansion of military operations targeting Gaza City, beginning in August 2025, have intensified the already intolerable human suffering and humanitarian catastrophe. These operations have resulted in further mass displacement, a new acceleration in the widespread destruction of homes and infrastructure, and the further loss of civilian life in a situation where the population was already facing extreme deprivation.

11. The formal confirmation of famine in Gaza City and surrounding areas by the Integrated Food Security Phase Classification Famine Review Committee in August 2025 has demonstrated that Israel has not responded to repeated calls to allow unhindered food, medical supplies, fuel, and other essential aid into Gaza to reach those in need. Aid delivery models approved by Israel's Security Cabinet have violated core humanitarian principles and have exposed civilians and aid workers to significant harm, often resulting in deaths including of children seeking food and water for their families. The Assembly stresses that the deliberate obstruction of humanitarian relief constitutes a grave breach of international humanitarian law.

12. The Assembly welcomes efforts by member States of the Council of Europe to increase the flow of aid into Gaza and the commitment taken on 23 September 2025 by the governments of 24 member States to provide support needed for the treatment of patients from Gaza.

13. The Assembly underlines that transparency and accountability in situations of armed conflict depend on the ability of independent journalists to operate safely. Journalists are our eyes and ears on the ground, bearing witness to political and military developments, and most importantly humanitarian catastrophes and crises. Journalists' exposure to life-threatening circumstances, or even death, deprives us of access to information. Since October 2023, more than 200 journalists, mostly Palestinian, have been killed, and dozens detained. Although Israel denies deliberately targeting journalists and insists it only strikes military objectives, it has alleged that the majority of journalists killed were in fact terrorists, and has also alleged a collaboration between Al Jazeera and Hamas. This claim has been rejected by Al Jazeera and international press associations. At the same time, Hamas itself has been accused by the Committee to Protect Journalists of under-reported repression, including intimidation, detentions, and violence toward critics. Despite immense risks and amid the destroyed media infrastructure as well as the severe humanitarian crisis, local journalists, often young and non-professional and thus lacking any resources or security protection, continue to document daily life.

14. Foreign reporters remain largely barred from Gaza and those allowed entry are controlled by the Israel Defense Forces, limiting independent coverage. In addition to hundreds of media outlets, international organisations such as Reporters Without Borders, the Committee to Protect Journalists and the European Federation of Journalists, have issued urgent appeals for free access and the protection of journalists. They have also demanded investigations into alleged war crimes such as systematic starvation.

15. The Assembly deplores the exceptionally high number of journalists killed or injured in Gaza and reiterates that journalists and media workers are civilians under international humanitarian law. It calls on all parties to ensure their protection and the safe, unhindered access of all journalists to conflict areas so that the realities of the war can be accurately and independently reported.

16. The Assembly is following the progress of the Global Sumud Flotilla towards Gaza. This civilian and non-violent initiative comprises about 50 vessels and several hundred volunteers, including many citizens of Council of Europe member States. Its purpose is to deliver humanitarian aid and to draw attention to the longstanding Israeli blockade of Gaza. Members of the Israeli Government have made threats concerning this

flotilla, based on unsubstantiated allegations that it constitutes an initiative by Hamas. The Assembly notes with grave concern unprecedented reports of drone strikes in Tunisian waters on 8 and 9 September 2025 and again on 23 and 24 September off the Greek coast. In response to these incidents, Italy and Spain have deployed naval escorts to accompany the flotilla.

17. The Assembly is convinced that only a return to a situation in which the principles of humanitarian law are fully respected and seen to be respected, and in which journalists are allowed to carry out their work of information gathering and reporting in safety and independence, will create the necessary conditions for a resolution of the current crisis, and a secure and peaceful future for the Israeli and Palestinian peoples. It calls upon the parties to the conflict, and to all the international community, to put an end to the man-made humanitarian catastrophe in Gaza with no more delay.

18. With regard to the humanitarian catastrophe in Gaza, the Assembly:

18.1. demands the immediate and unconditional release of all hostages held in Gaza;

18.2. calls for an immediate, permanent and unconditional ceasefire in Gaza to halt the appalling loss of civilian life, prevent further displacement, and create space for political dialogue;

18.3. insists that all parties comply strictly with international humanitarian law, ensuring full protection of civilians, medical facilities, and humanitarian workers;

18.4. calls for the immediate and unhindered entry and distribution of humanitarian aid, including food, water, medicine, fuel, and shelter.

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

19.1. take resolute and immediate measures to help ensure the return of the remaining hostages and put an end to the conflict in Gaza, and provide the necessary humanitarian and other assistance to the people of Gaza;

19.2. respect and uphold their obligations under international law, including by supporting to 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;

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

19.4. devise and put in place special rehabilitation programmes for Palestinian children.

20. As regards journalists, the Assembly urges Israel to immediately:

20.1. allow safe and unhindered access to Gaza and other conflict areas to accredited journalists and media workers;

20.2. stop targeting journalists and their families, in addition to civilians;

20.3. carry out full and independent investigations into the deaths of journalists in Gaza, make public the conclusions and take any steps necessary to hold those responsible to account.

21. The Assembly calls on Council of Europe member States to:

21.1. continue to exert pressure to grant immediate free and safe access of accredited international journalists and media workers to Gaza so that the situation on the ground can be observed and reported;

21.2. call for and facilitate the evacuation of Palestinian journalists and their families from Gaza and provide them with psychological and material support, where necessary, for their immediate protection.

22. The Assembly urges the International Criminal Court to investigate the alleged war crimes committed by the Israeli army against journalists in Gaza.

23. With regard to the Global Sumud Flotilla, the Assembly:

23.1. condemns all reported attacks and acts of harassment against it and reiterates the obligation of all States to respect international law, in particular the law of the sea, including the duty to conduct search-and-rescue operations whenever vessels within their designated zones are in distress;

23.2. calls on member States to engage in diplomatic efforts with Israel to guarantee the safe delivery of humanitarian aid by the flotilla.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2624 (2025)[1]

Défendre la démocratie et l'État de droit en Géorgie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Résolution 2585 (2025) «Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de Géorgie» et sa Résolution 2600 (2025) «La situation en Géorgie et le suivi de la Résolution 2585 (2025) "Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de Géorgie"», dans lesquelles elle faisait part de ses vives préoccupations face au rapide recul démocratique et à la profonde crise politique et sociale que connaît la Géorgie. Ces évolutions font sérieusement douter de la volonté des autorités de respecter les obligations découlant de l'adhésion de la Géorgie au Conseil de l'Europe et les engagements pris dans ce cadre.

2. L'Assemblée regrette profondément que les autorités géorgiennes aient systématiquement ignoré ses préoccupations et ses recommandations sur la crise démocratique en Géorgie, qui sont partagées par l'ensemble de la communauté internationale. Le rapide recul démocratique s'est poursuivi à un point tel que l'existence même de la démocratie en Géorgie est désormais remise en question.

3. L'Assemblée déplore la politique de plus en plus isolationniste et les relations antagonistes des autorités géorgiennes avec les organisations européennes et leurs États membres. Elle déplore également les attaques injustifiées et les accusations infondées et préjudiciables à l'encontre des membres de la communauté internationale en Géorgie, qui se sont multipliées ces derniers mois. Dans ce contexte, l'Assemblée regrette profondément que les autorités géorgiennes aient rejeté toute forme de dialogue avec elle et refusé de coopérer avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) dans la préparation de ses avis sur la législation géorgienne.

4. L'Assemblée est préoccupée par les informations qui indiquent que d'anciens membres de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée risquent d'être poursuivis pénalement en raison de leurs votes ou leurs activités en qualité de membres de la délégation. L'Assemblée réaffirme que ses membres ne peuvent être poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions. L'Assemblée invite les États membres à tout mettre en œuvre pour empêcher que de telles poursuites aient lieu.

5. En ce qui concerne les prochaines élections locales en Géorgie, l'Assemblée déplore que son appel en faveur de la mise en place immédiate d'un processus inclusif visant à créer un environnement électoral propice à la tenue de nouvelles élections véritablement démocratiques n'ait pas été suivi d'effet, comme en témoigne la décision de la majorité des partis d'opposition de ne pas participer aux prochaines élections locales. L'Assemblée regrette que ces élections ne soient pas observées par des organisations de la société civile qui jouissent d'une excellente réputation en matière d'observation des élections, en raison de la répression exercée sur la société civile. À cet égard, elle regrette profondément que les autorités géorgiennes n'aient pas invité le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe à observer les prochaines élections. L'Assemblée regrette également que l'invitation adressée au Bureau des institutions

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance) (voir Doc. 16271, rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), corapporteures: Mme Edite Estrela and Mme Sabina Ćudić). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (BIDDH/OSCE) pour observer ces élections ait été délibérément envoyée si tardivement qu'elle rend impossible leur observation.

6. L'Assemblée condamne la répression constante et implacable des dissidents politiques, notamment par l'adoption d'une législation répressive et le détournement de procédures judiciaires à des fins politiques contre la société civile, les médias indépendants, les forces d'opposition et les simples manifestants. Cette répression aggrave la crise sociale et politique du pays, viole les obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et accentue son recul démocratique.

7. L'Assemblée réitère sa condamnation des poursuites judiciaires motivées par des considérations politiques engagées à l'encontre de membres de l'opposition, de journalistes et de représentants de la société civile en Géorgie. À cet égard, elle déplore l'emprisonnement disproportionné et motivé par des considérations politiques de la journaliste Mzia Amaghlobeli et de plusieurs dirigeants de partis d'opposition sur la base d'accusations forgées de toutes pièces. Ces poursuites visent à réduire au silence les voix dissidentes et sont incompatibles avec une société démocratique.

8. L'Assemblée regrette profondément que, malgré ses appels en ce sens, aucune enquête effective n'ait été menée sur les brutalités policières et autres violations des droits humains commises pendant les manifestations, ni sur les nombreux rapports étayés qui font état de tortures et de mauvais traitements infligés aux manifestants lors de leur arrestation et de leur détention. Ces éléments sont en contradiction flagrante avec les lourdes peines de prison prononcées à l'encontre des manifestants sur la base de chefs d'accusation douteux et apparemment fabriqués de toutes pièces. L'Assemblée demande qu'il soit immédiatement mis fin au détournement des procédures judiciaires qui vise à réduire au silence l'opposition et la dissidence, et que toutes les personnes victimes de persécutions pour des motifs politiques en Géorgie soient immédiatement libérées.

9. Une société civile dynamique et pluraliste est essentielle au bon fonctionnement de la démocratie. La société civile géorgienne a toujours joué un rôle central dans le développement démocratique du pays. L'Assemblée est donc profondément préoccupée par les mesures prises par les autorités géorgiennes à l'encontre des ONG dans le cadre de l'application de la Loi controversée sur l'enregistrement des agents étrangers, qui met en danger leur fonctionnement et leur existence. L'Assemblée relève que, parallèlement à la Loi sur l'enregistrement des agents étrangers, la Loi sur la transparence de l'influence étrangère, qui ne respecte pas les normes européennes, reste en vigueur. En outre, l'Assemblée regrette l'adoption des amendements à la Loi sur les subventions par le Parlement géorgien les 16 avril et 10 juin 2025. Cette loi oblige les donateurs internationaux, y compris le Conseil de l'Europe et ses États membres, à obtenir l'accord du Gouvernement géorgien avant de fournir des fonds ou une aide aux organisations de la société civile géorgienne. Le fait de recevoir une subvention non autorisée expose l'organisation locale à une amende équivalente au double du montant reçu. Au moment de l'adoption de cette résolution, plus de 60 organisations de la société civile avaient été informées du fait qu'elles feraient l'objet d'inspections par le bureau anti-corruption, dont l'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif a été largement remise en question. L'effet cumulatif de ces textes de loi a été dévastateur pour la société civile en Géorgie, dont la survie est actuellement menacée. À cet égard, l'Assemblée déplore le gel des comptes bancaires de sept organisations de la société civile très respectées dans le cadre d'une enquête pénale portant sur des allégations de sabotage pour le compte d'entités étrangères. Cette mesure a eu un effet dévastateur sur ces organisations et a entraîné leur liquidation de fait.

10. L'Assemblée s'inquiète de la poursuite des intimidations et des représailles à l'encontre des fonctionnaires, notamment des nombreux licenciements effectués. Cette situation compromet l'existence d'une fonction publique indépendante et impartiale en Géorgie.

11. L'Assemblée réitère ses vives préoccupations au sujet de la commission d'enquête parlementaire sur les activités du «régime du Mouvement national uni (MNU)» et ses représentants politiques de 2003 à 2012. Cette enquête a ensuite été étendue à la période de 2012 à nos jours. L'Assemblée déplore la conclusion de la commission, pour qui le MNU et les partis qui lui sont affiliés ont entravé la mise en place d'un système politique sain en Géorgie et devraient donc être interdits. L'Assemblée condamne fermement la récente annonce du Premier ministre géorgien selon laquelle la majorité au pouvoir fera appel à la Cour constitutionnelle pour déclarer inconstitutionnels tous les partis appartenant au «collectif MNU», c'est-à-dire pratiquement toute l'opposition démocratique actuelle. De l'avis de l'Assemblée, cette interdiction de l'opposition démocratique établirait de fait une dictature de parti unique en Géorgie, ce qui serait incompatible avec son adhésion au Conseil de l'Europe.

12. L'Assemblée exhorte les autorités géorgiennes à inverser immédiatement l'effondrement de la démocratie dans le pays. Elle réitère sa volonté d'engager un dialogue ouvert et constructif avec les autorités et toutes les forces politiques et sociales en Géorgie, dans le but d'inverser le recul démocratique et de garantir que le pays respecte ses obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe et les engagements pris dans ce cadre. Toutefois, l'Assemblée souligne qu'un tel dialogue peut uniquement se fonder sur l'acceptation des normes et principes fondamentaux du Conseil de l'Europe. Elle note que la Géorgie peut bénéficier du plein soutien du Conseil de l'Europe à cet égard et exhorte les autorités à utiliser tous les outils disponibles. En gage de sa volonté de dialogue, l'Assemblée soutient les rapporteures pour la Géorgie de la Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi) à se rendre dans le pays dès que possible.

13. L'Assemblée reconnaît que l'inversion de l'effondrement de la démocratie en Géorgie est une question qui concerne tous les organes du Conseil de l'Europe. Elle invite donc instamment les organes du Conseil de l'Europe à utiliser tous les moyens disponibles, y compris ceux prévus à l'article 52 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), et invite les États membres à recourir aux requêtes interétatiques auprès de la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 33 de la Convention, pour veiller à ce que la Géorgie respecte pleinement toutes les normes et obligations découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2624 (2025)[1]

Uphold democracy and the rule of law in Georgia

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2585 (2025) "Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of Georgia" and Resolution 2600 (2025) "The situation in Georgia and follow up to Resolution 2585 (2025) 'Challenge, on substantive grounds, of the still unratified credentials of the parliamentary delegation of Georgia'" in which it expressed serious concerns about the rapid democratic backsliding and deep political and social crisis in Georgia. These developments raise serious doubts about the authorities' willingness to abide by Georgia's membership obligations and accession commitments to the Council of Europe.

2. The Assembly deeply regrets that the Georgian authorities have systematically ignored its concerns and recommendations about the democratic crisis in Georgia, which are shared by the international community at large. The rapid democratic backsliding has continued to such an extent that the very existence of democracy in Georgia is now being questioned.

3. The Assembly deplores the increasingly isolationist policies and antagonistic relations of the Georgian authorities with European organisations and their member States. It also deplores the unfounded attacks and baseless, damaging accusations against members of the international community in Georgia, which have multiplied in recent months. Against this backdrop, the Assembly deeply regrets the Georgian authorities' rejection of any form of dialogue with the Assembly and their refusal to co-operate with the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) in preparing its opinions on Georgian legislation.

4. The Assembly is concerned by reports that former members of the Georgian delegation to the Assembly risk criminal prosecution for their votes or activities as members of the delegation. The Assembly reiterates that its members cannot be prosecuted for words spoken or votes cast by them in the exercise of their functions. The Assembly calls on member States to exert all efforts necessary to prevent any such development from taking place.

5. Regarding the upcoming local elections in Georgia, the Assembly deplores the fact that its call for an immediate, inclusive process to establish an electoral environment conducive to new, genuinely democratic elections was not implemented, as is evident from the decision by the majority of opposition parties not to participate in the upcoming local elections. The Assembly regrets that these elections will not be observed by civil society organisations with a well-respected track record in election observation, due to the crackdown on civil society. In this respect, it deeply regrets that the Georgian authorities did not invite the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe to observe the upcoming elections. The Assembly also regrets that the invitation to the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE/ODIHR) to observe these elections was issued purposefully so late as to render their observation impossible.

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (35th sitting) (see Doc. 16271, report of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), co-rapporteurs: Ms Edite Estrela and Ms Sabina Ćudić). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (35th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

6. The Assembly condemns the ongoing and relentless crackdown on political dissent, including by the adoption of repressive legislation and the abuse of politically motivated legal proceedings against civil society, independent media, opposition forces and individual protesters. This crackdown exacerbates the country's social and political crisis, violates its Council of Europe membership obligations and deepens its democratic backsliding.

7. The Assembly reiterates its condemnation of the politically motivated prosecution of opposition members, journalists, and civil society representatives in Georgia. In this regard, it deplores the disproportionate and politically motivated imprisonment of the journalist Mzia Amaghlobeli and several opposition party leaders on trumped-up charges. Such prosecutions aim to silence dissenting voices and are incompatible with a democratic society.

8. The Assembly deeply regrets that, despite its calls to the contrary, no effective investigations have been conducted into police brutality and other human rights abuses during the demonstrations, nor into the many substantiated reports of torture and ill-treatment of demonstrators during their arrest and detention. This stands in stark contrast with the lengthy prison sentences handed down to protesters on questionable and allegedly fabricated charges. The Assembly calls for an immediate end to the abuse of legal procedures to silence opposition and dissent, and for the immediate release of all persons subjected to politically motivated persecution in Georgia.

9. A dynamic and pluralistic civil society is essential for a well-functioning democracy. Civil society in Georgia has historically played a pivotal role in the country's democratic development. The Assembly is therefore seriously concerned about the Georgian authorities' actions against NGOs to enforce the controversial Foreign Agent Registration Act, which endangers their functioning and existence. The Assembly notes that, alongside the Foreign Agent Registration Act, the Transparency of Foreign Influence Law, which falls short of European standards, remains in force. Furthermore, the Assembly regrets the adoption of the amendments to the Law on Grants by the Georgian Parliament on 16 April and 10 June 2025. This law requires international donors, including the Council of Europe and its member States, to obtain the Georgian Government's approval before providing funds or assistance to Georgian civil society organisations. Receiving an unauthorised grant will result in the local organisation being fined twice the amount received. At the moment of adopting this resolution, more than 60 civil society organisations had been informed that they would be subjected to inspections by the anti-corruption bureau, the independence of which from the executive branch of government has been widely questioned. The cumulative effect of these laws has been devastating for civil society in Georgia, whose survival is currently at risk. In this context, the Assembly deplores the freezing of the bank accounts of seven well-respected civil society organisations as part of a criminal investigation into alleged sabotage on behalf of foreign entities. This measure has had a devastating effect on those organisations, resulting in their de facto liquidation.

10. The Assembly is concerned that intimidation and retaliation against civil servants, including a large number of dismissals, have continued. This undermines the existence of an independent and impartial civil service in Georgia.

11. The Assembly reiterates its serious concerns regarding the parliamentary investigative commission into the activities of the "United National Movement (UNM) regime' and its political representatives between 2003 and 2012. This investigation was later extended to cover the period from 2012 until the present day. The Assembly deplores the commission's conclusion that the UNM and its affiliated parties hindered the establishment of a healthy political system in Georgia and should therefore be banned. The Assembly strongly condemns the recent announcement by Georgia's prime minister that the ruling majority will appeal to the Constitutional Court to declare all parties belonging to the "collective UNM" – practically the entire current democratic opposition – unconstitutional. In the Assembly's view, such banning of the democratic opposition would effectively establish a one-party dictatorship in Georgia, which would be incompatible with Council of Europe membership.

12. The Assembly urges the Georgian authorities to immediately reverse the breakdown of democracy in the country. It reiterates its readiness to engage in open and constructive dialogue with the authorities and all political and social forces in Georgia, with the aim of reversing the democratic backsliding and ensuring that the country honours its membership obligations and accession commitments to the Council of Europe. However, the Assembly emphasises that such a dialogue can only be based on acceptance of the Council of Europe's fundamental norms and principles. It notes that Georgia can benefit from the full support of the Council of Europe in this respect and urges the authorities to make use of all tools available. As a sign of its readiness for dialogue, the Assembly supports the rapporteurs for Georgia of the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee) to visiting the country at their earliest convenience.

13. The Assembly recognises that reversing the breakdown of democracy in Georgia is an issue for all Council of Europe bodies. It therefore urges the bodies of the Council of Europe to use all available means including those under Article 52 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and invites member States to use interstate applications to the European Court of Human Rights under Article 33 of the Convention, to ensure that Georgia fully honours all the standards and obligations stemming from Council of Europe membership.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2625 (2025)[1]

Partis politiques et démocratie

Assemblée parlementaire

1. La démocratie en Europe est en danger. Partout sur le continent, le recul de la démocratie se poursuit, marqué par l'érosion des freins et contrepoids institutionnels, les restrictions à la liberté des médias, la désinformation et les ingérences étrangères. Il se manifeste par une baisse de la participation politique, un affaiblissement de la confiance du public et une polarisation croissante, qui, ensemble, érodent la résilience des systèmes démocratiques. Les partis politiques sont au cœur de cette crise. Des partis forts, réactifs et inclusifs sont non seulement essentiels à une représentation politique saine, mais aussi indispensables pour faire face à ces menaces et préserver la démocratie.

2. L'Assemblée parlementaire estime que les partis politiques sont la pierre angulaire de la démocratie représentative. Ils sont l'élément clé de la compétition électorale, expriment et regroupent les préférences des citoyen·nes, canalisent les demandes vers les institutions politiques, facilitent la formation d'un gouvernement démocratique et permettent une alternance pacifique du pouvoir. Sans partis politiques, le pluralisme ne peut être représenté de manière significative et les parlements ne peuvent fonctionner efficacement.

3. L'Assemblée considère que les partis politiques, lorsqu'ils respectent les normes démocratiques, favorisent une concurrence ouverte et agissent de manière transparente, sont non seulement les garants de la représentation, mais aussi les agents les plus efficaces du renouveau démocratique en Europe.

4. Les partis politiques jouent un rôle fondamental au-delà des processus électoraux. Ils servent d'institutions permanentes d'éducation démocratique, de socialisation et de négociation. En recrutant des dirigeants politiques, en favorisant les compétences civiques et en transmettant les valeurs démocratiques d'une génération à l'autre, ils établissent et maintiennent la confiance et la légitimité dont dépendent les démocraties résilientes. Ils sont particulièrement bien placés pour offrir des plateformes structurées de dialogue et de délibération, pour servir de médiateurs entre divers groupes sociaux et pour transformer des intérêts concurrents en un programme cohérent pour le gouvernement.

5. L'Assemblée observe toutefois que les partis politiques de nombreux États membres du Conseil de l'Europe sont confrontés à des défis de taille. Le déclin à long terme du nombre d'adhérents et de la participation active, combiné à une volatilité électorale accrue, indiquent un affaiblissement des formes traditionnelles d'attachement politique. Les sondages d'opinion montrent systématiquement que les partis politiques font partie des institutions auxquelles on fait le moins confiance, de nombreux citoyen·nes les associant à l'élitisme, à l'intérêt personnel ou à la corruption.

6. L'érosion de la confiance a de graves conséquences. Elle alimente l'apathie politique, le sentiment anti-partis et la montée des mouvements anti-establishment. La polarisation et l'impasse politique résultent souvent de l'incapacité ou du refus des partis à établir un consensus. Lorsque les partis ne parviennent pas à jouer leur rôle de ponts de confiance au sein de la société, ou sont perçus comme insensibles aux préoccupations et aux besoins des citoyen·nes, la démocratie risque de devenir dysfonctionnelle.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance) (voir Doc. 16248, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Ingjerd Schie Schou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

7. Ces défis s'inscrivent dans un contexte plus large de recul de la démocratie en Europe, de pressions géopolitiques et de tentatives persistantes d'ingérence étrangère visant à déstabiliser les démocraties. À une époque où la confiance du public dans les institutions est fragile, les partis politiques ont une responsabilité particulière dans la sauvegarde de la cohésion et de la stabilité démocratiques. Leur engagement le plus fondamental doit être de défendre les principes fondamentaux de la démocratie, notamment des élections libres et équitables, le respect du pluralisme et la protection des libertés fondamentales.

8. Dans l'exercice de son mandat politique, l'Assemblée a toujours accordé une attention particulière à l'état de la démocratie et aux institutions qui la soutiennent. Elle se félicite de l'appel lancé par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en faveur d'un Nouveau Pacte Démocratique pour l'Europe et souligne que les partis politiques sont un moteur essentiel du renouveau démocratique.

9. Le Conseil de l'Europe, en particulier par l'intermédiaire de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), a fourni des orientations détaillées sur la réglementation et le fonctionnement des partis politiques. Dans son «Code de bonne conduite en matière de partis politiques» et dans de nombreux avis, la Commission de Venise a souligné les principes fondamentaux de transparence, d'équité, de pluralisme et de démocratie interne. Ces normes affirment que les partis politiques doivent pouvoir fonctionner librement et de manière indépendante, tout en restant responsables et respectueux des normes démocratiques.

10. L'Assemblée considère que ces principes restent indispensables pour restaurer la confiance des citoyen·nes dans les partis politiques à travers l'Europe, et c'est dans ce cadre qu'elle cherche à encourager la poursuite de la modernisation, de l'innovation et de l'engagement des citoyen·nes dans la vie des partis.

11. En renforçant l'adhésion inclusive, la prise de décision participative et la communication politique éthique, les partis politiques peuvent reconnecter les citoyen·nes aux institutions politiques et restaurer la confiance dans la démocratie représentative. Loin d'être obsolètes, les partis peuvent être les acteurs centraux pour lutter contre le recul de la démocratie, rétablir la confiance et favoriser une culture démocratique adaptée aux défis contemporains.

12. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée souligne que la confiance doit être un principe directeur de toute réforme des partis et invite les partis politiques des États membres du Conseil de l'Europe à démontrer activement leur intégrité, leur responsabilité et leur réactivité face aux attentes des citoyen·nes afin de renforcer leur rôle de piliers à la fois des démocraties résilientes et de la sécurité démocratique en Europe.

13. L’Assemblée invite les partis politiques à renouer le contact avec les citoyen·nes afin de répondre à leurs attente, en plaçant la justice sociale et l'égalité au cœur de leurs programmes, en veillant à ce que les politiques apportent des améliorations mesurables en matière de niveau de vie, d'accès à des soins de santé de qualité, d'éducation, de logement et d'emploi décent

14. En ce qui concerne le renforcement du lien de représentation avec les citoyen·nes, l'Assemblée encourage les partis politiques à élargir et à approfondir les possibilités de participation politique:

14.1. en développant des voies d'engagement accessibles et flexibles;

14.2. en adoptant des mécanismes transparents et participatifs pour la sélection des dirigeant·es et des candidat·es;

14.3. en renforçant les structures intermédiaires, notamment les sections locales, les organisations affiliées, les syndicats et les plateformes de la société civile, afin de garantir que les points de vue des citoyen·nes puissent éclairer et façonner l'orientation des partis;

14.4. en renforçant et maintenant les forums internes de délibération afin de favoriser le dialogue, la réflexion et la recherche de consensus entre les membres et les sympathisant·es.

15. Afin de lutter contre les problèmes de sous-représentation, l'Assemblée exhorte les partis politiques à adopter des stratégies concrètes en faveur de l'inclusion:

15.1. en intégrant l'égalité de genre, la participation des jeunes et la diversité dans les statuts, la vision et les plans stratégiques des partis;

15.2. en établissant des objectifs mesurables, des cibles et des mécanismes de responsabilisation afin d'améliorer les progrès en matière d'équilibre entre les femmes et les hommes, de participation des jeunes et de représentation des minorités et des groupes défavorisés;

15.3. en explorant l'application de procédures inclusives pour la sélection des candidat·es et le recrutement des dirigeant·es, telles que des mesures de parité, des quotas transparents ou d'autres mesures visant à élargir la participation;

15.4. en garantissant la diversité dans les listes électorales et les postes de direction grâce à des processus de sélection équitables et transparents.

16. L'Assemblée invite en outre les partis politiques à promouvoir la diversité et l'inclusion dans leur fonctionnement interne:

16.1. en développant des initiatives de soutien et de renforcement des capacités pour les groupes sous-représentés;

16.2. en approuvant la Charte révisée des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive;

16.3. en mettant en place des mécanismes visant à prévenir et à sanctionner les discours de haine, l'incitation à la haine et la discrimination de la part de leurs membres.

17. En ce qui concerne la sauvegarde de l'intégrité, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

17.1. à mettre pleinement en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales;

17.2. à réviser et renforcer les cadres nationaux régissant les contributions financières aux partis politiques, à la publicité et aux campagnes électorales afin d'atténuer le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite;

17.3. à assurer un contrôle efficace et introduire des sanctions claires contre les financements étrangers illicites.

18. L'Assemblée invite les partis politiques à renforcer leur responsabilité interne:

18.1. en adoptant des codes de conduite et des règles en matière de conflits d'intérêts pour les responsables des partis;

18.2. en mettant en place des procédures disciplinaires transparentes pour traiter les cas de comportement abusif;

18.3. en introduisant des règles claires en matière de lobbying et de relations avec les donateurs afin de protéger les partis contre toute influence indue.

19. En soulignant le rôle des partis politiques dans le maintien de la culture démocratique, l'Assemblée:

19.1. invite les partis politiques à recentrer leur rôle en tant que plateformes de dialogue entre les différentes couches sociales, en favorisant le compromis et la cohésion;

19.2. encourage les partis politiques à offrir des espaces pour l'éducation démocratique, le débat et l'engagement civique;

19.3. conformément à sa Résolution 2552 (2024) «Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs», invite les partis politiques à favoriser un engagement civique plus solide grâce à des technologies délibératives et des processus participatifs;

19.4. condamne les partis politiques qui, par leurs actions ou leurs votes explicites, soutiennent ***l'agression militaire contre des États souverains***.

20. L'Assemblée recommande aux partis politiques d'exploiter les outils et les innovations numériques de manière responsable:

20.1. en recourant à des consultations en ligne, à des forums délibératifs et à des primaires numériques transparentes afin d'élargir la participation citoyenne;

20.2. en s'engageant à mener des campagnes en ligne éthiques, en évitant le microciblage manipulateur et en garantissant la divulgation des publicités numériques;

20.3. en soutenant les initiatives en matière de culture numérique afin d'aider les citoyen·nes à naviguer dans l'environnement informationnel.

21. En ce qui concerne ses propres travaux, l'Assemblée, notamment par l'intermédiaire de son rapporteur général sur la démocratie, décide:

21.1. de poursuivre ses actions visant à renforcer la démocratie, à lutter contre son recul et à promouvoir des pratiques innovantes afin de renforcer la confiance des citoyen·nes dans les institutions démocratiques et leur participation à la prise de décision politique;

21.2. de continuer à examiner, en coopération avec la Commission de Venise, le Code de bonne conduite en matière de partis politiques et les questions qui y sont soulevées, en vue de le développer davantage si nécessaire.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2625 (2025)[1]

Political parties and democracy

Parliamentary Assembly

1. Democracy in Europe is in danger. Across the continent, democratic backsliding continues, marked by the corrosion of institutional checks and balances, restrictions on media freedom, disinformation, and foreign interference. It is manifested in declining political participation, weakening public trust, and rising polarisation, which together erode the resilience of democratic systems. Political parties stand at the centre of this crisis. Strong, responsive, and inclusive parties are not only vital for healthy political representation, but indispensable for confronting these threats and safeguarding democracy.

2. The Parliamentary Assembly believes that political parties are the cornerstone of representative democracy. They are the key element of electoral competition, articulate and aggregate citizens' preferences, channel demands into political institutions, facilitate democratic government formation, and enable peaceful alternation of power. Without political parties, pluralism cannot be meaningfully represented, and parliaments cannot function effectively.

3. The Assembly considers that political parties, when they respect democratic norms, foster open competition and act transparently, are not only guarantors of representation but also the most effective agents of democratic renewal in Europe.

4. Political parties play a fundamental role beyond electoral processes. They serve as permanent institutions of democratic education, socialisation, and negotiation. By recruiting political leaders, fostering civic skills, and transmitting democratic values across generations, they build and sustain the trust and legitimacy on which resilient democracies depend. They are uniquely positioned to provide structured fora for dialogue and deliberation, to mediate between diverse social groups, and to transform competing interests into a coherent programme for government.

5. The Assembly observes, however, that political parties in many Council of Europe member States face profound challenges. Long-term decline in membership and active participation, combined with heightened electoral volatility, indicate a weakening of traditional forms of political attachment. Public opinion surveys consistently show that political parties are among the least trusted institutions, with many citizens associating them with elitism, self-interest, or corruption.

6. The erosion of trust has serious consequences. It fuels political apathy, anti-party sentiment, and the rise of anti-establishment movements. Polarisation and political gridlock often stem from parties' inability or unwillingness to build consensus. When parties fail to act as trusted bridges within society, or are perceived as unresponsive to the concerns and needs of citizens, democracy risks becoming dysfunctional.

7. These challenges are unfolding within the broader context of democratic backsliding across Europe, geopolitical pressures, and persistent attempts at foreign interference aimed at destabilising democracies. At a time when public trust in institutions is fragile, political parties bear a particular responsibility for safeguarding democratic cohesion and stability. Their most basic commitment must be to uphold the core principles of democracy including free and fair elections, respect for pluralism, and the protection of fundamental freedoms.

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (35th sitting) (see Doc. 16248, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Ingjerd Schie Schou). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (35th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

8. The Assembly, in the fulfilment of its political mandate, has consistently paid close attention to the state of democracy and the institutions that sustain it. It welcomes the call of the Secretary General of the Council of Europe for a New Democratic Pact for Europe, and underlines that political parties are an essential motor for democratic renewal.

9. The Council of Europe, particularly through the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), has provided extensive guidance on the regulation and functioning of political parties. Through its "Code of Good Practice in the field of Political Parties" and numerous Opinions, the Venice Commission has underlined foundational principles of transparency, fairness, pluralism, and internal democracy. These standards affirm that political parties must be able to operate freely and independently, while at the same time remaining accountable and respectful of democratic norms.

10. The Assembly considers that these principles remain indispensable for restoring citizens' trust in political parties across Europe, and it is within this framework that it seeks to encourage further modernisation, innovation, and citizen engagement in party life.

11. By enhancing inclusive membership, participatory decision making, and ethical political communication, political parties can reconnect citizens with political institutions and restore confidence in representative democracy. Far from being obsolete, parties can be the central actors in addressing democratic backsliding, rebuilding trust and fostering a democratic culture adapted to contemporary challenges.

12. In light of these considerations, the Assembly underlines that trust must be a guiding principle of all party reform, and calls on political parties across Council of Europe member States to actively demonstrate their integrity, accountability, and responsiveness to citizens' expectations in order to reinforce their role as pillars of both resilient democracies and democratic security in Europe.

13. In order to respond to citizens' expectations, the Assembly calls on political parties to reconnect with citizens by placing social justice and equality at the core of their programmes, ensuring that policies deliver measurable improvements in living standards, access to quality health care, education, housing and decent work.

14. With regard to strengthening the representational link to citizens, the Assembly encourages political parties to widen and deepen opportunities for political participation by:

14.1. developing accessible and flexible pathways for engagement;

14.2. adopting transparent and participatory mechanisms for leadership and candidate selection;

14.3. strengthening intermediary structures, including local branches, affiliated organisations, unions, and civil society platforms, to ensure citizens' perspectives can inform and shape party direction;

14.4. enhancing and sustaining internal forums for deliberation to foster dialogue, reflection, and consensus building among members and supporters.

15. To combat issues of under-representation, the Assembly urges political parties to adopt concrete strategies for inclusion by:

15.1. integrating gender equality, youth participation and diversity into party statutes, vision and strategic plans;

15.2. establishing measurable objectives, targets, and accountability mechanisms to enhance progress on gender balance, youth involvement, and representation of minorities and disadvantaged groups;

15.3. exploring the application of inclusive procedures for candidate selection and leadership recruitment, such as parity measures, transparent quotas, or other measures designed to widen participation;

15.4. ensuring diversity in electoral lists and leadership positions through fair and transparent selection processes.

16. The Assembly further invites political parties to promote diversity and inclusion across their internal functioning by:

16.1. developing support and capacity-building initiatives for under-represented groups;

16.2. endorsing the revised Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society;

16.3. establishing mechanisms to prevent and sanction hate speech, incitement to hatred and discrimination by their members.

17. With regard to safeguarding integrity, the Assembly calls on Council of Europe member States to:

17.1. fully implement recommendations by the Group of States against Corruption (GRECO) on the funding of political parties and electoral campaigns;

17.2. review and enhance national frameworks governing financial contributions to political parties, advertising and electoral campaigns to mitigate the risk of inappropriate or illicit foreign financial interference;

17.3. ensure effective monitoring and introduce clear sanctions against illicit foreign funding.

18. The Assembly calls on political parties to strengthen internal accountability by:

18.1. adopting codes of conduct and conflict-of-interest rules for party officials;

18.2. establishing transparent disciplinary procedures to address misconduct;

18.3. introducing clear rules on lobbying and relations with donors to safeguard parties from undue influence.

19. In highlighting the role of political parties in sustaining democratic culture, the Assembly:

19.1. calls on political parties to re-centre their role as platforms for dialogue across social divides, promoting compromise and cohesion;

19.2. encourages political parties to provide spaces for democratic education, debate and civic engagement;

19.3. in line with its Resolution 2552 (2024) “Strengthening democracy through participatory and deliberative processes”, calls on political parties to foster more robust civic engagement with deliberative technologies and participatory processes;

19.4. condemns political parties that, through their explicit actions or votes, support ***military aggression against sovereign States***.

20. The Assembly recommends that political parties harness digital tools and innovations responsibly by:

20.1. using online consultations, deliberative forums, and transparent digital primaries to widen citizen participation;

20.2. committing to ethical online campaigning, avoiding manipulative micro-targeting, and ensuring disclosure of digital advertising;

20.3. supporting digital literacy initiatives to help citizens navigate the information environment.

21. As regards its own work, the Assembly, including through its General Rapporteur on democracy, resolves to:

21.1. continue actions to strengthen democracy, counter its backsliding and promote innovative practices to enhance citizens’ trust in democratic institutions and their participation in political decision making;

21.2. continue to review, in co-operation with the Venice Commission, the Code of Good Practice in the field of Political Parties and the issues raised in it, with a view to developing it further if required.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 309 (2025)[1]

Projet de convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de l'achèvement des travaux de préparation du projet de convention du Conseil de l'Europe sur la coproduction d'œuvres audiovisuelles sous forme de séries (ci-après le «projet de convention»), et de son objectif de promotion de la collaboration transfrontalière et de la diversité culturelle.

2. Certains États membres et représentants du secteur audiovisuel et l'Union européenne ont fait part des inquiétudes que leur inspirent l'absence d'étude d'impact, l'insuffisante consultation des parties prenantes et les risques qu'engendrent certains éléments du projet de convention.

3. Il convient de revenir sur quelques points de sorte qu'un maximum d'États membres ratifient la convention, sûrs des bénéfices qu'elle apporte et sans craindre d'effets secondaires indésirables sur leurs écosystèmes.

4. Le projet de convention définit l'expression «coproducteurs indépendants» comme désignant «les sociétés de production audiovisuelle qui sont liées par un contrat de coproduction et qualifiées d'indépendantes en vertu des dispositions du droit interne de leur pays d'établissement ou, en l'absence de telles dispositions, qui satisfont aux critères d'indépendance énoncés à l'annexe III de la présente Convention».

5. Une telle définition peut entraîner une interférence normative avec les cadres juridiques nationaux et les régimes d'aides publiques, ce qui se traduirait par des décalages entre réglementations, réduirait l'efficacité des dispositifs nationaux et dissuaderait les parties prenantes de participer à des coproductions. Même si la définition de l'annexe III ne vaut qu'en l'absence de législation nationale, elle peut être considérée comme constituant de fait une norme supranationale. Cela pourrait exercer une pression normative indue sur les États, fausser les critères d'éligibilité aux financements publics et aller à l'encontre du principe de subsidiarité sur lequel repose l'autonomie des écosystèmes audiovisuels nationaux.

6. L'Assemblée juge donc essentiel que chaque État définisse l'indépendance en fonction de son propre écosystème audiovisuel.

7. Par ailleurs, les règles concernant les droits d'auteur, le partage des données et le contrôle artistique imposent des restrictions qui risquent d'aller à contre-courant de pratiques établies ou de l'harmonisation juridique au sein de l'Union européenne.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance) (voir Doc. 16238, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteure: Mme Valentina Grippo). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

Avis 309 (2025)

8. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres, avant d'envisager l'adoption, de faire procéder à une étude de marché et à une évaluation d'impact du projet de convention, avec la participation des parties prenantes. Elle lui recommande par ailleurs d'apporter les modifications suivantes au projet de convention:

8.1. ajouter une disposition imposant à chaque signataire, s'il ne l'a pas déjà fait, de définir dans son droit le producteur indépendant aux fins du projet de convention, avant l'entrée en vigueur de la convention sur son territoire ;

8.2. reformuler l'article 3(e) comme suit: «le terme "coproducteurs indépendants" désigne les sociétés de production audiovisuelle qui sont liées par un contrat de coproduction et qualifiées d'indépendantes en vertu des règles en la matière de leur pays d'établissement» ;

8.3. supprimer la deuxième phrase de l'article 7(1) libellée comme suit: «La répartition des parts devrait tenir compte des participations financières des coproducteurs indépendants et de leurs dépenses créatives et techniques respectives» ;

8.4. supprimer l'article 7(2) ;

8.5. à l'article 7(3), supprimer la deuxième phrase libellée comme suit «Les droits d'exploitation ne peuvent être concédés à titre perpétuel et les durées des licences d'exploitation doivent permettre aux coproducteurs indépendants de tirer profit de la valeur résiduelle des droits» ;

8.6. reformuler l'article 8(3) comme suit: «Les coproducteurs indépendants prennent part aux décisions importantes en matière de création et de production» ;

8.7. reformuler l'article 9 comme suit: «Compréhension du succès et de la diffusion des coproductions officielles de séries 1. Les fournisseurs de services de médias audiovisuels et leurs filiales établis dans les Parties à la Convention communiquent aux autorités compétentes définies à l'alinéa 5 de l'article 5 des données d'audience et des informations sur l'exploitation des séries reconnues comme des coproductions officielles qui ont bénéficié d'avantages financiers en application de l'article 4, dès lors que les dispositions législatives et la réglementation nationales l'exigent. Les autorités compétentes protègent le secret de ces informations» ;

8.8. dans l'annexe II, point 1, paragraphe 2, supprimer les mots «ou de l'annexe III» ;

8.9. supprimer l'annexe III .

9. L'Assemblée recommande également au Comité des Ministres d'apporter, au projet de rapport explicatif, les modifications qui s'imposent pour refléter celles apportées au projet de convention.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Opinion 309 (2025)[1]

Draft Council of Europe convention on the Co-Production of Audiovisual Works in the Form of Series

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly welcomes the finalisation of the draft Council of Europe convention on the co-production of audiovisual works in the form of series (hereinafter the "draft convention") and commends its ambition to promote cross-border collaboration and cultural diversity.

2. Certain member States, industry representatives, and the European Union have raised concerns regarding the absence of an impact assessment, the inadequate consultation of stakeholders, and the risks associated with certain elements of the draft convention.

3. Some issues require further consideration to enable the greatest number of member States to ratify the convention with confidence in its benefits, free from fear of unintended side effects on their local ecosystems.

4. The draft convention defines the term "independent co-producers" as "audiovisual production companies that are bound by a co-production contract and qualify as independent under the domestic law provisions of their countries of establishment or, in the absence of such provisions, that satisfy the criteria of independence as set out in Appendix III".

5. Such a definition may generate normative interference with domestic legal frameworks and public support regimes, resulting in regulatory misalignment, reducing the effectiveness of national mechanisms, and deterring stakeholder participation in co-productions. Although the definition set out in Appendix III applies only in the absence of domestic legislation, it can still be considered a *de facto* supranational standard. This could exert undue normative pressure on States, distort eligibility criteria for public funding, and compromise the principle of subsidiarity that underpins the autonomy of national audiovisual ecosystems.

6. Accordingly, the Assembly considers it essential that each State defines independence in a manner that reflects its own audiovisual ecosystem.

7. Moreover, the rules regarding copyright, data sharing, and artistic control impose restrictions that may undermine established practices or legal harmonisation at European Union level.

8. Consequently, the Assembly recommends that the Committee of Ministers, before considering its adoption, carry out a market analysis and an impact assessment of the draft convention with the participation of stakeholders. Furthermore, it recommends that the Committee of Ministers make the following amendments to the draft convention:

8.1. include a provision requiring that each signatory which does not have a definition of "independent producer" for the purposes of the draft convention shall adopt such a definition before the entry into force of the convention in its territory;

8.2. redraft Article 3(e) as follows: "the term 'independent co-producers' shall mean audio-visual production companies that are bound by a co-production contract and qualify as independent under the relevant rules of their countries of establishment";

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (35th sitting) (see Doc. 16238, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Ms Valentina Grippo). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (35th sitting). Provisional version subject to editorial review.

8.3. in Article 7(1), delete the second sentence worded as follows: “The allocation of shares should take into account the respective financial contributions of the independent co-producers and their creative and technical expenditures”;

8.4. delete Article 7(2);

8.5. in Article 7(3) delete the second sentence worded as follows: “Exploitation rights may not be licensed in perpetuity and the periods of licensing shall allow the independent co-producers to benefit from the residual value of the rights”;

8.6. in Article 8(3), delete the words: “manage and”;

8.7. redraft Article 9 as follows: “Understanding of the success and circulation of officially co-produced series 1. Audiovisual media service providers and their subsidiaries established in Parties to the Convention shall provide audience data and information on the exploitation of series that have obtained official co-production status and received financial benefits pursuant to Article 4, to competent authorities, as defined in Article 5, paragraph 5, provided it is required by national legislative and regulatory provisions. Competent authorities shall treat this information confidentially.”;

8.8. in Appendix II, point 1, paragraph 2, delete the words: “or of Appendix III”;

8.9. delete Appendix III.

9. The Assembly also recommends that the Committee of Ministers make the necessary amendments to the draft explanatory report to reflect those made to the draft convention.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2627 (2025)[1]

Promouvoir la couverture santé universelle

Assemblée parlementaire

1. La couverture santé universelle (CSU), fondée sur le principe de «ne laisser personne de côté», constitue un engagement politique central du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, et fait l'objet de la cible 3.8 de l'Objectif de développement durable (ODD) 3. Dans le Pacte pour l'avenir adopté en 2024, les chefs d'État et de gouvernement réunis à l'Assemblée générale des Nations Unies ont réaffirmé leur volonté de redoubler d'efforts pour concrétiser cet objectif.

2. La santé est une priorité politique du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire général l'a rappelé à l'occasion de la Journée mondiale de la Santé (7 avril) «La santé est notre bien le plus précieux et une préoccupation de premier ordre pour tous les Européens (…) Aujourd'hui plus que jamais, les soins de santé doivent être synonymes de confiance, de sécurité et d'accès, ce qui nécessite une approche holistique (…) Aujourd'hui, et chaque jour, réaffirmons qu'un système de santé équitable et de qualité est un élément essentiel d'une démocratie saine».

3. Les objectifs poursuivis en matière de santé, tant au niveau mondial que régional, reposent sur un socle juridique solide et largement consensuel. Le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale, le droit à la protection de la santé et le droit à la protection sociale sans discrimination sont des droits humains fondamentaux, indissociablement liés à la dignité humaine et essentiels à l'exercice effectif de l'ensemble des autres droits.

4. L'Assemblée parlementaire l'a déjà inscrit à son agenda dans la Résolution 2500 (2023) «Urgence de santé publique: la nécessité d'une approche holistique du multilatéralisme et des soins de santé»: Elle y rappelle que les soins de santé primaires sont la pierre angulaire de la CSU, garantissant prévention, promotion de la santé, traitement, protection financière, et nécessitent un financement durable. Dans ce cadre, la prévention et la lutte contre les discriminations fondées sur le genre étant essentielles, la CSU doit inclure pleinement la santé sexuelle, reproductive et mentale, ainsi que la prise en charge complète des victimes de violence.

5. La CSU constitue un investissement stratégique dans le développement durable. Elle améliore les résultats sanitaires, la cohésion sociale, l'équité, l'égalité de genre et la stabilité économique. Elle est reconnue comme une base essentielle de la sécurité sanitaire mondiale pour résister aux crises sanitaires, géopolitiques, économiques et climatiques. Malgré cela, les progrès vers la CSU stagnent avec plus de 4,5 milliards de personnes ne bénéficiant pas entièrement de services essentiels, 2 milliards connaissant des difficultés dues au non-remboursement de frais de santé, et 344 millions tombées dans l'extrême pauvreté à cause des frais de santé et une détérioration de la protection financière.

6. Bien que les États membres du Conseil de l'Europe affichent des progrès supérieurs à la moyenne mondiale, les inégalités d'accès aux soins et les disparités sanitaires y persistent, voire s'aggravent. L'Assemblée souligne l'urgence de renforcer l'action pour atteindre la cible 3.8 de l'ODD 3 d'ici à 2030, en mobilisant pleinement les leviers du Cadre stratégique 2024-2027 de la plateforme CSU2030, en vue de la prochaine réunion de haut niveau prévue en 2027.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance) (voir Doc. 16243, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 2 octobre 2025 (35e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

7. Au cœur du plaidoyer pour faire progresser la CSU, le Conseil de l'Europe apporte une contribution unique fondée sur les droits humains. En mobilisant ses traités – la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5), la Charte sociale européenne (révisée) (STE n°163) et la Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (STE n°164, «Convention d'Oviedo») –, il influence les législations et politiques sociales et de santé publique de ses États membres. Cette approche holistique, centrée sur la dignité humaine, associe notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Comité européen des droits sociaux, l'action du Comité directeur pour les droits de l'homme dans les domaines de la biomédecine et de la santé, les interventions du Commissaire aux droits de l'homme et les initiatives du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux. Elle constitue un levier déterminant pour faire du droit à la santé une réalité pour toutes et tous, en cohérence avec les objectifs de la CSU et de l'ODD 3.

8. L'Assemblée reconnaît que la Charte sociale européenne est l'instrument clé du Conseil de l'Europe pour promouvoir la CSU. Ses articles 11 et 13, interprétés à la lumière de la définition de la santé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), garantissent le droit à la protection de la santé pour toutes les personnes présentes sur le territoire des États parties, sans distinction de statut administratif. La jurisprudence du Comité européen des droits sociaux renforce ce cadre en précisant les obligations positives des États: garantir des soins disponibles, accessibles économiquement et géographiquement, acceptables culturellement et de qualité, tout en assurant l'accès effectif aux soins essentiels. Elle intègre également les déterminants sociaux de la santé (logement, énergie, alimentation), affirmant ainsi une approche globale et intégrée de la CSU.

9. La Convention d'Oviedo soutient directement la cible 3.8 de l'ODD 3 en posant le principe d'un accès équitable à des soins de qualité, tenant compte des besoins de santé et des ressources disponibles. S'appuyant sur cette base, la Recommandation CM/Rec(2023)1 du Comité des Ministres appelle les États à garantir un accès équitable aux médicaments et équipements médicaux, y compris en période de pénuries, pour les personnes atteintes de maladies graves. L'Assemblée salue également l'action du Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé, qui fait de l'accès équitable et rapide aux innovations médicales une priorité stratégique.

10. Dans un contexte de soutien politique fragilisé, de tensions géopolitiques croissantes et de contraintes budgétaires, l'Assemblée souligne l'importance de porter un message collectif, clair et mobilisateur en faveur de la CSU. Les engagements pris dans le cadre des ODD s'imposent aux États membres du Conseil de l'Europe. Pour que la CSU devienne une réalité, il est indispensable que chaque État s'approprie ces objectifs et que chaque parlement participe activement à leur mise en œuvre dans les politiques publiques nationales.

11. L'Assemblée considère que le Conseil de l'Europe a toute légitimité à rejoindre la plateforme CSU2030, aux côtés d'autres organisations internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques. Cette adhésion renforcerait sa contribution à l'alignement mondial des efforts en faveur de la CSU et permettrait de promouvoir ses normes et outils dans un cadre multilatéral. En rejoignant le comité de pilotage de la plateforme et en endossant le Pacte mondial CSU2030, le Conseil de l'Europe pourrait davantage mobiliser les gouvernements et parlements de ses États membres, renforcer la place des droits humains dans les systèmes de santé et contribuer à faire de la CSU un objectif commun, partagé et mesurable.

12. 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:

12.1. en ce qui concerne la CSU et les politiques de santé:

12.1.1. à inscrire l'objectif de la CSU comme priorité politique nationale, conformément à la cible 3.8 de l'ODD 3 et aux engagements réitérés dans le Pacte pour l'avenir adopté en 2024, en affectant à sa réalisation un budget suffisant conformément notamment aux recommandations de l'OMS;

12.1.2. à garantir, en particulier pour les personnes en situation de vulnérabilité, un accès équitable, abordable et de qualité aux soins de santé physique et mentale, y compris des dispositifs d'intervention proactive pour les personnes qui, en raison de leur santé, ne peuvent reconnaître leur besoin de soins ni se déplacer vers les services;

12.1.3. à investir de manière accrue et durable dans les soins de santé primaires, reconnus comme fondement de la CSU et condition essentielle à la résilience sanitaire et sociale;

12.1.4. à reconnaître et intégrer les déterminants sociaux de la santé (tels que l'accès au logement, à l'alimentation, à l'énergie ou à un environnement sain) dans les politiques publiques de santé et de cohésion sociale;

12.1.5. à inclure, dans le cadre de la CSU, des services complets et accessibles de prévention, de santé sexuelle, reproductive et mentale, ainsi que de soutien des victimes de violence sexuelle;

12.2. en ce qui concerne la mobilisation des instruments du Conseil de l'Europe:

12.2.1. à progresser dans l'acceptation plus large des dispositions de la Charte sociale européenne (révisée) qui sont indispensables pour réduire les inégalités en matière de santé et faire avancer l'engagement de ne pas faire de laissés pour compte;

12.2.2. à se référer de manière systématique aux normes et aux actions du Conseil de l'Europe en matière de droits humains dans l'élaboration des politiques de santé, en particulier à la Charte sociale européenne (révisée) et à la Convention d'Oviedo;

12.2.3. à appliquer les recommandations du Comité des Ministres en matière d'accès équitable aux médicaments et aux soins, notamment la Recommandation CM/Rec(2023)1, y compris en période de crise ou de pénurie;

12.2.4. à promouvoir activement les travaux du Comité directeur pour les droits humains dans les domaines de la biomédecine et de la santé relatifs à l'accès équitable et rapide à l'innovation médicale;

12.3. en ce qui concerne la coordination et le multilatéralisme:

12.3.1. à affirmer leur engagement pour la CSU dans les enceintes internationales pertinentes et plaider pour une approche fondée sur les droits humains dans les systèmes de santé;

12.3.2. à soutenir l'adhésion du Conseil de l'Europe à la plateforme multilatérale CSU2030, afin d'y faire entendre la voix des droits sociaux et de promouvoir l'alignement entre les engagements internationaux et les normes européennes;

12.3.3. à renforcer la responsabilité des parlements dans la mise en œuvre des objectifs de la CSU, notamment en leur fournissant les outils et ressources proposés par la plateforme CSU2030 et des guides de l'Union interparlementaire, afin de surveiller, encadrer, évaluer et ajuster les politiques publiques de santé;

12.3.4. à traduire, dans les législations nationales, les engagements multilatéraux pris en matière de CSU (notamment dans le cadre de la plateforme CSU2030), par l'adoption de lois, de budgets dédiés et de mécanismes parlementaires de suivi, en s'appuyant sur les standards européens et les bonnes pratiques issues de la coopération internationale.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2627 (2025)[1]

Promoting universal health coverage

Parliamentary Assembly

1. Universal health coverage (UHC), based on the principle of "leaving no one behind", is a central political commitment of the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development, and is the subject of target 3.8 of Sustainable Development Goal (SDG) 3. In the Pact for the Future adopted in 2024, the Heads of State and Government meeting at the United Nations General Assembly reiterated their commitment to redoubling efforts to achieve this goal.

2. Health is a political priority for the Council of Europe. As the Secretary General pointed out on the occasion of World Health Day (7 April), "Health is our most precious gift – and a top concern for all Europeans... Now more than ever, health care is about trust, safety and access – and this calls for a holistic approach... On this day, and every day, let us reaffirm that equitable, high-quality health care is essential to a healthy democracy."

3. The objectives pursued in the field of health, both at global and regional levels, are based on a solid legal foundation for which there is broad consensus. The right to the highest attainable standard of physical and mental health, the right to protection of health and the right to social protection without discrimination are fundamental human rights, inseparable from human dignity and crucial for the effective exercise of all other rights.

4. The Parliamentary Assembly has already put this on its agenda in Resolution 2500 (2023) "Public health emergency: the need for a holistic approach to multilateralism and healthcare". In that resolution, it recalls that primary healthcare is the cornerstone of UHC, providing prevention, health promotion, treatment and financial protection, and requires sustainable financing. In this context, since preventing and combating gender-based discrimination are essential, UHC must fully encompass sexual, reproductive, and mental health, as well as comprehensive care for victims of violence.

5. UHC is a strategic investment in sustainable development. It improves health outcomes, social cohesion, equity, gender equality and economic stability. It is recognised as an essential basis for global health security to withstand health, geopolitical, economic and climate crises. Despite this, progress towards UHC has stalled, with more than 4.5 billion people not fully covered by essential services, 2 billion facing hardship due to out-of-pocket health spending, and 344 million in extreme poverty due to health costs and worsening financial protection.

6. Although Council of Europe member States are making better progress than the world average, inequalities in access to healthcare and health disparities persist and are in some cases worsening. The Assembly stresses the urgent need to step up action to achieve target 3.8 of SDG 3 by 2030, by fully leveraging the 2024-2027 Strategic Framework of the UHC2030 platform, ahead of the next high-level meeting scheduled for 2027.

---

1. *Assembly debate* on 2 October 2025 (35th sitting) (see Doc. 16243, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly* on 2 October 2025 (35th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

7. A leading advocate for the advancement of UHC, the Council of Europe makes a unique contribution based on human rights. Through its treaties – the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the European Social Charter (revised) (ETS No. 163) and the Convention on Human Rights and Biomedicine (ETS No. 164, "Oviedo Convention") – it influences the social and public health legislation and policies of its member States. This holistic approach, centred on human dignity, combines the case law of the European Court of Human Rights and the European Committee of Social Rights, the efforts of the Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health, the work of the Commissioner for Human Rights and initiatives by the Congress of Local and Regional Authorities. It is a crucial lever for making the right to health a reality for everyone, in line with the objectives of UHC and of SDG 3.

8. The Assembly recognises that the European Social Charter is the Council of Europe's key instrument for promoting UHC. Articles 11 and 13 of the Charter, interpreted in the light of the World Health Organization's (WHO) definition of health, guarantee the right to protection of health for all persons present in the territory of the State Parties, regardless of administrative status. The case law of the European Committee of Social Rights reinforces this framework by specifying the positive obligations on States: to guarantee available, economically and geographically accessible, culturally acceptable and quality care, while ensuring effective access to essential healthcare. It also incorporates the social determinants of health (housing, energy, food), thus emphasising a comprehensive and integrated approach to UHC.

9. The Oviedo Convention directly supports target 3.8 of SDG 3 by establishing the principle of equitable access to quality care, taking into account health needs and available resources. Building on this, Recommendation CM/Rec(2023)1 of the Committee of Ministers calls on States to provide equitable access to medicines and medical equipment, including in times of shortage, for people with serious health conditions. The Assembly also welcomes the efforts of the Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health, which has made equitable and rapid access to medical innovations a strategic priority.

10. Against the backdrop of diminished political support, growing geopolitical tensions and budgetary constraints, the Assembly stresses the importance of conveying a clear, collective message that will galvanise support for UHC. The SDG commitments are binding on Council of Europe member States. For UHC to become a reality, it is vital that each State embrace these objectives, and that each parliament play an active role in implementing them in national public policies.

11. The Assembly considers it entirely appropriate that the Council of Europe should join the UHC2030 platform, alongside other international organisations such as the Organisation for Economic Co-operation and Development. Such a move would enhance its contribution to the global alignment of efforts to achieve UHC and provide an opportunity to promote its standards and tools within a multilateral framework. By joining the platform's Steering Committee and endorsing the UHC2030 Global compact, the Council of Europe could further rally support among its member State governments and parliaments, strengthen the place of human rights in health systems and help to make UHC a common, shared and measurable goal.

12. The Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly:

12.1. with regard to UHC and health policies, to**:**

12.1.1. include the objective of UHC as a national political priority, in accordance with target 3.8 of SDG 3 and the commitments reiterated in the Pact for the Future adopted in 2024, allocating a sufficient budget for its achievement in accordance with, *inter alia*, the WHO recommendations;

12.1.2. ensure, in particular for people in vulnerable situations, equitable, affordable and quality access to physical and mental healthcare, including proactive intervention mechanisms for individuals who, due to their health condition, are unable to recognise their need for care or to travel to services;

12.1.3. invest more and sustainably in primary healthcare, recognised as the foundation of UHC and an essential condition for social and health resilience;

12.1.4. recognise and integrate the social determinants of health (such as access to housing, food, energy and a healthy environment) into public health and social cohesion policies;

12.1.5. include, within the framework of UHC, comprehensive and accessible services for prevention, sexual, reproductive and mental health, as well as support for victims of sexual violence;

12.2. with regard to leveraging Council of Europe instruments, to:

12.2.1. make progress towards wider acceptance of the provisions of the European Social Charter (revised) that are necessary to reduce health inequalities and move forward on the commitment to leave no one behind;

12.2.2. refer systematically to human rights standards and activities of the Council of Europe when developing health policies, in particular the European Social Charter (revised) and the Oviedo Convention;

12.2.3. apply the recommendations of the Committee of Ministers on equitable access to medicinal products and care, in particular Recommendation CM/Rec(2023)1, including in times of crisis or shortage;

12.2.4. actively promote the work of the Steering Committee for Human Rights in the fields of Biomedicine and Health on equitable and rapid access to medical innovation;

12.3. with regard to co-ordination and multilateralism, to:

12.3.1. affirm their commitment to UHC in the relevant international fora and make the case for a human rights-based approach in health systems;

12.3.2. support Council of Europe membership of the UHC2030 multilateral platform, in order to give voice to social rights and to promote alignment between international commitments and European standards;

12.3.3. enhance parliamentary accountability in implementing the objectives of UHC, in particular by providing parliaments with tools and resources offered by the UHC2030 platform and the Inter-Parliamentary Union guides, in order to monitor, guide, evaluate and adjust public health policies;

12.3.4. translate into national legislation the multilateral commitments made in the area of UHC (in particular within the framework of the UHC2030 platform), by adopting laws, dedicated budgets and parliamentary monitoring mechanisms, drawing on European standards and best practice gleaned from international co-operation.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2628 (2025)[1]

L'intelligence artificielle et la migration

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire reconnaît le potentiel de transformation de l'intelligence artificielle (IA) dans toute une série de secteurs, y compris la gestion des migrations. Les systèmes d'IA – capables de prendre des décisions autonomes et d'analyser des données complexes – sont de plus en plus utilisés pour la surveillance des frontières, le traitement des visas, l'identification biométrique, le traitement automatique du langage naturel et l'aide à l'intégration. Ces applications promettent d'améliorer l'efficacité et l'accessibilité des services pour les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

2. L'Assemblée souligne également les opportunités qu'offre une utilisation responsable et éthique de l'IA. L'IA peut contribuer à sauver des vies, car elle permet d'améliorer les opérations de recherche et de sauvetage, fournir aux personnes migrantes et réfugiées des informations multilingues et accessibles, et soutenir leur intégration en facilitant l'apprentissage des langues, l'éducation et l'accès au marché du travail. Lorsqu'elle est conçue dans un souci de transparence et avec une obligation de contrôle humain et des garanties solides en matière de droits humains, l'IA peut favoriser l'innovation, réduire les charges administratives et renforcer la confiance dans les institutions. De cette manière, l'IA peut rendre la gestion des migrations non seulement plus efficace, mais aussi plus humaine et plus inclusive.

3. L'Assemblée souligne, toutefois, que l'innovation technologique ne doit pas se faire au détriment des droits fondamentaux. Utilisée à mauvais escient, l'IA peut renforcer les inégalités structurelles, porter atteinte à la vie privée et compromettre la protection des personnes demandeuses d'asile. Par conséquent, l'Assemblée réitère son appel lancé à tous les États membres du Conseil de l'Europe afin qu'ils signent et ratifient la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225, ci-après la «Convention-cadre sur l'IA»), qui vise à garantir le développement et le déploiement de l'IA dans le respect des normes en matière de droits humains et interdit explicitement les applications de l'IA qui violent le droit de demander l'asile, comme indiqué à l'article 5.

4. La modernisation au moyen de l'IA doit être mise en œuvre de manière à limiter les risques et les effets néfastes pour les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, notamment en matière de discrimination et de reproduction de préjugés, et à ne pas renforcer involontairement les stéréotypes ou les préjugés existants. Les États devraient plutôt exploiter le potentiel de l'IA afin de promouvoir un système de gestion des migrations inclusif, sûr et humain.

5. Reconnaissant l'impact profond que l'IA peut avoir sur les droits et libertés individuels, l'Assemblée souligne que l'IA devrait soutenir – et non remplacer – la prise de décision humaine dans les processus de migration et d'asile, même si, dans certains cas, l'IA peut offrir plus de sécurité et d'efficacité que la seule prise de décision humaine, en réduisant le risque d'erreur humaine. Tous les outils d'IA doivent être transparents, responsables et soumis à contrôle. Ils doivent également être déployés conformément aux principaux instruments internationaux, notamment la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance) (voir Doc. 16240, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Petri Honkonen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance).
Voir également la Recommandation 2300 (2025).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

5, ci-après la «Convention»), la Convention des Nations Unies (ONU) relative au statut des réfugiés telle que modifiée par le protocole de 1967 («Convention relative au statut des réfugiés») et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (UE).

6. Observant que le règlement européen sur l'intelligence artificielle classe les systèmes d'IA liés aux migrations parmi les technologies à haut risque, l'Assemblée souligne la nécessité de garanties supplémentaires. L'utilisation de l'IA dans la gestion des migrations, de l'asile et du contrôle des frontières ne doit pas permettre de contourner les obligations internationales, en particulier celles découlant de la Convention relative au statut des réfugiés. Elle ne devrait pas non plus être utilisée pour enfreindre de quelque manière que ce soit le principe de non-refoulement ou pour refuser des voies d'accès légales sûres et effectives, y compris le droit à la protection internationale.

7. Il est donc important que les systèmes d'IA utilisés dans les procédures de migration et d'asile fassent l'objet d'évaluations d'impact sur les droits humains, la démocratie et l'État de droit avant d'être déployés. L'Assemblée recommande d'utiliser la méthodologie HUDERIA du Conseil de l'Europe pour identifier et atténuer les risques, notamment les biais algorithmiques et les violations de la vie privée. Le contrôle doit être intégré tout au long du cycle de vie des systèmes d'IA, avec des évaluations indépendantes et une évaluation par l'humain obligatoire.

8. L'Assemblée demande l'interdiction d'outils d'intelligence artificielle tels que l'évaluation automatisée de la crédibilité, la reconnaissance des émotions et le profilage des risques sur la base de la nationalité ou de l'appartenance ethnique. Ces technologies, qui ne reposent sur aucune base scientifique fiable, sont incompatibles avec les articles 3 et 14 de la Convention.

9. Notant l'importance cruciale de la protection des données, de la vie privée et de la sécurité dans l'utilisation de l'IA pour les procédures d'asile, l'Assemblée souligne que les données sensibles, y compris les données biométriques, les transcriptions d'entretien et les informations sur le pays d'origine, doivent être cryptées de bout en bout et ne doivent pas être partagées avec le pays d'origine en cas de risque de persécution, conformément à la politique du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en matière de protection des données.

10. Les applications de l'intelligence artificielle dans la gestion des migrations doivent donc trouver un équilibre entre les gains d'efficacité et la protection rigoureuse des droits humains à toutes les étapes du parcours migratoire. L'utilisation de l'IA dans le domaine des migrations soulève des questions spécifiques qui doivent être abordées pour chaque étape de la procédure, depuis les activités préparatoires au départ jusqu'au transit, à l'arrivée, au séjour, à la circulation, au retour, qu'il soit temporaire ou définitif, et à la (ré)intégration durable. Il convient en priorité d'instaurer des garanties contre les biais, d'assurer une supervision humaine et de préserver la dignité des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, comme suit.

11. Avant le départ, les outils d'IA utilisés pour l'examen des demandes de visas et d'asile devraient faire l'objet d'une étude d'impact sur les droits humains avant d'être déployés. Les systèmes tels que le dispositif système européen d'information et d'autorisation de voyage (ETIAS) devraient permettre d'évaluer manuellement les cas signalés comme présentant un risque élevé. Tous les outils de filtrage doivent être transparents et ne pas produire d'effet discriminatoire. Les agents conversationnels (chatbots) alimentés par l'IA peuvent fournir des informations multilingues en temps réel aux personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile, à condition d'indiquer leur nature automatisée et de respecter les normes éthiques pour éviter de diffuser de fausses informations.

12. En ce qui concerne les migrations économiques par les voies appropriées, les outils d'IA peuvent être utilisés pour rationaliser, de manière équitable et accessible, la procédure de demande de permis de travail et de séjour. L'IA peut également aider à détecter les pratiques de recrutement abusives en identifiant les employeurs prédateurs et en alertant les autorités compétentes. Les outils d'IA qui permettent de vérifier les visas devraient faire l'objet d'un audit des biais et fournir des résultats transparents pouvant être contestés.

13. L'Assemblée encourage l'utilisation éthique de l'IA dans la prévision des migrations climatiques par l'analyse des données environnementales et socio-économiques afin d'améliorer la planification humanitaire conformément à sa Résolution 2401 (2021) « Climat et migrations ». Les outils pilotés par l'IA, notamment ceux qui sont développés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), peuvent fournir aux responsables politiques une image prédictive plus claire des déplacements liés aux changements climatiques. Ces modèles prédictifs peuvent servir de base à des mesures de soutien proactives.

14. L'IA peut également être utilisée pour identifier et déstabiliser les réseaux de trafic illicite de personnes migrantes grâce à une analyse responsable des données.

15. Pendant le transit, l'Assemblée souligne la nécessité d'une réglementation stricte des technologies de surveillance pilotées par l'IA. La prévision policière et l'identification biométrique doivent être limitées à un usage strictement nécessaire et proportionné, et toutes les données biométriques doivent être cryptées et réservées au personnel autorisé. La Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA encadre la catégorisation biométrique en la réservant aux situations où elle est strictement nécessaire et proportionnée. Les systèmes d'IA, tels que le Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR), qui surveillent les mouvements aux frontières doivent se conformer à la politique de protection des données élaborée par l'OIM en 2023.

16. Les technologies de surveillance des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile en transit doivent être réglementées en vue de protéger leurs droits, et la surveillance de masse par l'IA, comme les drones et la reconnaissance faciale, devrait être interdite. L'IA peut être utilisée de manière positive afin de favoriser la mise en place des couloirs humanitaires en utilisant la cartographie des conflits pour identifier des itinéraires de transit plus sûrs.

17. L'Assemblée reconnaît le rôle essentiel de l'eu-LISA (l'Agence de l'Union européenne pour la gestion opérationnelle des systèmes d'information à grande échelle au sein de l'espace de liberté, de sécurité et de justice) et d'autres organes de l'Union européenne dans la gestion des bases de données relatives aux migrations, telles que le Système d'information Schengen (SIS), le Système d'information sur les visas (VIS) et Eurodac (la base de données biométriques centralisée de l'Union européenne). La coopération entre les États membres de l'Union européenne et les États membres du Conseil de l'Europe qui n'en font pas partie est importante pour garantir des normes cohérentes en matière de protection des données et le respect des obligations humanitaires.

18. L'Assemblée exprime une nouvelle fois sa profonde préoccupation et sa tristesse face aux décès de personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile en mer. Elle appelle les États membres à utiliser les technologies de l'IA pour renforcer les capacités de recherche et de sauvetage, et à respecter la dignité des personnes décédées, conformément aux principes énoncés dans sa Résolution 2569 (2024) « Personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile disparues – Un appel à clarifier leur sort » et sa Résolution 2612 (2025) « Sauver la vie des personnes migrantes en mer et protéger leurs droits humains ».

19. À l'arrivée, l'IA peut être utilisée pour soutenir des procédures d'asile individualisées, équitables et conformes aux droits, sans jamais remplacer le rôle des travailleuses et travailleurs sociaux dans les échanges et la prise de décisions. Les documents générés par l'IA devraient être accessibles dans les langues des personnes demandeuses et en langage clair.

20. Les systèmes biométriques et les outils de reconnaissance linguistique devraient faire l'objet d'audits de biais réguliers afin de garantir un traitement équitable, tandis que les outils de reconnaissance faciale, tels que ceux utilisés dans les tunnels frontaliers intelligents, devraient faire l'objet de tests démographiques afin d'assurer le respect des exigences en matière de non-discrimination et respecter les normes d'audit de l'Union européenne.

21. Les systèmes d'IA utilisés dans le traitement des demandes d'asile devraient être vérifiés et corrigés en ce qui concerne les ensembles de données biaisées afin d'éliminer les variables discriminatoires, et les éléments de preuve générés par l'IA doivent être vérifiés par des humains, avec possibilité de contrôle judiciaire. L'utilisation d'outils tels que la reconnaissance des émotions ou les «détecteurs de mensonges» ne devrait pas être incluse, et les outils prédictifs évaluant la probabilité de fuite ne doivent pas être utilisés pour justifier la détention, en particulier celle des mineurs. Des évaluations d'impact telles que la méthodologie HUDERIA devraient être réalisées avant le déploiement de nouveaux systèmes.

22. Pendant le séjour, conformément à la Résolution 2502 (2023) « Intégration des migrants et des réfugiés: des avantages pour toutes les parties prenantes » de l'Assemblée, les politiques d'intégration inclusives peuvent être soutenues par une utilisation éthique de l'IA, qui peut jouer un rôle majeur en accélérant l'autonomie des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile et en renforçant la résilience des communautés hôtes. Des outils peuvent être développés en collaboration avec les communautés de personnes réfugiées et les ONG et mis à disposition hors ligne (par exemple, les lignes d'assistance téléphonique sans accès à internet) et par le biais d'interfaces vocales afin de réduire les fractures numériques.

23. Les outils de recherche d'emploi pilotés par l'IA devraient donner la priorité à des critères éthiques tels que l'unité familiale et l'adéquation culturelle. Il est essentiel que leur conception tienne compte de la dimension de genre afin d'éviter de renforcer la ségrégation sur le marché du travail qui oriente les femmes vers les secteurs à bas salaires. Des mécanismes de retour d'information continus devraient permettre de remédier aux erreurs de placement. Les audits annuels des systèmes d'IA utilisés pour l'attribution de

prestations sociales ou d'un logement sont primordiaux pour détecter et corriger les biais. L'analyse prédictive peut soutenir une planification urbaine équitable, en aidant à prévenir la ségrégation et à favoriser l'innovation et la sécurité dans les différentes communautés.

24. L'Assemblée appelle à créer des organes de contrôle indépendants tels que le Conseil de l'intelligence artificielle de l'Union Européenne, qui seraient composés de représentant·es de la société civile et d'expert·es juridiques et technologiques, et seraient chargés de suivre la mise en œuvre des systèmes d'IA dans la gestion des migrations, de l'asile et des contrôles aux frontières, sur la base des lignes directrices du HCR, de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'IA et des règlements pertinents de l'Union européenne.

25. De solides mécanismes de réparation et d'indemnisation doivent également être mis en place afin de permettre la contestation des éléments générés par l'IA par des voies juridiques rapides. L'aide juridique devrait être étendue aux recours liés aux systèmes algorithmiques.

26. Pour les étapes de la migration circulaire et du retour, les chatbots pilotés par l'IA utilisés dans les programmes d'aide au retour devraient respecter les normes d'équité, éviter les techniques d'incitation et fournir des informations impartiales. Les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile devraient conserver le contrôle de leurs données, pouvoir supprimer ou transférer des informations lorsqu'elles quittent les programmes et bénéficier d'une garantie contre le partage d'informations biométriques avec le pays d'origine. Le partage des données biométriques avec les pays d'origine doit être interdit s'il existe un risque de persécution. Les évaluations des conditions environnementales fondées sur l'IA peuvent aider à déterminer la sécurité des destinations de retour.

27. La réintégration durable nécessite un suivi rigoureux après le retour. Les États devraient mettre en œuvre des évaluations d'impact fondées sur la communauté et des outils d'intelligence artificielle éthiques pour suivre les résultats en matière d'emploi, de logement et de bien-être. Les assistants IA accessibles hors ligne doivent aider les personnes migrantes à s'orienter dans les services de réintégration.

28. Conformément à sa Résolution 2343 (2020) « Prévenir les discriminations résultant de l'utilisation de l'intelligence artificielle », l'Assemblée souligne l'importance d'adopter des mesures spécifiques visant à prévenir la discrimination et les effets négatifs qui touchent de manière disproportionnée certains groupes tels que les femmes, les personnes appartenant à des minorités, ainsi que les personnes les plus vulnérables et marginalisées, notamment les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile.

29. Ce risque de discrimination provoquée par l'IA devrait être pris en compte dès la phase de conception, qui pourrait bénéficier de la participation des organisations de la société civile représentant les personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile pour accroître la confiance et la fiabilité. La sensibilisation et la formation des agent·es des services d'asile, des ONG et des développeurs et développeuses d'IA renforceront le déploiement éthique de l'IA.

30. Les États membres doivent prévoir des garanties contre l'utilisation abusive de l'IA à des fins de désinformation, de manipulation ou de cyberattaques exploitant les vulnérabilités en matière de migration. Les menaces géopolitiques, y compris celles liées à l'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, exigent une vigilance et une résilience accrues dans les cadres de politique migratoire afin d'éviter toute répercussion négative sur la protection offerte.

31. En ce qui concerne le climat général dans l'opinion autour des questions migratoires, les États devraient veiller à ce que les chatbots alimentés par l'IA soient utilisés de manière éthique pour fournir des informations accessibles, précises et multilingues sur la migration, et à ce que ces outils ne soient pas utilisés pour manipuler les discours ou les décisions en matière d'asile. Là encore, il convient de privilégier la conception participative dans le développement de ces chatbots.

32. Pour soutenir les mesures susmentionnées, il est essentiel de sensibiliser et de renforcer les capacités de toutes les parties prenantes publiques et privées – en particulier les autorités et les responsables publics, les développeurs, les petites et moyennes entreprises et les jeunes entreprises d'IA – en matière d'utilisation de l'IA dans la gestion des migrations, conformément aux cadres réglementaires pertinents et à leur mise en œuvre pratique.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2628 (2025)[1]

Artificial intelligence and migration

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly acknowledges the transformative potential of artificial intelligence (AI) across a range of sectors, including migration management. AI systems – capable of autonomous decision making and complex data analysis – are increasingly used in border surveillance, visa processing, biometric identification, natural language processing and integration support. These applications promise enhanced efficiency and service accessibility for migrants, refugees and asylum seekers.

2. The Assembly also underlines the opportunities created by the responsible and ethical use of AI. AI can contribute to saving lives through enhanced search and rescue operations, provide migrants and refugees with multilingual and accessible information, and support their integration by facilitating language learning, education and access to labour markets. When designed with transparency, human oversight and strong human rights safeguards, AI can foster innovation, reduce administrative burdens and strengthen trust in institutions. In this way, AI can make migration management not only more efficient but also more humane and inclusive.

3. The Assembly emphasises, however, that technological innovation must not come at the expense of fundamental rights. If wrongly used, AI can reinforce structural inequalities, infringe on privacy and undermine asylum protection. The Assembly therefore reiterates its call for all Council of Europe member States to sign and ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225, hereinafter the "Framework Convention on AI"), which aims to ensure the development and deployment of AI in line with human rights standards and explicitly prohibits AI applications that violate the right to seek asylum, as stated in Article 5.

4. AI-driven modernisation must be carried out in a way that minimises dangerous effects and risks for migrants, refugees and asylum seekers, such as discrimination and bias, and that does not unintentionally reinforce existing stereotypes or prejudice. States should rather harness the potential of AI to foster a more inclusive, secure and humane migration system.

5. Recognising the profound impact that AI can have on individual rights and liberties, the Assembly stresses that AI should support – not replace – human decision making in migration and asylum processes, even if in some cases, AI may offer greater security and effectiveness than human decision making alone, by reducing the scope for human error. All AI tools must be transparent, accountable and subject to oversight, and be deployed in alignment with key international instruments, including the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, hereinafter the "Convention"), the 1951 United Nations (UN) Convention relating to the Status of Refugees as amended by the 1967 Protocol ("Refugee Convention") and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU).

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2025 (36th sitting) (see Doc. 16240, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Petri Honkonen). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2025 (36th sitting).
See also Recommendation 2300 (2025).
Provisional version subject to editorial review.

6. Noting that the EU Artificial Intelligence Act classifies migration-related AI as high-risk technology, the Assembly underscores the need for additional safeguards. The use of AI in migration, asylum and border control management must not allow for the bypassing of international obligations, in particular under the Refugee Convention. Nor should they be used to in any way infringe on the principle of *non-refoulement*, or to deny safe and effective legal avenues into States' territory, including the right to international protection.

7. It is important therefore that AI systems in migration and asylum procedures undergo human rights, democracy, and rule of law impact assessments before their deployment. The Assembly recommends the use of the Council of Europe HUDERIA methodology to identify and mitigate risks, including algorithmic bias and privacy violations. Oversight must be embedded throughout the life cycle of AI systems with independent evaluations and mandatory human review.

8. The Assembly calls for a prohibition on the use of AI tools such as automated credibility assessments, emotion recognition and risk profiling based on nationality or ethnicity. These technologies lack scientific validity and are incompatible with Articles 3 and 14 of the Convention.

9. Noting the critical importance of data protection, privacy and security in the use of AI for asylum procedures, the Assembly emphasises that sensitive data, including biometrics, interview transcripts and country-of-origin information, must be end-to-end encrypted and must not be shared with the country of origin in case of risk of persecution, in accordance with the Data Protection Policy of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

10. Artificial intelligence applications in migration management must thus balance efficiency gains with rigorous protection of human rights at all stages of the migration journey. The specific issues related to the use of AI in the field of migration must be addressed for each distinct stage of the process, from pre-departure activities to transit, arrival, stay, circulation, temporary or permanent return and sustainable (re)integration. Priority should be given to safeguards against bias and human oversight and to ensure the dignity of migrants, refugees and asylum seekers, as follows.

11. At the pre-departure stage, AI tools used in visa and asylum screening should undergo human rights impact assessments before deployment. Systems like the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) should provide for manual review in cases flagged as high risk. All screening tools must be transparent and free from discriminatory outcomes. AI-powered chatbots can provide real-time multilingual information to migrants, refugees and asylum seekers, provided they disclose their automated nature and comply with ethical standards to avoid spreading misinformation.

12. As regards labour migration via the appropriate channels, AI tools may be used to streamline, in a fair and accessible manner, the application process for employment and residence permits. AI may further support the detection of exploitative recruitment practices by identifying predatory employers and alerting the relevant authorities. AI tools such as visa checkers should be bias-audited and provide transparent outcomes that can be contested.

13. The Assembly encourages the ethical use of AI in climate migration forecasting through the analysis of environmental and socio-economic data to improve humanitarian planning in accordance with its Resolution 2401 (2021) "Climate and migration". AI tools such as those developed by the International Organization for Migration (IOM) can provide policy makers with a clearer predictive picture of climate-driven displacement patterns. Such predictive models can inform proactive support measures.

14. AI may also be used to identify and disrupt smuggling networks through responsible data analysis.

15. During the transit stage, the Assembly stresses the need for strict regulation of AI surveillance technologies. Predictive policing and biometric identification must be limited to strictly necessary and proportionate use, and all biometric data must be encrypted and restricted to authorised personnel. The Council of Europe Framework Convention on AI limits biometric categorisation to strictly necessary and proportionate cases. AI systems like the European Union's European Border Surveillance System (EUROSUR) that monitor border movements must comply with the IOM's 2023 Data Protection Principles.

16. Surveillance technologies for migrants, refugees and asylum seekers in transit must be regulated with a view to protecting their rights, and AI-driven mass surveillance, such as drones and facial recognition, should be prohibited. AI may be used in a positive sense to support humanitarian corridors by using conflict mapping to identify safer transit routes.

17. The Assembly recognises the essential role of eu-LISA (the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice) and other EU bodies in managing migration-related databases such as the Schengen Information System (SIS), the

Visa Information System (VIS), and Eurodac (the European Union's centralised biometric database). Co-operation between EU and non-EU Council of Europe member States is important to ensure consistent data protection standards and respect for humanitarian obligations.

18. The Assembly expresses once more its deep concern and sorrow over the deaths at sea of migrants, refugees and asylum seekers. It calls on member States to employ AI technologies to enhance search and rescue capabilities, and to uphold the dignity of deceased individuals, in accordance with the principles laid down in its Resolution 2569 (2024) "Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate" and Resolution 2612 (2025) "Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights".

19. At the arrival stage, AI can be used to support individualised, fair and rights-compliant asylum procedures, while never replacing the role of human caseworkers in interactions and decision making. AI-generated documents should be accessible in applicants' languages and in plain language formats.

20. Biometric systems and language recognition tools should be subject to routine bias audits to ensure equitable treatment, while facial recognition tools, such as those used in smart border tunnels, should undergo demographic testing to ensure compliance with non-discrimination requirements and adhere to EU-wide audit standards.

21. AI systems in asylum processing should be verified and corrected for skewed datasets to avoid discriminatory proxies, and AI-generated evidence must be verified by humans, with access to judicial review. The use of tools such as emotion recognition or lie detectors should not be included, and predictive tools assessing the likelihood of absconding must not be used to justify detention, especially of minors. Impact assessments such as HUDERIA should be carried out prior to any roll-out of new systems.

22. During the stay period, inclusive integration policies, in accordance with Assembly Resolution 2502 (2023) "Integration of migrants and refugees: benefits for all parties involved", can be supported by the ethical use of AI, which can play a key role in accelerating the self-reliance of migrants, refugees and asylum seekers and boosting the resilience of host communities. Tools may be co-developed with refugee communities and NGOs and made accessible offline (telephone hotlines without internet access for example) and through voice interfaces to bridge digital divides.

23. AI labour-matching tools should prioritise ethical criteria such as family unity and cultural fit. Gender-sensitive design is essential to avoid reinforcing labour market segregation that directs women into low-wage sectors. Continuous feedback loops should help address misplacements. Annual audits of AI systems used in welfare and housing are essential to detect and correct bias. Predictive analytics can support equitable urban planning, helping to prevent segregation and foster innovation and safety in diverse communities.

24. The Assembly calls for the creation of independent oversight bodies such as the EU Artificial Intelligence Board, which should include civil society and legal and technological experts and should monitor the implementation of AI-powered systems in migration, asylum and border control management based on the guidelines of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), on the Council of Europe Framework Convention on AI and on relevant EU regulations.

25. Robust redress and compensation mechanisms must also be available to allow for the contesting of AI-generated evidence through expedited legal channels. Legal aid should be expanded to cover algorithmic disputes.

26. For circular migration and return stages, AI chatbots used in return support programmes should comply with fairness standards, avoid nudging techniques and provide unbiased information. Migrants, refugees and asylum seekers should retain control over their data, with the ability to delete or transfer information upon exiting programmes and a guarantee against the sharing of biometric information with the country of origin. The sharing of biometric data with countries of origin must be banned if there is any risk of persecution. AI-based assessments of environmental conditions may assist in determining the safety of return destinations.

27. Sustainable reintegration requires robust post-return monitoring. States should implement community-informed impact assessments and ethical AI tools to track outcomes related to employment, housing, and well-being. Offline-accessible AI assistants must support migrants to navigate reintegration services.

28. In line with its Resolution 2343 (2020) "Preventing discrimination caused by the use of artificial intelligence", the Assembly underscores the importance of specific action to prevent discrimination and disproportionate negative impact on groups such as women, minorities and the most vulnerable and marginalised individuals, including migrants, refugees and asylum seekers.

29. Such potential discrimination in AI should be addressed at the design phase, which can usefully benefit from the participation of civil society organisations representing migrants, refugees and asylum seekers to increase trust and reliability. Awareness raising and training for asylum officers, NGOs and AI developers will strengthen ethical AI deployment.

30. Member States must safeguard against the misuse of AI for disinformation, manipulation or cyberattacks that exploit migration vulnerabilities. Geopolitical threats, including those linked to the Russian Federation's aggression against Ukraine, demand increased vigilance and resilience in migration policy frameworks to avoid a negative impact on the protection offered.

31. As regards the general climate of opinion around migration issues, States should ensure that AI-powered chatbots are used ethically to provide accessible, accurate and multilingual migration information, and ensure that these tools are not used to manipulate narratives or asylum decisions. Here too, participatory design in chatbot development is to be favoured.

32. To support the above measures, awareness raising and capacity building among all public and private stakeholders – particularly public authorities and officials, developers, small and medium-sized enterprises and start-up AI enterprises – on the use of AI in migration management is essential, based on the relevant regulatory frameworks and practical implementation.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2300 (2025)[1]

L’intelligence artificielle et la migration

Assemblée parlementaire

1. Notant les progrès rapides de l’intelligence artificielle (IA) dans la gestion des migrations comme dans d’autres domaines, l’Assemblée parlementaire recommande au Comité des Ministres d’encourager la signature, la ratification et la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l’homme, la démocratie et l’État de droit (STCE n° 225, ci-après la «Convention-cadre sur l’IA») par tous les États membres et non membres.

2. À la lumière de la Résolution 2628 (2025) « L’intelligence artificielle et la migration », l’Assemblée exhorte le Comité des Ministres à élaborer une recommandation orientant les États membres dans l’utilisation de l’IA pour la gestion des migrations, qui sera suivie de mesures concrètes donnant la priorité à la transparence, à la responsabilité et à la protection des droits humains.

3. L’Assemblée exhorte le Comité des Ministres à veiller à ce que les instruments politiques liés aux migrations intègrent des garanties solides et applicables et demande l’élaboration d’un code de bonnes pratiques sur l’utilisation de l’IA dans la gestion des migrations et dans les procédures touchant aux droits des personnes migrantes, réfugiées et demandeuses d’asile, qui pourrait faire partie de la recommandation susmentionnée.

4. L’Assemblée recommande au Comité des Ministres de prévoir – au sein du Conseil de l’Europe – des programmes de sensibilisation aux implications de l'IA dans la gestion des migrations destinés aux institutions de médiation et aux organismes de promotion de l’égalité. Ces activités devraient renforcer leur capacité à protéger les droits humains. Des actions similaires de sensibilisation et de formation devraient être mises en œuvre pour les agent·es de l’immigration, les travailleuses et travailleurs sociaux et les ONG ; le programme HELP (Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit) du Conseil de l’Europe et le programme européen pour une Europe numérique peuvent être des instruments utiles à cet égard.

5. L’Assemblée recommande de renforcer la coopération avec l’ensemble des organes et agences compétents de l’Union européenne et des Nations Unies sur l’application de l’IA dans la gestion des migrations. Elle souligne également l’importance de la coopération entre le Conseil de l’Europe et la société civile sur cette question, particulièrement utile pour l’élaboration de tout instrument à venir.

---

1. *Discussion par l’Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance) (voir Doc. 16240, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Petri Honkonen). *Texte adopté par l’Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2628 (2025)[1]

Artificial intelligence and migration

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly acknowledges the transformative potential of artificial intelligence (AI) across a range of sectors, including migration management. AI systems – capable of autonomous decision making and complex data analysis – are increasingly used in border surveillance, visa processing, biometric identification, natural language processing and integration support. These applications promise enhanced efficiency and service accessibility for migrants, refugees and asylum seekers.

2. The Assembly also underlines the opportunities created by the responsible and ethical use of AI. AI can contribute to saving lives through enhanced search and rescue operations, provide migrants and refugees with multilingual and accessible information, and support their integration by facilitating language learning, education and access to labour markets. When designed with transparency, human oversight and strong human rights safeguards, AI can foster innovation, reduce administrative burdens and strengthen trust in institutions. In this way, AI can make migration management not only more efficient but also more humane and inclusive.

3. The Assembly emphasises, however, that technological innovation must not come at the expense of fundamental rights. If wrongly used, AI can reinforce structural inequalities, infringe on privacy and undermine asylum protection. The Assembly therefore reiterates its call for all Council of Europe member States to sign and ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225, hereinafter the "Framework Convention on AI"), which aims to ensure the development and deployment of AI in line with human rights standards and explicitly prohibits AI applications that violate the right to seek asylum, as stated in Article 5.

4. AI-driven modernisation must be carried out in a way that minimises dangerous effects and risks for migrants, refugees and asylum seekers, such as discrimination and bias, and that does not unintentionally reinforce existing stereotypes or prejudice. States should rather harness the potential of AI to foster a more inclusive, secure and humane migration system.

5. Recognising the profound impact that AI can have on individual rights and liberties, the Assembly stresses that AI should support – not replace – human decision making in migration and asylum processes, even if in some cases, AI may offer greater security and effectiveness than human decision making alone, by reducing the scope for human error. All AI tools must be transparent, accountable and subject to oversight, and be deployed in alignment with key international instruments, including the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, hereinafter the "Convention"), the 1951 United Nations (UN) Convention relating to the Status of Refugees as amended by the 1967 Protocol ("Refugee Convention") and the Charter of Fundamental Rights of the European Union (EU).

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2025 (36th sitting) (see Doc. 16240, report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Mr Petri Honkonen). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2025 (36th sitting).
See also Recommendation 2300 (2025).
Provisional version subject to editorial review.

6. Noting that the EU Artificial Intelligence Act classifies migration-related AI as high-risk technology, the Assembly underscores the need for additional safeguards. The use of AI in migration, asylum and border control management must not allow for the bypassing of international obligations, in particular under the Refugee Convention. Nor should they be used to in any way infringe on the principle of *non-refoulement*, or to deny safe and effective legal avenues into States' territory, including the right to international protection.

7. It is important therefore that AI systems in migration and asylum procedures undergo human rights, democracy, and rule of law impact assessments before their deployment. The Assembly recommends the use of the Council of Europe HUDERIA methodology to identify and mitigate risks, including algorithmic bias and privacy violations. Oversight must be embedded throughout the life cycle of AI systems with independent evaluations and mandatory human review.

8. The Assembly calls for a prohibition on the use of AI tools such as automated credibility assessments, emotion recognition and risk profiling based on nationality or ethnicity. These technologies lack scientific validity and are incompatible with Articles 3 and 14 of the Convention.

9. Noting the critical importance of data protection, privacy and security in the use of AI for asylum procedures, the Assembly emphasises that sensitive data, including biometrics, interview transcripts and country-of-origin information, must be end-to-end encrypted and must not be shared with the country of origin in case of risk of persecution, in accordance with the Data Protection Policy of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR).

10. Artificial intelligence applications in migration management must thus balance efficiency gains with rigorous protection of human rights at all stages of the migration journey. The specific issues related to the use of AI in the field of migration must be addressed for each distinct stage of the process, from pre-departure activities to transit, arrival, stay, circulation, temporary or permanent return and sustainable (re)integration. Priority should be given to safeguards against bias and human oversight and to ensure the dignity of migrants, refugees and asylum seekers, as follows.

11. At the pre-departure stage, AI tools used in visa and asylum screening should undergo human rights impact assessments before deployment. Systems like the European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) should provide for manual review in cases flagged as high risk. All screening tools must be transparent and free from discriminatory outcomes. AI-powered chatbots can provide real-time multilingual information to migrants, refugees and asylum seekers, provided they disclose their automated nature and comply with ethical standards to avoid spreading misinformation.

12. As regards labour migration via the appropriate channels, AI tools may be used to streamline, in a fair and accessible manner, the application process for employment and residence permits. AI may further support the detection of exploitative recruitment practices by identifying predatory employers and alerting the relevant authorities. AI tools such as visa checkers should be bias-audited and provide transparent outcomes that can be contested.

13. The Assembly encourages the ethical use of AI in climate migration forecasting through the analysis of environmental and socio-economic data to improve humanitarian planning in accordance with its Resolution 2401 (2021) "Climate and migration". AI tools such as those developed by the International Organization for Migration (IOM) can provide policy makers with a clearer predictive picture of climate-driven displacement patterns. Such predictive models can inform proactive support measures.

14. AI may also be used to identify and disrupt smuggling networks through responsible data analysis.

15. During the transit stage, the Assembly stresses the need for strict regulation of AI surveillance technologies. Predictive policing and biometric identification must be limited to strictly necessary and proportionate use, and all biometric data must be encrypted and restricted to authorised personnel. The Council of Europe Framework Convention on AI limits biometric categorisation to strictly necessary and proportionate cases. AI systems like the European Union's European Border Surveillance System (EUROSUR) that monitor border movements must comply with the IOM's 2023 Data Protection Principles.

16. Surveillance technologies for migrants, refugees and asylum seekers in transit must be regulated with a view to protecting their rights, and AI-driven mass surveillance, such as drones and facial recognition, should be prohibited. AI may be used in a positive sense to support humanitarian corridors by using conflict mapping to identify safer transit routes.

17. The Assembly recognises the essential role of eu-LISA (the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice) and other EU bodies in managing migration-related databases such as the Schengen Information System (SIS), the

Visa Information System (VIS), and Eurodac (the European Union's centralised biometric database). Co-operation between EU and non-EU Council of Europe member States is important to ensure consistent data protection standards and respect for humanitarian obligations.

18. The Assembly expresses once more its deep concern and sorrow over the deaths at sea of migrants, refugees and asylum seekers. It calls on member States to employ AI technologies to enhance search and rescue capabilities, and to uphold the dignity of deceased individuals, in accordance with the principles laid down in its Resolution 2569 (2024) "Missing migrants, refugees and asylum seekers – A call to clarify their fate" and Resolution 2612 (2025) "Saving the lives of migrants at sea and protecting their human rights".

19. At the arrival stage, AI can be used to support individualised, fair and rights-compliant asylum procedures, while never replacing the role of human caseworkers in interactions and decision making. AI-generated documents should be accessible in applicants' languages and in plain language formats.

20. Biometric systems and language recognition tools should be subject to routine bias audits to ensure equitable treatment, while facial recognition tools, such as those used in smart border tunnels, should undergo demographic testing to ensure compliance with non-discrimination requirements and adhere to EU-wide audit standards.

21. AI systems in asylum processing should be verified and corrected for skewed datasets to avoid discriminatory proxies, and AI-generated evidence must be verified by humans, with access to judicial review. The use of tools such as emotion recognition or lie detectors should not be included, and predictive tools assessing the likelihood of absconding must not be used to justify detention, especially of minors. Impact assessments such as HUDERIA should be carried out prior to any roll-out of new systems.

22. During the stay period, inclusive integration policies, in accordance with Assembly Resolution 2502 (2023) "Integration of migrants and refugees: benefits for all parties involved", can be supported by the ethical use of AI, which can play a key role in accelerating the self-reliance of migrants, refugees and asylum seekers and boosting the resilience of host communities. Tools may be co-developed with refugee communities and NGOs and made accessible offline (telephone hotlines without internet access for example) and through voice interfaces to bridge digital divides.

23. AI labour-matching tools should prioritise ethical criteria such as family unity and cultural fit. Gender-sensitive design is essential to avoid reinforcing labour market segregation that directs women into low-wage sectors. Continuous feedback loops should help address misplacements. Annual audits of AI systems used in welfare and housing are essential to detect and correct bias. Predictive analytics can support equitable urban planning, helping to prevent segregation and foster innovation and safety in diverse communities.

24. The Assembly calls for the creation of independent oversight bodies such as the EU Artificial Intelligence Board, which should include civil society and legal and technological experts and should monitor the implementation of AI-powered systems in migration, asylum and border control management based on the guidelines of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), on the Council of Europe Framework Convention on AI and on relevant EU regulations.

25. Robust redress and compensation mechanisms must also be available to allow for the contesting of AI-generated evidence through expedited legal channels. Legal aid should be expanded to cover algorithmic disputes.

26. For circular migration and return stages, AI chatbots used in return support programmes should comply with fairness standards, avoid nudging techniques and provide unbiased information. Migrants, refugees and asylum seekers should retain control over their data, with the ability to delete or transfer information upon exiting programmes and a guarantee against the sharing of biometric information with the country of origin. The sharing of biometric data with countries of origin must be banned if there is any risk of persecution. AI-based assessments of environmental conditions may assist in determining the safety of return destinations.

27. Sustainable reintegration requires robust post-return monitoring. States should implement community-informed impact assessments and ethical AI tools to track outcomes related to employment, housing, and well-being. Offline-accessible AI assistants must support migrants to navigate reintegration services.

28. In line with its Resolution 2343 (2020) "Preventing discrimination caused by the use of artificial intelligence", the Assembly underscores the importance of specific action to prevent discrimination and disproportionate negative impact on groups such as women, minorities and the most vulnerable and marginalised individuals, including migrants, refugees and asylum seekers.

29. Such potential discrimination in AI should be addressed at the design phase, which can usefully benefit from the participation of civil society organisations representing migrants, refugees and asylum seekers to increase trust and reliability. Awareness raising and training for asylum officers, NGOs and AI developers will strengthen ethical AI deployment.

30. Member States must safeguard against the misuse of AI for disinformation, manipulation or cyberattacks that exploit migration vulnerabilities. Geopolitical threats, including those linked to the Russian Federation's aggression against Ukraine, demand increased vigilance and resilience in migration policy frameworks to avoid a negative impact on the protection offered.

31. As regards the general climate of opinion around migration issues, States should ensure that AI-powered chatbots are used ethically to provide accessible, accurate and multilingual migration information, and ensure that these tools are not used to manipulate narratives or asylum decisions. Here too, participatory design in chatbot development is to be favoured.

32. To support the above measures, awareness raising and capacity building among all public and private stakeholders – particularly public authorities and officials, developers, small and medium-sized enterprises and start-up AI enterprises – on the use of AI in migration management is essential, based on the relevant regulatory frameworks and practical implementation.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2629 (2025)[1]

Violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons

Assemblée parlementaire

1. Les violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons sont une réalité mais aussi un phénomène caché qu'il faut prévenir et combattre en accordant la priorité aux besoins de toutes les victimes/survivants et sans détourner l'attention ni les financements consacrés à la lutte contre les violences fondées sur le genre à l'encontre des femmes et des filles.

2. Nos États membres manquent de données complètes et ventilées sur les violences sexuelles dont sont victimes les hommes et les garçons dans toute leur diversité, et peu d'études ont été menées à ce sujet, ce qui s'explique en partie par le sous-signalement des violences commises.

3. Si l'ensemble des victimes/survivants de violences sexuelles ont en commun de devoir faire face à la stigmatisation, aux attitudes négatives et à culpabilisation, les spécificités de la violence à l'encontre des hommes et des garçons doivent être prises en compte, en accordant une attention particulière aux différentes perceptions de la masculinité et de la sexualité.

4. Les hommes et les garçons peuvent être victimes de violences sexuelles dans des lieux et des contextes très divers: à leur domicile et dans le cercle des proches, dans des établissements éducatifs et religieux, pendant les activités sportives, dans le cadre de la migration, dans les institutions fermées, dans des situations de conflit et dans des contextes humanitaires, entre autres. Des mesures visant à prévenir cette violence, à la signaler, à en poursuivre les auteurs et à soutenir les victimes doivent être prises et adaptées à ces différents contextes.

5. Les hommes et les garçons dans toute leur diversité peuvent faire l'objet de violences sexuelles, quels que soient leur âge, leur orientation sexuelle, leur identité et leur expression de genre, leurs caractéristiques sexuelles, leur statut migratoire, leur handicap, leur origine et leurs autres caractéristiques. Toutes les mesures de prévention et de lutte contre cette violence à l'encontre des hommes et des garçons et de protection des victimes/survivants doivent être prises sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit et en adoptant une approche intersectionnelle.

6. Les victimes/survivants de violences sexuelles, de sexe masculin, ont besoin de beaucoup de temps pour faire face aux sentiments de honte, de peur et d'isolement, de sorte qu'ils ne signalent pas les violences subies, ou les signalent de nombreuses années après qu'elles ont été commises. Cette situation s'explique également par le fait que les victimes/survivants connaissent mal leurs droits, les mécanismes de signalement et les services de soutien et, plus généralement, par le fait qu'ils manquent de confiance dans le système judiciaire.

7. Le sous-signalement conduit à des niveaux élevés d'impunité, ce qui est aggravé par les différents délais de prescription appliqués aux infractions à caractère sexuel sur mineurs selon les pays. Il est par conséquent essentiel de sensibiliser à la violence sexuelle à l'encontre des hommes et des garçons et de plaider en faveur de l'abolition de la prescription.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance) (voir Doc. 16250, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Edmunds Cepurītis). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

8. La participation des hommes et des garçons victimes/survivants de violences sexuelles devrait être intégrée dans toutes les activités et tous les processus d'élaboration des politiques se rapportant à ces questions, afin que leurs expériences soient prises en compte lors de l'élaboration des politiques et des lois pertinentes et de leur révision.

9. Des études attirent l'attention sur les conséquences que peuvent avoir les violences sexuelles sur la santé physique et mentale, telles que l'anxiété, la dépression et les tendances suicidaires. Celles-ci doivent être traitées comme des problèmes de santé publique dans les politiques et stratégies nationales. Le fait que la violence sexuelle subie par les victimes/survivants soit officiellement reconnue joue un rôle important dans le processus de guérison. Cela peut également les aider à se rétablir et à reprendre leur vie en main après le traumatisme de la violence sexuelle, avec la confirmation qu'ils ne sont jamais responsables.

10. L'Assemblée parlementaire attire l'attention sur la nécessité d'atteindre les objectifs fixés dans le cadre des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies d'ici 2030, notamment l'Objectif 3 relatif à la bonne santé et au bien-être pour tous, l'Objectif 5 visant à réaliser l'égalité entre les sexes et l'Objectif 16 visant à promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives et à assurer l'accès de tous à la justice.

11. L'Assemblée se réfère à sa Résolution 2533 (2024) «Maltraitance des enfants dans les institutions en Europe» et à sa Résolution 2547 (2024) «La protection des enfants contre la violence en ligne» pour ce qui concerne la prévention et la lutte contre la violence sexuelle à l'encontre des garçons.

12. Elle se réfère également à sa Résolution 2607 (2025) «La protection des droits humains dans et par le sport: obligations et responsabilités partagées» et elle attire l'attention sur les abus généralisés et systémiques dont sont victimes les enfants et les adultes vulnérables dans le domaine du sport, y compris les abus sexuels, et sur l'absence de mécanismes de signalement centrés sur les victimes ainsi que de systèmes de réparation tenant compte des traumatismes subis.

13. L'Assemblée se félicite du travail accompli année après année par le Comité de Lanzarote, qui veille à la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote»).

14. Elle rappelle également à 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») encourage les Parties à appliquer la convention à toutes les victimes de violence domestique.

15. L'Assemblée attend avec intérêt que le projet de recommandation du Comité des Ministres aux États membres sur l'éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge des enfants afin de renforcer les réponses pour entre autres prévenir et combattre la violence à l'égard des enfants soit achevé. Cette recommandation constituera en effet un outil supplémentaire pour lutter contre la violence sexuelle touchant les garçons et les filles. Elle se réjouit également de l'adoption prochaine par le Comité des Ministres du premier instrument juridique relatif à l'égalité des droits des personnes intersexes.

16. 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:

16.1. en ce qui concerne la collecte de données et la recherche:

16.1.1. à soutenir la collecte de données ventilées, provenant de statistiques et d'enquêtes officielles réalisées par les autorités et les institutions concernées dans différents contextes et, le cas échéant, provenant directement des victimes/survivants de sexe masculin, sur les expériences et les cas signalés de violences sexuelles;

16.1.2. à encourager et soutenir la recherche sur les spécificités des violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons dans toute leur diversité, afin de s'attaquer avec succès aux facteurs sous-jacents qui l'alimentent et aux obstacles au signalement;

16.1.3. à mener des recherches sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas bien en matière de prévention des violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons dans différents contextes, en coopération avec les organisations spécialisées;

16.1.4. à diffuser les données et les résultats de recherche sous des formes accessibles, à des fins de sensibilisation, mais aussi pour faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des connaissances validées;

16.2. en ce qui concerne la sensibilisation et les autres mesures de prévention:

16.2.1. à mener des campagnes de sensibilisation et d'information sur les violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons, en ciblant différents contextes et groupes d'âge et en incluant des informations accessibles sur les droits des victimes/survivants, les mécanismes de signalement et les services de soutien;

16.2.2. à élaborer des mesures visant à remettre en question le «discours social» et les préjugés culturels concernant le comportement masculin, les rôles masculins et les rapports de force qui contribuent aux violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons et à leur stigmatisation, y compris les masculinités nocives, l'homophobie structurelle, et les rôles traditionnels attribués à chaque sexe;

16.2.3. à mettre en œuvre des programmes et des mesures de prévention en travaillant, entre autres, avec les organisations de jeunesse, les organisations de défense des droits des femmes et les organisations LGBTI, en mettant l'accent sur la remise en question et la transformation des normes de genre afin de construire des sociétés plus égalitaires pour l'avenir;

16.2.4. à mettre des programmes et des mesures d'intervention préventive à la disposition des personnes poursuivies et/ou condamnées pour des actes de violence sexuelle à l'encontre d'enfants, ainsi que des enfants ayant commis des infractions à caractère sexuel, conformément à la Convention de Lanzarote;

16.2.5. à mettre en œuvre une éducation complète à la sexualité, adaptée à l'âge afin de fournir aux garçons les connaissances et le langage nécessaires pour se protéger et respecter les limites des autres, et aborder la question de l'intégrité physique et du consentement sexuel dans le cadre de l'éducation et de la sensibilisation;

16.3. en ce qui concerne la détection et le signalement des cas de violences sexuelles dans différents contextes:

16.3.1. à créer un environnement propice permettant aux professionnel·les qui travaillent avec des enfants de signaler les cas des violences sexuelles et envisager d'introduire, pour certaines professions ou certains emplois, une obligation de signaler les violences sexuelles aux autorités compétentes;

16.3.2. à mettre en place des garanties et des mécanismes de signalement centrés sur l'enfant et tenant compte des traumatismes subis dans les lieux fréquentés par des enfants et des jeunes hommes, tels que les écoles, les structures extrascolaires, les clubs sportifs, les églises et les plateformes en ligne;

16.3.3. à veiller à ce que les systèmes de signalement des violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons fassent l'objet d'une large publicité et à s'attaquer aux obstacles qui empêchent les victimes/survivants de signaler ces violences;

16.3.4. à s'attaquer aux faiblesses systémiques des organisations et des institutions qui rendent les hommes et les garçons vulnérables aux violences sexuelles, les exposent à des dangers ou les privent d'accès à la justice;

16.4. en ce qui concerne les mesures juridiques et politiques:

16.4.1. à inclure les victimes/survivants de violences sexuelles de sexe masculin et leurs besoins spécifiques dans les lois et politiques nationales visant à prévenir et à combattre les violences sexuelles et à envisager de relier les stratégies nationales relatives à la violence fondée sur le genre aux stratégies LGBTI;

16.4.2. à revoir les définitions des violences sexuelles, y compris du viol, dans le droit pénal, et les modifier si nécessaire, afin qu'elles soient fondées sur le principe de l'absence de consentement et qu'elles considèrent les hommes comme des victimes potentielles;

16.4.3. à envisager d'abolir la prescription pour les infractions de violences sexuelles sur mineurs;

16.4.4. à appliquer la Convention d'Istanbul aux victimes de violence domestique de sexe masculin, conformément à son article 2(2);

16.4.5. à interdire les «thérapies» dites «de conversion» ou «réintégratives» et les pratiques de conversion, qui visent à modifier ou à supprimer l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre d'une personne, celles-ci pouvant constituer une forme de violence sexuelle;

16.4.6. à mettre en place des systèmes intégrés de protection de l'enfance qui favorisent la coordination entre les secteurs de la santé, de l'éducation, de la protection sociale, du soutien en ligne et de la justice, et qui traitent des liens existant entre les violences sexuelles en ligne et hors ligne;

16.4.7. à assurer un suivi des lois, des politiques et des mesures visant à prévenir et à lutter contre les violences sexuelles à l'encontre des hommes et des garçons, afin d'élaborer des mesures futures en connaissance de cause;

16.4.8. à prendre des mesures pour offrir une réparation intégrale aux hommes et garçons victimes/survivants de violences sexuelles;

16.5. en ce qui concerne le soutien aux victimes/survivants de violences sexuelles de sexe masculin:

16.5.1. à mettre en place, sur l'ensemble du territoire, des services de soutien spécialisés et sensibles au genre, accessibles à tous, qui répondent aux besoins des hommes et des garçons victimes/survivants de violences sexuelles, sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit et en tenant compte des besoins spécifiques des hommes GBTI, en coopération avec les organisations de la société civile concernées;

16.5.2. à fournir des services de soutien de qualité et adaptés à l'âge, notamment des lignes d'assistance téléphonique, des centres d'aide d'urgence pour les victimes de violences sexuelles, des soins de santé, un soutien psychosocial, une assistance juridique, des refuges, des conseils en ligne, ainsi que des consultations collectives et entre pairs;

16.5.3. à aider et assister les enfants victimes de violences sexuelles dans un environnement non traumatisant, notamment en appliquant le modèle des Barnahus;

16.5.4. à former les professionnel·es concernés, tels que les agent·es des forces de l'ordre, les professionnel·les de santé, les éducateurs et éducatrices et les travailleuses et travailleurs sociaux, afin de les sensibiliser aux expériences et aux besoins des hommes et des garçons victimes/survivants de violences sexuelles et de prévenir la victimisation secondaire: le programme HELP (formation en droits humains pour professionnels du droit) sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels peut être un outil utile à cet égard;

16.6. en ce qui concerne la participation des hommes et des garçons victimes/survivants de violences sexuelles à l'élaboration des mesures les concernant:

16.6.1. à consulter et mettre à contribution les hommes et les garçons victimes/survivants de violences sexuelles, ainsi que les organisations qui les représentent, lors de l'élaboration de telles mesures;

16.6.2. à appliquer les «Lignes directrices destinées aux responsables politiques concernant la participation des victimes et survivant·es d'exploitation et d'abus sexuels subis dans l'enfance "Rien sur nous sans nous"», publiées par le Conseil de l'Europe, afin de favoriser la participation des victimes/survivants à l'élaboration des politiques;

16.6.3. à envisager d'adopter le modèle participatif du «conseil des survivants» afin d'impliquer les victimes/survivants de violences sexuelles dans l'élaboration des politiques et des mesures.

17. L'Assemblée invite le Comité de Lanzarote à envisager de consacrer une prochaine édition de la Journée pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qui se tient chaque année le 18 novembre, à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles à l'encontre des garçons dans toute leur diversité.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2629 (2025)[1]

Sexual violence against men and boys

Parliamentary Assembly

1. Sexual violence against men and boys is a reality but also a hidden phenomenon which must be prevented and combated, giving priority to the needs of all victims/survivors and without detracting attention nor funding from addressing gender-based violence against women and girls.

2. There is a lack of comprehensive and disaggregated data on sexual violence against men and boys in all their diversity in our member States, as well as limited research, which is partly due to under-reporting.

3. While all victims/survivors of sexual violence share the difficulties of facing stigma, negative attitudes, and victim-blaming, the specificities of violence against men and boys need to be tackled, including different perceptions around masculinities and sexuality.

4. Sexual violence against men and boys takes place in many different places and contexts: at home and within the closest circles, in education and religious settings, during sports activities, in a migration context, in closed institutions, and in conflict-related and humanitarian settings, among others. Measures to prevent this violence, report and prosecute it, and support victims, need to be applied and adapted to the different contexts.

5. Men and boys in all their diversity can be subjected to sexual violence regardless of age, sexual orientation, gender identity and expression, and sex characteristics, migration status, disability, origin and any other characteristic. All measures to prevent and combat such violence against men and boys and to protect victims/survivors should be applied without discrimination on any ground and by adopting an intersectional approach.

6. Many male victims/survivors of sexual violence need a long time to address the feelings of shame, fear and isolation, which leads to non-reporting or doing so many years after the sexual violence took place. This is also due to the lack of awareness and knowledge by victims/survivors about their rights, reporting mechanisms and support services, as well as lack of trust in the justice system more broadly.

7. Under-reporting leads to high levels of impunity, which is compounded by the different statutes of limitations for sexual offences against children across countries. It is therefore critical to raise awareness about sexual violence against men and boys and to advocate for the abolition of statutes of limitations.

8. Engaging with male victims/survivors of sexual violence should be mainstreamed across all relevant activities and policy-making processes, so that their lived experiences are taken into account in the development and review of relevant policies and laws.

9. Studies indicate that the physical and mental health consequences of surviving sexual violence can include anxiety, depression and suicidal tendencies, which need to be addressed as public health issues in national policies and strategies. Official recognition of the sexual violence victims/survivors have suffered is an important part of the healing process. This can also help them to recover and reclaim their life after the trauma of sexual violence, by confirming that they are never responsible.

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2025 (36th sitting) (see Doc. 16250, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Edmunds Cepurītis). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2025 (36th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

10. The Parliamentary Assembly underlines the need to meet relevant targets under the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs) by 2030, including Goal 3 on good health and well-being for all, Goal 5 to achieve gender equality, and Goal 16 to promote peaceful and inclusive societies and provide access to justice for all.

11. The Assembly refers to its Resolution 2533 (2024) "Child abuse in institutions in Europe" and Resolution 2547 (2024) "The protection of children against online violence" as regards preventing and combating sexual violence against boys.

12. The Assembly further refers to its Resolution 2607 (2025) "Protecting human rights in and through sport: obligations and shared responsibilities" and underlines the widespread and systemic abuse of children and vulnerable adults in sport, including sexual abuse, and the lack of victim-centred reporting mechanisms and trauma-informed redress systems.

13. The Assembly welcomes the work carried out over the years by the Lanzarote Committee as it oversees the implementation of the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, the "Lanzarote Convention").

14. It further recalls that the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") encourages Parties to apply the Convention to all victims of domestic violence.

15. The Assembly looks forward to the completion of the draft recommendation of the Committee of Ministers to member States on age-appropriate comprehensive sexuality education to strengthen responses for *inter alia* preventing and combating violence against children, as an additional tool to address sexual violence against boys and girls. It also looks forward to the forthcoming adoption by the Committee of Ministers of the first legal instrument on the equality of rights of intersex persons.

16. The Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly:

16.1. with regard to data collection and research, to:

16.1.1. support disaggregated data collection, through official statistics and surveys, from relevant authorities and institutions in different settings, and where appropriate, directly from male victims/survivors themselves, about experiences and reported cases of sexual violence;

16.1.2. encourage and support research about the specificities of sexual violence against men and boys in all their diversity, in order to successfully address the underlying factors that fuel it, and barriers to reporting;

16.1.3. conduct research on what does and does not work well to prevent sexual violence against men and boys in various contexts, in co-operation with specialised organisations;

16.1.4. disseminate the data and research results in accessible formats, in order to raise awareness and to guide evidence-based policy making;

16.2. with regard to awareness-raising and other prevention measures, to:

16.2.1. conduct awareness-raising and information campaigns about sexual violence against men and boys, targeting different settings and age groups and including accessible information on the rights of victims/survivors, reporting mechanisms and support services;

16.2.2. develop measures to counter and challenge the "social discourse" and cultural assumptions regarding male behaviour, roles and power dynamics that contribute to sexual violence against men and boys and their stigmatisation, including harmful masculinities, structural homophobia, and traditional gendered roles;

16.2.3. implement prevention programmes and measures by working, *inter alia*, with youth, women's rights and LGBTI organisations, focusing on challenging and transforming gender norms to build more gender equal societies for the future;

16.2.4. make available preventive intervention programmes and measures to persons prosecuted and/or convicted for sexual violence against children, as well as to children who have committed sexual offences, in accordance with the Lanzarote Convention;

16.2.5. implement age-appropriate comprehensive sexuality education to provide boys with the knowledge and language to protect themselves and to respect the boundaries of others, and to address bodily integrity and sexual consent in education and outreach measures;

16.3. with regard to detecting and reporting cases of sexual violence in different settings, to:

16.3.1. create an enabling environment for professionals who work with children to report cases of sexual violence; and consider introducing, for certain employments/professions, mandatory reporting of sexual violence to the relevant authorities;

16.3.2. set up children-centred and trauma-informed safeguards and reporting mechanisms where children and young men are present, such as schools, extracurricular facilities, sports clubs, churches and online platforms,

16.3.3. ensure that systems for reporting sexual violence against men and boys are well publicised, and tackle barriers that prevent victims/survivors from reporting;

16.3.4. tackle systemic weaknesses in organisations and institutions which leave men and boys vulnerable to sexual violence, exposed to harm or denied access to justice;

16.4. with regard to legal and policy measures, to:

16.4.1. include male victims/survivors of sexual violence and their specific needs in national laws and policies to prevent and combat sexual violence; and consider linking national strategies on gender-based violence with LGBTI strategies;

16.4.2. review relevant criminal law definitions of sexual violence, including rape, and amend them as necessary, to base them on the principle of lack of consent and include men as possible victims;

16.4.3. consider abolishing the statute of limitations for crimes related to sexual violence against children;

16.4.4. apply the Istanbul Convention to male victims of domestic violence, in line its Article 2(2);

16.4.5. ban so-called “conversion” or “reintegrative therapies”, and conversion practices, aimed at changing or suppressing an individual’s sexual orientation or gender identity or expression, as they can amount to sexual violence;

16.4.6. implement integrated child protection systems that promote co-ordination among the health, education, social protection, online support, and justice sectors, and which address the connections between online and offline sexual violence;

16.4.7. monitor and evaluate laws, policies and measures aimed at preventing and responding to sexual violence against men and boys, in order to make informed decisions about future steps;

16.4.8. take measures to provide full reparation to male victims/survivors of sexual violence;

16.5. with regard to providing support to male victims/survivors of sexual violence, to:

16.5.1. establish accessible and country-wide specialised and gender-sensitive support services, catering to the needs of men and boys victims/survivors of sexual violence without discrimination on any ground and taking into account the specific needs of GBTI men, in co-operation with relevant civil society organisations;

16.5.2. provide age-appropriate and quality support services, including telephone helplines, sexual violence referral centres, healthcare, psychosocial support, legal assistance, shelters, online counselling, as well as group and peer-to-peer counselling;

16.5.3. help and assist child victims of sexual violence in a non-traumatising environment, including through the application of the Barnahus model;

16.5.4. provide training to relevant professionals, such as law enforcement, healthcare, educators and social care professionals, to raise their awareness about the experiences and needs of male victims/survivors of sexual violence, and to prevent secondary victimisation: the HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) course on the protection of children against sexual exploitation and sexual abuse can be a useful tool in this respect;

16.6. with regard to the participation of male victims/survivors of sexual violence in the development of measures that affect them, to:

16.6.1. involve and consult men and boys victims/survivors of sexual violence, and the organisations representing them, when developing such measures;

16.6.2. apply the “Guidelines for policy makers on engaging with victims and survivors of child sexual exploitation and sexual abuse ‘Nothing About Us Without Us’”, published by the Council of Europe, to support the participation of victims/survivors in policy making;

16.6.3. consider adopting the participatory “survivors’ council” model to involve victims/survivors of sexual violence in the development of policy and measures.

17. The Assembly invites the Lanzarote Committee to consider focusing a forthcoming edition of the Day on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse, held on 18 November each year, on preventing and combating sexual violence against boys in all their diversity.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2630 (2025)[1]

Garantir la liberté de déplacement des membres de l'Assemblée parlementaire dans l'exercice de leurs fonctions

Assemblée parlementaire

1. La participation des membres de l'Assemblée parlementaire à ses travaux est un droit et une responsabilité. Le bon fonctionnement de l'Assemblée dépend de l'engagement et de la participation de ses membres. Il incombe aux États membres, et en particulier à leurs parlements nationaux, de faciliter la participation des membres de l'Assemblée à ses activités, conformément à leurs obligations internationales.

2. Le Statut du Conseil de l'Europe (STE n°1) et l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n°2) prévoient des obligations internationales claires et juridiquement contraignantes selon lesquelles il est interdit d'imposer des restrictions d'ordre administratif ou autre au libre déplacement des membres en mission officielle pour l'Assemblée. Il subsiste cependant des obstacles, d'où la nécessité de renforcer la compréhension par les autorités nationales des exigences juridiques et des procédures appropriées à suivre.

3. Les parlements nationaux devraient faciliter les déplacements et la participation des membres de l'Assemblée dans l'exercice de leurs fonctions. Les procédures d'autorisation devraient être transparentes, objectives et en phase avec la législation nationale et la réglementation interne. Les parlements nationaux doivent s'efforcer d'éliminer les mécanismes ou les pratiques qui entravent le droit des membres de l'Assemblée à participer à ses réunions par le biais de pouvoirs discrétionnaires ou d'ingérences des autorités parlementaires ou politiques. De tels contrôles politiques ou administratifs, ainsi que les retards dans l'octroi des autorisations, ne sont pas appropriés dans une démocratie pluraliste saine et fonctionnelle. La délivrance de ces autorisations ne devrait en aucun cas être laissée à l'appréciation discrétionnaire d'une autorité pour les membres ayant le droit d'assister à une réunion, et toute autorisation devrait être accordée suffisamment à l'avance, la meilleure pratique consistant à approuver la participation à l'ensemble des réunions prévisibles de l'Assemblée pour toute la durée de la session. Par ailleurs, des considérations budgétaires ne sauraient justifier le refus d'autoriser le déplacement des membres appelés à jouer un rôle dans les réunions de l'Assemblée.

4. Au minimum, cette participation devrait être garantie et financée par le parlement national:

4.1. en ce qui concerne les déplacements pour se rendre aux sessions de l'Assemblée, pour tous les membres de la délégation nationale (représentant·es et suppléant·es);

4.2. en ce qui concerne les déplacements pour se rendre aux réunions des commissions:

4.2.1. pour les membres titulaires d'une commission;

4.2.2. pour les membres remplaçants d'une commission, lorsqu'ils remplacent un membre titulaire, ou lorsque le membre remplaçant est rapporteur·e et que l'examen de son rapport figure à l'ordre du jour de la réunion de la commission, ou que le membre remplaçant est candidat·e à la désignation comme rapporteur·e;

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance) (voir Doc. 16252, rapport de la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités, rapporteur: M. Sergiy Vlasenko). *Texte adopté par l'Assemblée* le 3 octobre 2025 (36e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

4.3. en ce qui concerne les déplacements pour se rendre aux réunions de la Commission permanente, du Bureau ou du Comité présidentiel, lorsque la présence du membre est requise du fait de ses obligations envers son groupe politique, sa délégation nationale, sa commission, ou en raison de l'examen d'un rapport;

4.4. en ce qui concerne la participation à des commissions ad hoc. En cas de contraintes financières exceptionnelles, cette participation peut être organisée selon un système de rotation.

5. En cas de conflit d'obligations, il devrait appartenir au membre de l'Assemblée concerné de déterminer la manière de concilier les obligations contradictoires découlant de son statut de membre de l'Assemblée, de son mandat au sein de son parlement national, ou de toute autre considération pertinente le concernant.

6. S'agissant de la composition des délégations nationales, la décision de retirer le nom d'un membre de la délégation nationale, alors même que ce membre a été proposé par son parti ou son groupe politique national conformément au principe d'une représentation équitable des groupes ou partis politiques, n'est pas sans conséquences, dans la mesure où elle prive le membre concerné de la possibilité de participer aux travaux de l'Assemblée et porte atteinte à l'esprit même de la représentation équitable. En principe, il appartient aux groupes politiques au sein des parlements nationaux d'attribuer les sièges qui leur ont été alloués dans la délégation, sans aucune ingérence. Tout changement dans la composition de la délégation doit être dûment motivé, transparent et communiqué à l'Assemblée et au groupe politique concerné.

7. L'Assemblée constate que l'existence de certains obstacles au libre déplacement de ses membres nécessite de clarifier l'application et le fonctionnement des dispositions relatives au régime des immunités parlementaires au sein de l'Assemblée, afin que celles-ci soient plus faciles à suivre pour les autorités nationales. En conséquence, l'Assemblée modifie l'article 73 de son Règlement ainsi que les Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire (annexe III du Règlement), reproduits respectivement aux articles 13 et 14 à 19 de la présente résolution, notamment afin de clarifier les points suivants:

7.1. les catégories de déplacements considérés comme relevant de l'exercice des fonctions d'un membre et couverts par l'immunité parlementaire;

7.2. le traitement des restrictions de déplacement imposées dans le cadre d'une procédure pénale et qui entravent la capacité d'un membre à exercer ses fonctions (telles que l'interdiction de voyager, l'assignation à résidence, le couvre-feu ou la détention);

7.3. l'interdépendance entre certaines de ces immunités;

7.4. les mesures pratiques que doivent prendre les autorités parlementaires, judiciaires, d'enquête et de poursuite lorsqu'elles sont saisies d'une affaire soulevant la question des immunités d'un membre de l'Assemblée.

8. L'Assemblée regrette que, dans certains cas, les autorités nationales ne respectent pas les immunités de ses membres, les empêchant ainsi d'exercer leurs fonctions. L'Assemblée décide d'affirmer avec fermeté ces immunités et de les défendre dans les cas où elles ne sont pas dûment respectées. Elle entend soutenir le Président de l'Assemblée dans ses prérogatives, et l'encourage à l'informer de tout incident de ce type afin que les mesures appropriées puissent être prises.

9. L'Assemblée rappelle que l'inviolabilité parlementaire concernant les opinions exprimées ou les votes émis au sein des parlements nationaux et des assemblées interparlementaires constitue un principe démocratique fondamental commun aux États démocratiques et réaffirmé à l'article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités et à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe.

10. L'Assemblée condamne la «liste noire» établie par l'Azerbaïdjan, sur laquelle figureraient au moins 77 membres de l'Assemblée issus d'au moins 28 États membres du Conseil de l'Europe, y compris le Président de l'Assemblée. Ces membres ont été inscrits sur cette liste en raison des opinions qu'ils ont exprimées ou des votes qu'ils ont émis à l'Assemblée et font depuis l'objet de «sanctions» telles qu'une interdiction d'entrée sur le territoire azerbaïdjanais. L'Assemblée exhorte les autorités azerbaïdjanaises à respecter de bonne foi les obligations incombant à l'Azerbaïdjan en tant que membre du Conseil de l'Europe et à lever immédiatement toutes les «sanctions» imposées à ces membres en raison d'activités protégées telles qu'un vote ou une opinion exprimée au sein de l'Assemblée.

11. L'Assemblée est préoccupée par les poursuites pénales, motivées par des considérations politiques, engagées par la Fédération de Russie à l'encontre de plusieurs de ses membres. Elle craint que la Fédération de Russie ne cherche à utiliser indûment des mécanismes de coopération internationale, tels

qu'Interpol, dans le but de persécuter des parlementaires étrangers et des membres de l'Assemblée. L'Assemblée rappelle que ses membres bénéficient d'immunités parlementaires, notamment l'immunité d'arrestation, de détention ou de poursuite. Aucun mandat d'arrêt, émis par Interpol ou tout autre organisme, ne devrait être délivré ou exécuté dans le cadre de ces procédures pénales à motivation hautement politique, compte tenu de la nature politique de ces affaires et des immunités dont bénéficient les membres de l'Assemblée. L'Assemblée invite Interpol à prendre acte de sa position.

12. L'Assemblée invite tous les États membres du Conseil de l'Europe:

12.1. à l'informer de leurs dispositions nationales relatives à l'immunité parlementaire;

12.2. à fournir aux autorités judiciaires, d'enquête et de poursuite des orientations claires et une formation appropriée concernant les exigences de l'Accord général sur les privilèges et immunités, en s'appuyant sur la version révisée des «Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire», afin que ces autorités soient informées des lignes directrices et des mesures à adopter lorsqu'elles sont saisies d'une affaire impliquant les immunités des membres de l'Assemblée;

12.3. à revoir leurs obligations en matière de visa pour les membres de l'Assemblée se déplaçant dans le cadre des activités de l'Assemblée, afin de veiller à ce que la durée et la complexité des formalités; le coût, ainsi que le délai de délivrance du visa soient réduits au minimum nécessaire, conformément à l'article 13 de l'Accord général sur les privilèges et immunités, qui interdit toute «restriction d'ordre administratif ou autre» susceptible d'entraver le libre déplacement des membres de l'Assemblée;

12.4. à veiller à ce que leurs services de police aux frontières et de douane soient correctement informés sur le Conseil de l'Europe, l'Accord général sur les privilèges et immunités et les laissez-passer du Conseil de l'Europe. L'Assemblée note que l'ordre du jour d'une réunion de commission contient la convocation des membres de cette commission. Cette convocation devrait suffire à prouver que les dispositions de l'Accord général sur les privilèges et immunités s'appliquent aux membres qui se déplacent pour assister à cette réunion.

Extrait du Règlement de l'Assemblée parlementaire

13. ***Article 73 – Levée de l'immunité des représentants et suppléant***s

13.1. (*73.1.*) Les membres de l'Assemblée jouissent des privilèges et immunités prévus par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (du 2 septembre 1949) et son Protocole additionnel (du 6 novembre 1952). Ces immunités sont accordées pour conserver l'intégrité de l'Assemblée et pour assurer l'indépendance de ses membres dans l'accomplissement de leur mandat européen.

13.2. (*73.2.*) Toute demande adressée au Président par une autorité compétente d'un État membre et tendant à la levée de l'immunité d'un représentant ou suppléant de l'Assemblée est communiquée en séance plénière ou en réunion de la Commission permanente et renvoyée à la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités («la commission du Règlement»).

13.3. (*73.3.*) La commission du Règlement examine sans délai la demande. Elle peut émettre un avis sur la compétence de l'autorité ayant présenté la demande et sur la recevabilité formelle de celle-ci. Elle ne procède à aucun examen du fond de l'affaire. En particulier, la commission du Règlement ne se prononce en aucun cas sur la culpabilité ou la non-culpabilité du parlementaire, ni sur l'opportunité ou non de le poursuivre au pénal pour les opinions ou actes qui lui sont imputés. Elle donne, dans les meilleurs délais, au membre visé par la demande ou à un autre membre de l'Assemblée le représentant, la possibilité d'être entendu. Le membre visé peut soumettre tout document qu'il juge pertinent. La commission du Règlement peut demander aux autorités nationales compétentes de lui fournir toutes informations et précisions qu'elle estime nécessaires pour déterminer s'il convient de lever l'immunité ou non. Le rapport de la commission du Règlement conclut à un projet de résolution tendant à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Le rapport de la commission conclut à un projet de résolution tendant à l'acceptation ou au rejet de la demande de levée de l'immunité. Aucun amendement à cette décision ne sera accepté.

13.4. (*73.4.*) Le rapport est inscrit en tête de l'ordre du jour du premier jour de séance de l'Assemblée suivant son dépôt. La discussion ne porte que sur les raisons qui militent pour ou contre la levée de l'immunité. Lorsque la demande de levée de l'immunité porte sur plusieurs chefs d'accusation, chacun d'eux peut faire l'objet d'une décision distincte.

13.5. (*73.5.*) Le Président communique immédiatement la décision de l'Assemblée à l'autorité qui a présenté la demande.

13.6. (*73.6.*) Dans le cas où un membre de l'Assemblée est arrêté ou privé de sa liberté de déplacement en violation supposée de ses privilèges et immunités, le Président de l'Assemblée peut prendre une initiative visant à confirmer les privilèges et immunités du membre, le cas échéant après consultation des organes compétents de l'Assemblée. Le Président de l'Assemblée peut demander aux autorités nationales compétentes de fournir toutes informations ou précisions jugées nécessaires. Un membre ou un ancien membre peut adresser au Président de l'Assemblée une demande en vue de défendre son immunité et ses privilèges. À la demande du Président, le Bureau peut, sous réserve de ratification par l'Assemblée, renvoyer la question à la commission compétente.

13.7. (*73.7.*) Lorsqu'ils examinent une demande de levée ou de défense de l'immunité reconnue au titre du Conseil de l'Europe à un membre de l'Assemblée, les organes compétents de l'Assemblée interprètent comme suit l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe:

13.7.1. (*73.7.a.*) Les membres de l'Assemblée (leurs représentants et leurs suppléants) sont protégés contre toutes mesures de détention, toute poursuite judiciaire et toute privation de leur liberté de déplacement lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée ou sont en mission officielle pour l'Assemblée, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de leur pays. S'ils n'exercent pas d'activités au sens ainsi défini et ne sont pas en mission pour l'Assemblée, leur régime d'immunité nationale s'applique dans leur pays.

13.7.2. (*73.7.b.*) L'expression «privation de leur liberté de déplacement» inclut les mesures qui prévoient des restrictions administratives, juridiques, judiciaires ou autres au libre déplacement d'un membre de l'Assemblée et comprend la détention, l'assignation à résidence, le couvre-feu, la remise du passeport et l'interdiction de voyager (qu'il s'agisse d'une interdiction absolue de voyager ou de l'obligation d'obtenir une dérogation à l'interdiction auprès d'une autorité judiciaire). Elle ne recouvre pas la mesure qui autorise expressément les déplacements des membres lorsqu'ils exercent leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée.

13.7.3. (*73.7.c*) L'expression «lorsqu'ils exercent leurs fonctions» vise toutes les tâches officielles accomplies dans les États membres par les membres de l'Assemblée en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée et, si nécessaire, avec l'accord des autorités nationales pertinentes. Cela comprend (sans s'y limiter) les déplacements nécessaires pour participer:

– aux sessions de l'Assemblée (tous les membres de l'Assemblée)

– aux réunions de la Commission permanente (tous les membres de l'Assemblée);

– aux réunions du Comité présidentiel (membres du Comité présidentiel ou leurs remplaçants);

– aux réunions du Bureau de l'Assemblée (membres du Bureau ou leurs remplaçants);

– aux réunions des commissions générales, des commissions ad hoc, y compris les commissions ad hoc d'observation des élections, des sous-commissions et sous-commissions ad hoc (membres titulaires et, le cas échéant, les membres suppléants de ces commissions ou sous-commissions);

– aux réunions des réseaux, plateformes et alliances de l'Assemblée;

– aux déplacements dans le cadre d'une mission en qualité de rapporteur de l'Assemblée;

– aux déplacements dans le cadre d'une mission de représentation pour le compte de l'Assemblée ou d'une commission;

13.7.4. (*73.7.d.*) En cas de doute, le Bureau de l'Assemblée décide si les activités des membres de l'Assemblée entrent dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions;

13.8. (*73.8.*) Lorsqu'il existe des motifs de craindre que les immunités et privilèges protégés par l'Accord général sur les privilèges et immunités n'ont pas été pleinement respectés, le Président peut, lors de la partie de session suivante, faire une déclaration dans laquelle il signalera tout obstacle récemment imposé au libre déplacement d'un ou de plusieurs membres de l'Assemblée. Cette

déclaration devrait mentionner toute ingérence récente à ces privilèges et immunités et, si nécessaire, peut rappeler aux autorités compétentes les obligations qui leur incombent en vertu de l'Accord général sur les privilèges et immunités;

13.9. (*73.9.*) Les lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire sont annexées au présent Règlement en tant que texte pararéglementaire.

Lignes directrices sur la portée des immunités parlementaires dont bénéficient les membres de l'Assemblée parlementaire (annexe de la Résolution 2392 (2021) adoptée par l'Assemblée le 27 septembre 2021 (telle que modifiée))

14. ***(A.) Objet et principes généraux***

14.1. Les principes suivants poursuivent l'objectif de clarifier l'application des règles existantes dans le cadre du Statut du Conseil de l'Europe, de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (ci-après "AGPI") et de son Protocole additionnel

14.2. Les membres de l'Assemblée parlementaire jouissent de privilèges et immunités ayant pour objet de préserver l'intégrité de l'Assemblée et de garantir l'indépendance de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Ces privilèges et immunités sont conférés par l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, les articles 13 à 15 de l'AGPI et l'article 3 de son Protocole additionnel.

14.3. Leur mise en œuvre pratique est précisée dans le Règlement et dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée, en tenant compte des éléments suivants:

– la nécessité de protéger l'indépendance de l'Assemblée;

– l'objectif fonctionnel qui sous-tend le concept d'immunité;

– les précédents existants.

14.4. L'immunité parlementaire ne relève pas d'un privilège personnel des membres, mais d'un privilège institutionnel dont chaque membre jouit à titre individuel.

15. ***(B.) Immunités des membres de l'Assemblée parlementaire protégées et garanties par l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe***

15.1. Les immunités des membres de l'Assemblée ci-après sont protégées et garanties par l'AGPI, le Statut du Conseil de l'Europe et le Règlement de l'Assemblée:

15.1.1. immunité absolue en ce qui concerne les opinions exprimées et les votes émis lors des réunions de l'Assemblée (article 14 de l'AGPI et article 40 du Statut).

15.1.2. liberté de déplacement des membres de l'Assemblée vers et depuis les lieux de réunion de l'Assemblée – assortie d'une interdiction expresse d'imposer des restrictions d'ordre administratif ou autre à cette liberté de déplacement (article 13 de l'AGPI, article 73 du Règlement). Cela inclut les immunités suivantes et celles qui leur sont liées:

15.1.2.1. immunité de détention – sauf en cas de levée de cette immunité par l'Assemblée (articles 13 et 15 de l'AGPI, article 3 du Protocole additionnel à l'AGPI, article 40 du Statut et article 73 du Règlement)

15.1.2.2. immunité contre d'autres restrictions affectant les déplacements effectués dans le cadre des activités de l'Assemblée, telles que l'imposition d'une interdiction de voyager, d'une assignation à résidence ou d'un couvre-feu, sauf (1) si cette interdiction de voyager autorise expressément tous les déplacements pour se rendre à des réunions de l'Assemblée; (2) si l'Assemblée a levé cette immunité (articles 13 et 15 de l'AGPI lus conjointement, article 40 du Statut et article 73 du Règlement)

15.1.2.3. immunité d'arrestation, sauf en cas de flagrant délit (article 15 de l'AGPI)

15.1.3. immunité de poursuites judiciaires, en particulier:

15.1.3.1. immunité de poursuites sur le territoire de tout autre État membre (article 15.b de l'AGPI, article 3 du Protocole additionnel à l'AGPI, article 40 du Statut et article 73 du Règlement);

15.1.3.2. sur le territoire national, immunité de poursuites selon les mêmes conditions que celles qui sont prévues par le régime national de l'immunité parlementaire en matière de poursuites judiciaires (article 15.a de l'AGPI, article 3 du Protocole additionnel à l'AGPI, article 40 du Statut et article 73 du Règlement); l'application de cette immunité suppose de comprendre la portée de la législation nationale prévoyant l'immunité parlementaire.

16. ***(C.) Immunité absolue en ce qui concerne les opinions et les votes émis (article 14 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)***

16.1. La liberté d'expression étant l'outil le plus précieux permettant aux membres d'exercer leurs fonctions, elle bénéficie d'une protection renforcée. C'est pourquoi l'immunité garantie par l'article 14 de l'AGPI:

16.1.1. revêt un caractère absolu, permanent et perpétuel; elle continue de s'appliquer après la fin du mandat des membres; elle ne peut pas être levée par l'Assemblée parlementaire ni par un parlement national;

16.1.2. constitue un privilège institutionnel, de sorte qu'aucun membre ou ancien membre n'est en droit de demander sa levée ou d'y renoncer;

16.1.3. s'applique à toutes les procédures judiciaires (pénales, civiles ou administratives) qui pourraient résulter d'opinions exprimées ou de votes émis. Par conséquent, aucun parlementaire couvert par une telle immunité ne peut être entendu, y compris en qualité de témoin, concernant des informations obtenues confidentiellement dans l'exercice de ses fonctions parlementaires qu'il ne juge pas opportun de divulguer;

16.1.4. a une portée autonome pouvant différer de celle de l'immunité absolue qui protège les parlementaires nationaux, qu'il convient de déterminer en tenant compte des dispositions statutaires pertinentes, de la jurisprudence des juridictions européennes et des pratiques pertinentes de l'Assemblée;

16.1.5. couvre uniquement, compte tenu de cette protection exceptionnelle, ce qui est strictement nécessaire aux membres de l'Assemblée pour exercer leurs fonctions, mener un débat respectueux ou exprimer des positions critiques, tout en proscrivant l'utilisation abusive des privilèges et immunités à des fins personnelles. Dans cette optique, l'immunité ne couvre pas les activités interdites par le Code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire telles que la défense d'intérêts particuliers en échange d'une contrepartie financière;

16.1.6. couvre les votes émis et les opinions exprimées par les membres de l'Assemblée «dans l'exercice de leurs fonctions», compte tenu de la définition actuelle des fonctions essentielles des intéressés;

16.1.7. pourrait, en plus de couvrir les déclarations faites par les membres pendant les débats en plénière ou lors de réunions des commissions et sous-commissions, être également étendue aux déclarations orales et écrites faites par les membres en dehors de locaux officiels, ainsi qu'à d'autres activités accomplies par les intéressés en leur qualité de membres de l'Assemblée s'il existe un lien évident et direct entre ces déclarations ou activités et l'exercice de leurs fonctions en qualité de membres de l'Assemblée;

16.1.8. ne couvre pas une enquête sur les infractions liées à la corruption (par exemple offrir ou demander des avantages indus en échange d'un certain comportement lors d'un vote) étant donné que ces infractions ne concernent pas les opinions exprimées ou les votes émis.

16.2. Il appartient à la juridiction nationale compétente de reconnaître qu'un membre ou un ancien membre bénéficie de l'immunité absolue en raison du lien direct et évident avec ses fonctions parlementaires. Ce faisant, les organes compétents du Conseil de l'Europe et la juridiction nationale doivent coopérer afin d'éviter tout conflit dans l'interprétation et l'application des dispositions du Statut et de l'AGPI.

16.3. Lorsqu'une demande de levée d'immunité lui est soumise par une autorité nationale, l'Assemblée doit tout d'abord vérifier si les faits à l'origine de ladite demande entrent dans le champ d'application de l'article 14 de l'AGPI, auquel cas ladite demande doit être rejetée.

16.4. Il découle de l'article 40.a du Statut, et de l'article 14, lu conjointement avec l'article 13 de l'AGPI, que l'imposition de sanctions, de restrictions en matière de déplacement (entrée et sortie) ou l'établissement d'une «liste noire» de membres de l'Assemblée en raison d'opinions exprimées ou de votes émis au cours des débats de l'Assemblée constitue une violation de l'AGPI, des principes démocratiques et des obligations d'un État en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe

17. ***(D.) Exemption de toute poursuite judiciaire (article 15 de l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe)***

17.1. Cette immunité a pour but de protéger les parlementaires contre les pressions indues qui pourraient s'exercer sur eux au titre d'actes ne relevant pas des activités parlementaires habituelles et s'applique comme suit:

17.1.1. les membres de l'Assemblée bénéficient de l'immunité prévue à l'article 15 pendant «la durée des sessions» de l'Assemblée: l'expression couvre toute l'année parlementaire en raison de l'activité continue de l'Assemblée et de ses organes;

17.1.2. les membres de l'Assemblée jouissent des immunités garanties par cette disposition lorsqu'ils ne sont plus membres de leur parlement national, et ce jusqu'à leur remplacement comme membres de l'Assemblée ou jusqu'à l'ouverture de la session suivante;

17.1.3. selon le Statut, la protection accordée aux membres de l'Assemblée s'applique pendant leur mandat à l'Assemblée. Elle pourrait également couvrir les procédures engagées à leur encontre avant de devenir membre de l'Assemblée, dès lors que ces procédures contiennent des preuves de *fumus persecutionis*. Cette position, qui vise à rendre la protection pleinement effective, est conforme aux pratiques existant dans plusieurs États membres et ne contredit pas le Statut en ce qu'il lie l'acquisition de l'immunité au début du mandat. Elle n'est pas non plus en contradiction avec le principe de fonctionnalité de l'immunité parlementaire dans la mesure où la protection ne sera accordée que si des éléments factuels indiquent que l'intention sous-jacente à la procédure judiciaire antérieure au mandat d'un membre de l'Assemblée est de porter atteinte à l'activité politique de ce dernier et donc à l'Assemblée. Dans tous les autres cas, si les poursuites n'ont d'autre but que la bonne administration de la justice, l'immunité doit être levée à la demande de l'autorité nationale;

17.1.4. l'immunité ne peut être invoquée en cas de flagrant délit; l'objectif de cette disposition étant de rétablir rapidement l'ordre public et de réduire le risque de disparition des preuves, son utilisation par les autorités nationales ne doit pas être inspirée par des préoccupations sans rapport avec la bonne administration de la justice;

17.1.5. la présomption d'innocence doit être respectée à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité;

17.1.6. lors de l'examen d'une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée; la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice. Si aucun de ces éléments ne peut être établi, l'Assemblée devrait normalement proposer de lever l'immunité;

17.1.7. l'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une «autorité compétente» de l'État membre concerné. L'autorité compétente est ordinairement le juge chargé de l'affaire, mais il peut aussi s'agir du procureur général ou du ministre de la Justice. La demande de levée d'immunité peut éventuellement être présentée par une autorité d'un État membre autre que celui dont le membre en question est ressortissant;

17.1.8. lorsqu'un membre doit comparaître en qualité de témoin ou d'expert, il n'est pas nécessaire de demander la levée de son immunité, à condition que l'intéressé ne soit pas obligé de comparaître à une date ou à une heure qui empêcherait ou gênerait l'exercice de ses fonctions parlementaires, ou qu'il puisse être en mesure de communiquer une déclaration par écrit ou sous toute autre forme ne compliquant pas cet exercice.

18. ***(E.) Immunité à l'égard de toute mesure empêchant les déplacements dans le cadre des activités de l'Assemblée, telles que la détention, l'imposition d'une interdiction de voyager, d'une assignation à résidence ou d'un couvre-feu, sauf si la mesure autorise expressément les déplacements effectués pour les besoins de l'Assemblée (articles 13 et 15 de l'Accord général sur les***

privilèges et immunités du Conseil de l'Europe lus conjointement, article 3 du Protocole à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, et article 73 du Règlement de l'Assemblée)

18.1. L'article 13 de l'AGPI interdit l'imposition de toute restriction d'ordre administratif ou autre au libre déplacement d'un membre vers et depuis les lieux de réunion de l'Assemblée. Cette immunité a pour but de permettre aux membres de l'Assemblée de se déplacer librement dans le cadre des activités de celle-ci – c'est-à-dire de faire en sorte que les membres de l'Assemblée puissent se déplacer lorsqu'ils exercent leurs fonctions officielles et qu'ils ne soient pas indûment empêchés d'exercer ces fonctions sans une levée appropriée de cette immunité.

18.2. L'expression «lorsqu'ils exercent leurs fonctions» vise toutes les tâches officielles accomplies dans les États membres par les membres de l'Assemblée, en application d'une décision prise par un organe compétent de l'Assemblée et, si nécessaire, avec l'accord des autorités nationales pertinentes. Cela comprend (sans s'y limiter) les déplacements effectués pour se rendre:

– aux sessions de l'Assemblée (tous les membres de l'Assemblée);

– aux réunions de la Commission permanente (tous les membres de l'Assemblée);

– aux réunions du Comité présidentiel (membres du Comité présidentiel ou leurs remplaçants);

– aux réunions du Bureau de l'Assemblée (membres du Bureau ou leurs remplaçants);

– aux réunions des commissions générales, des commissions ad hoc, y compris les commissions ad hoc d'observation des élections, des sous-commissions et sous-commissions ad hoc (membres titulaires et, le cas échéant, les membres suppléants de ces commissions ou sous-commissions);

– aux réunions des réseaux, plateformes et alliances de l'Assemblée;

– aux déplacements dans le cadre d'une mission en qualité de rapporteur·e de l'Assemblée;

– aux déplacements dans le cadre d'une mission de représentation pour le compte de l'Assemblée ou d'une commission.

18.3. Cela inclut l'immunité contre l'imposition de toute mesure de restriction des déplacements (détention, assignation à résidence, couvre-feu, interdiction de voyager ou remise du passeport, par exemple), sauf (i) si la mesure autorise expressément tous les déplacements dans le cadre des activités de l'Assemblée; (ii) si l'Assemblée a levé l'immunité du membre concerné

18.4. Un service judiciaire, de poursuite ou d'enquête qui voudrait imposer des mesures restreignant les déplacements d'un membre (détention, assignation à résidence, couvre-feu, interdiction de voyager ou libération sous caution assortie de restrictions de déplacements, par exemple) qui n'autoriseraient pas expressément tous les déplacements liés aux activités de l'Assemblée, doit, préalablement à l'application de telles mesures, demander la levée de l'immunité.

18.5. Cette immunité s'applique comme suit:

18.5.1. les membres de l'Assemblée bénéficient de l'immunité prévue aux articles 13 et 15 pendant «la durée des sessions» de l'Assemblée: l'expression couvre toute l'année parlementaire en raison de l'activité continue de l'Assemblée et de ses organes;

18.5.2. les membres de l'Assemblée jouissent des immunités garanties par cette disposition lorsqu'ils ne sont plus membres de leur parlement national, et ce jusqu'à leur remplacement comme membres de l'Assemblée ou jusqu'à l'ouverture de la session suivante;

18.5.3. selon le Statut, la protection accordée aux membres de l'Assemblée s'applique pendant leur mandat à l'Assemblée. Cette protection pourrait également s'étendre aux procédures engagées à leur encontre ou liées à des événements survenus avant qu'ils ne deviennent membres de l'Assemblée, dans la mesure où la liberté de déplacement des membres est indispensable à l'exercice de leur mandat; une telle protection est donc nécessaire pour assurer la pleine efficacité de cette immunité et de leur rôle. En revanche, si la mesure est nécessaire à la bonne administration de la justice et que les circonstances ne permettent pas d'envisager d'autres solutions, l'immunité doit être levée à la demande de l'autorité nationale;

18.5.4. l'immunité ne peut être invoquée lors d'une détention de courte durée dans le cas de flagrant délit; l'objectif de cette disposition étant de rétablir rapidement l'ordre public et de réduire le risque de disparition des preuves, son utilisation par les autorités nationales ne doit pas être inspirée par des préoccupations sans rapport avec la bonne administration de la justice et la détention doit être de très courte durée;

18.5.5. la présomption d'innocence doit être respectée à toutes les étapes des procédures de levée de l'immunité;

18.5.6. lors de l'examen d'une demande de levée de l'immunité, l'Assemblée doit prendre en considération les éléments suivants: les poursuites judiciaires engagées contre le membre ne mettent pas en péril le bon fonctionnement de l'Assemblée; la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire ne pas être motivée par des raisons autres que celle de rendre la justice. Si aucun de ces éléments ne peut être établi, l'Assemblée devrait normalement proposer de lever l'immunité;

18.5.7. l'immunité ne peut être levée que par l'Assemblée à la demande d'une «autorité compétente» de l'État membre concerné. L'autorité compétente est ordinairement le juge chargé de l'affaire, mais il peut aussi s'agir du procureur général ou du ministre de la Justice. La demande de levée d'immunité peut éventuellement être présentée par une autorité d'un État membre autre que celui dont le membre en question est ressortissant;

18.5.8. la restriction de la liberté et des déplacements d'un membre de l'Assemblée nécessite des motifs très graves, dans la mesure où elle l'empêche d'exercer ses fonctions. Lorsque rien n'indique que le suspect se soustraira à la justice, le bon déroulement de l'enquête devrait être assuré, si possible, par d'autres mesures de sûreté (par exemple la libération sous caution).

19. ***(F.) Guide pratique à l'intention des autorités judiciaires, de poursuite ou d'enquête, concernant l'engagement de poursuites à l'encontre d'un membre de l'Assemblée parlementaire***

19.1. Cette partie des lignes directrices se veut un guide pratique pour les enquêteurs, procureurs et juges lorsqu'ils traitent d'affaires pénales impliquant des membres de l'Assemblée.

19.2. La levée préalable de l'immunité est requise dans les cas suivants:

19.2.1. avant l'imposition de mesures restreignant les déplacements d'un membre de l'Assemblée – cela inclut l'arrestation, la détention, l'assignation à résidence, le couvre-feu, l'interdiction de voyager ou la libération sous caution assortie de restrictions de déplacement (par exemple, la rétention du passeport). Si la mesure ne s'applique pas expressément aux déplacements effectués dans le cadre des activités de l'Assemblée, la levée de l'immunité n'est pas nécessaire;

19.2.2. sur le territoire national d'un membre de l'Assemblée, avant l'engagement de poursuites à l'encontre de celui-ci, si la levée de l'immunité est requise par la législation nationale;

19.2.3. sur le territoire de tout autre État membre, avant l'engagement de poursuites à l'encontre d'un membre de l'Assemblée.

19.3. La procédure applicable à la demande de levée de l'immunité est la suivante (sous réserve des règles de procédure nationales éventuellement applicables):

19.3.1. l'«autorité compétente» (habituellement le juge chargé de l'affaire, le procureur général ou le ministre de la Justice) présente au Président de l'Assemblée, par écrit, une demande de levée de l'immunité;

19.3.2. la demande de levée de l'immunité doit préciser les raisons de la demande, en particulier les éléments visés par la levée d'immunité, notamment:

19.3.2.1. si la demande vise à lever l'immunité aux fins (1) d'une restriction de la liberté de déplacement (par exemple, interdiction de voyager, détention, assignation à résidence, couvre-feu ou autre restriction de déplacement); et/ou (2) de l'engagement de poursuites;

19.3.2.2. les accusations ou les infractions visées par la demande;

19.3.2.3. si des mesures moins contraignantes ont été examinées, qui permettraient au membre de continuer à participer pleinement aux activités de l'Assemblée (dans l'affirmative, en quoi consistent ces mesures et les raisons pour lesquelles elles ont été, ou n'ont pas été, retenues);

19.3.3. l'Assemblée, plus précisément la commission du Règlement, de l'éthique et des immunités, examinera sans délai la demande, conformément à la procédure prévue à l'article 73 du Règlement et aux Lignes directrices sur les immunités parlementaires.

19.4. Dans les cas où une autorité judiciaire, d'enquête ou de poursuite a imposé l'une des mesures énumérées au paragraphe 18 ci-dessus à un membre de l'Assemblée sans avoir obtenu la levée de son immunité, les mesures suivantes devraient être prises:

19.4.1. Les autorités parlementaires (en principe le président du parlement national) devraient écrire aux autorités judiciaires, de poursuite et/ou d'enquête concernées afin de leur rappeler l'existence des immunités prévues par l'AGPI et l'impossibilité juridique d'imposer la mesure en question (restriction des déplacements, détention ou, le cas échéant, engagement de poursuites) sans que l'immunité du membre concerné ait été levée par l'Assemblée. Cette lettre devrait expliciter la procédure à suivre pour demander la levée de l'immunité et souligner l'importance de s'abstenir d'appliquer – ou de s'abstenir de maintenir – de telles mesures tant que l'immunité n'a pas été levée.

19.4.2. Si nécessaire, le Président de l'Assemblée écrit au président du parlement national pour lui rappeler les immunités prévues par l'AGPI, en faisant valoir la défense de l'immunité du membre de l'Assemblée concerné et en demandant à la présidence de prendre les mesures nécessaires pour que les autorités nationales (dont les autorités exécutives et judiciaires) aient pleinement connaissance de ces obligations et des mesures à prendre pour demander la levée de l'immunité avant l'imposition de toute mesure de restriction des déplacements (par exemple, détention, interdiction de voyager, assignation à résidence) ou, le cas échéant, avant l'engagement de poursuites judiciaires.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2630 (2025)[1]

Ensuring Parliamentary Assembly members can travel freely to carry out their work

Parliamentary Assembly

1. The participation of members of the Parliamentary Assembly in its work is both a right and a responsibility. The Assembly cannot function effectively without the engagement and participation of its members. It is the responsibility and international obligation of the member States and in particular their national parliaments to facilitate the participation of members of the Assembly in its activities.

2. The Statute of the Council of Europe (ETS No.1) and the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe (ETS No.2) create clear legally binding international obligations prohibiting any administrative or other restrictions on the free movement of members travelling on Assembly business. Barriers, however, still exist, hence the need to strengthen the national authorities' understanding of the legal requirements and the appropriate procedures to follow.

3. National parliaments should facilitate travel and attendance by members of the Assembly in the exercise of their functions. Authorisation procedures should be transparent, objective and consistent with national legislation and internal rules. National parliaments must endeavour to eliminate mechanisms or practices by which the right of Assembly members to participate in its meetings is hampered by discretion or interference by parliamentary or political authorities. Such political or administrative controls or delayed authorisations are not appropriate in a healthy, functioning pluralist democracy. There should be no discretion in issuing authorisations for members with a right to attend a meeting and any authorisation should be done well in advance, with best practice being to approve all attendance at all foreseeable meetings of the Assembly for the whole session. Budgetary considerations are not a justification for refusing travel to members with a role to play in Assembly meetings.

4. At a minimum, attendance should be guaranteed and funded by the national parliament for:

4.1. travel to Assembly sessions for all members of the national delegation (representatives and substitutes);

4.2. travel to committee meetings for:

4.2.1. full members of a committee;

4.2.2. alternate members of a committee when replacing a full member; or when the alternate is a rapporteur and has a report on the agenda of a committee meeting, or is a candidate for appointment as a rapporteur;

4.3. travel to meetings of the Standing Committee, Bureau or Presidential Committee where a member's presence is required due to their obligations to their political group, national delegation, committee, or in respect of a report;

4.4. travel to participate in ad hoc committees. In case of exceptional financial pressures, such participation can be organised on a rotational basis.

---

1. *Assembly debate* on 3 October 2025 (36th sitting) (see Doc. 16252, report of the Committee on Rules, Ethics and Immunities, rapporteur: Mr Sergiy Vlasenko). *Text adopted by the Assembly* on 3 October 2025 (36th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

5. In case of conflicting obligations, it should be for the member of the Assembly concerned to determine how to balance their competing obligations as a member of the Assembly, a member of their national parliament, and any other relevant consideration affecting them.

6. With respect to the composition of national delegations, the decision to remove a member's name from the national delegation, despite that member being proposed by their national political party or group in accordance with the principle of fair representation of political parties or groups, is significant; it prevents that member from participating in the work of the Assembly and undermines the spirit of fair representation. In principle, it should be for national political groups within national parliaments to fulfil the seats allocated to them on the delegation, without interference. Any changes to the delegation must be duly reasoned, transparent and communicated both to the Assembly and to the political group concerned.

7. The Assembly notes that some impediments to the free movement of its members necessitate clarifying the application and operation of the provisions related to the regime of parliamentary immunities in the Assembly so that these are easier to follow for national authorities. The Assembly therefore amends Rule 73 of its Rules of Procedure and the Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly (Appendix III to the Rules of Procedure) as set out in the paragraphs 13 and 14 to 19 of this resolution, in particular with the aim of providing further clarity as to:

7.1. the sorts of travel that fall within the exercise of a member's functions for the purposes of parliamentary immunity;

7.2. how to approach travel restrictions imposed as a result of criminal proceedings and which negatively affect a member's ability to fulfil their functions (for example, a travel ban, house arrest, curfew or detention);

7.3. the interrelationship of some of these immunities;

7.4. the practical steps that need to be taken by parliamentary, judicial, investigatory and prosecutorial authorities when dealing with a case in which immunities of a member of the Assembly are engaged.

8. The Assembly regrets that there remain instances of failures by national authorities to respect the immunities of its members, which consequently impedes the ability of those members to fulfil their functions. The Assembly resolves to clearly assert and defend these immunities in cases where they are not respected. The Assembly wishes to support the President of the Assembly in his prerogatives, and encourages the President to inform the Assembly of such cases so that appropriate measures can be taken.

9. The Assembly recalls that parliamentary inviolability for words spoken and votes cast in national parliaments, and in interparliamentary assemblies, is a core democratic principle common to democratic States and is reflected in Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities and Article 40 of the Statute of the Council of Europe.

10. The Assembly deplores Azerbaijan's reported "blacklist" of at least 77 members of the Assembly from at least 28 member States of the Council of Europe, including the President of the Assembly, whose names have been added to that list due to votes cast or opinions expressed in the Assembly and who have since been subject to "sanctions" such as a travel ban from entering Azerbaijan. The Assembly calls on the Azerbaijani authorities to approach to Azerbaijan's obligations as a member of the Council of Europe in good faith and to immediately remove any "sanctions" imposed in consequence of protected activities such as voting or expressing opinions within the Assembly.

11. The Assembly expresses concern at the politically motivated criminal proceedings against some of its members by the Russian Federation and notes concerns that the Russian Federation may seek to abuse international co-operation mechanisms such as Interpol to persecute foreign parliamentarians and members of the Assembly. The Assembly underlines that its members benefit from parliamentary immunities, including immunity from arrest, detention or prosecution. No arrest warrant, from Interpol or otherwise, should be issued or given effect, in respect of those highly politically-motivated criminal proceedings given their political nature and the immunities from which members of the Assembly benefit. The Assembly invites Interpol to take note of its position.

12. The Assembly invites all Council of Europe member States to:

12.1. inform the Assembly of their domestic parliamentary immunity provisions;

12.2. provide clear guidance and appropriate training on the requirements of the General Agreement on Privileges and Immunities to national investigatory, prosecutorial and judicial authorities, building on the revised "Guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly", so that these authorities are aware of the Guidelines and of the actions to take if dealing with a case that concerns immunities of members of the Assembly;

12.3. review their visa requirements for members of the Assembly travelling on Assembly business, to ensure that the length and complexity of the form; the cost; and the time taken in delivering the visa, are reduced to the minimum necessary, in accordance with the prohibition in Article 13 of the General Agreement on Privileges and Immunities on "administrative or other restrictions" impeding the free movement of members of the Assembly;

12.4. ensure that their border guards and customs officers are properly informed about the Council of Europe, the General Agreement on Privileges and Immunities and the Council of Europe laissez-passer. The Assembly notes that the agenda for a committee meeting contains the convocation for members of that committee. This should suffice for proving that the provisions of the General Agreement on Privileges and Immunities apply to members travelling to attend that meeting.

Extract of the Assembly Rules of Procedure

13. ***Rule 73 – Waiver of the immunity of representatives and substitutes***

13.1. (*73.1*) Members of the Assembly enjoy the privileges and immunities provided for in the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe (of 2 September 1949) and its Additional Protocol (of 6 November 1952). These immunities are granted in order to preserve the integrity of the Assembly and to safeguard the independence of its members in exercising their European office.

13.2. (*73.2.*) Any request addressed to the President by a competent authority of a member State for the waiver of immunity of a representative or substitute shall be announced in a plenary sitting or Standing Committee meeting and then referred to the Committee on Rules, Ethics and Immunities ("the Rules Committee").

13.3. (*73.3.*) The Rules Committee shall immediately consider the request. It may issue an opinion on the competence of the requesting authority and on the formal admissibility of this request. It shall not make any examination of the merits of the case in question. In particular, the Rules Committee shall not, under any circumstances, pronounce on the guilt or otherwise of the member, or on whether or not the opinions or acts attributed to him or her justify prosecution. At the earliest opportunity, it shall provide the member concerned by the request, or another member of the Assembly representing the member, with an opportunity to be heard. The member concerned may submit any document which he or she deems relevant. The Rules Committee may ask the competent national authorities to provide it with any information and details it considers necessary to determine whether or not immunity should be waived. The report of the Rules Committee shall conclude with a draft resolution for the retention or the waiver of immunity. No amendment to that decision will be admissible

13.4. (*73.4.*) The report shall be the first item of business of the Assembly on the first sitting day after the report has been tabled. The debate on the report shall be confined to arguments for or against the waiver of immunity. In the event of the request to waive immunity relating to more than one accusation, each of these may be the subject of a separate decision.

13.5. (*73.5.*) The President shall immediately communicate the decision of the Assembly to the authority which submitted the request.

13.6. (*73.6.*) In the event of a member of the Assembly being arrested or deprived of freedom of movement in supposed violation of their privileges and immunities, the President of the Assembly may take the initiative of confirming the privileges and immunities of the member concerned, where applicable following consultation of the competent Assembly bodies. The President of the Assembly may ask the competent national authorities to provide any information and details considered necessary. A member or former member may address a request to the President of the Assembly to defend his or her immunity and privileges. At the request of the President, the Bureau may, subject to ratification by the Assembly, refer the case to the relevant committee.

13.7. (*73.7.*) When dealing with requests for the waiver of the Council of Europe immunity, or with requests to defend the immunity of an Assembly member, the competent Assembly organs shall interpret the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe as follows:

13.7.1. (*73.7.a.*) Assembly members (representatives and substitutes) are immune from prosecution, arrest and deprivation of their free movement in the exercise of their functions as Assembly members or when travelling on Assembly business, whether this is inside or outside of their national territory. If they are not active within this meaning or not travelling on Assembly business, the national regime shall apply within their country.

13.7.2. (*73.7.b.*) The terms “deprivation of their free movement” include measures that contain administrative, legal, judicial or other restrictions on an Assembly member’s free movement and includes detention, house arrest, curfew, surrender of passport and travel ban (whether an absolute travel prohibition or a travel ban requiring judicial authorisation for travel). It does not include a measure that explicitly allows travel in the exercise of their functions as a member of the Assembly.

13.7.3. (*73.7.c.*) The terms “in the exercise of their functions” include all official duties discharged by Assembly members in the member States on the basis of a decision by a competent Assembly body and, if necessary, with the consent of the appropriate national authorities. It includes (but is not limited to) travel to attend:

– Assembly sessions (for all members of the Assembly).

– meetings of the Standing Committee (for all members of the Assembly)

– meetings of the Presidential Committee (for members of the Presidential Committee or those covering for them)

– meetings of the Bureau of the Assembly (for members of the Bureau or those covering for them)

– meetings of general committees, ad hoc committees, including ad hoc committees on the observation of elections, sub-committees and ad hoc sub-committees (for both full members and, where applicable, alternate members of those committees or sub-committees)

– meetings of networks, platforms and alliances of the Assembly

– travel on a mission as a rapporteur of the Assembly

– travel on a representative mission on behalf of the Assembly or a committee.

13.7.4. (*73.7.d.*) In case of doubt, the Bureau of the Assembly shall decide if Assembly members’ activities took place in the exercise of their functions.

13.8. (*73.8.*) In cases where there are concerns that the immunities and privileges protected under the General Agreement in Privileges and Immunities have not been fully respected, the President may make a statement during the next part-session. This statement should note any recent interference with such privileges and immunities, and, if necessary, may remind the competent authorities of their obligations set out under the General Agreement on Privileges and Immunities.

13.9. (*73.9.*) The guidelines on the scope of parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly shall be appended to these Rules of Procedure as a complementary text.

Guidelines on the scope of the parliamentary immunities enjoyed by members of the Parliamentary Assembly (Appendix of the Resolution 2392 (2021) adopted by the Assembly on 27 September 2021 (as amended))

14. ***(A.) Purpose and general principles***

14.1. The following principles pursue the objective of clarifying the application of the existing rules under the Statute of the Council of Europe and under the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe (hereafter “GAPI”) and the Additional Protocol thereto.

14.2. Members of the Parliamentary Assembly enjoy privileges and immunities which serve to preserve the integrity of the Assembly and ensure the independence of its members in the discharge of their office. These privileges and immunities are granted by Article 40 of the Statute of the Council of Europe and by Articles 13 to 15 of the GAPI and Article 3 of the Additional Protocol thereto.

14.3. Their practical implementation is further detailed in the Rules of Procedure and relevant Assembly resolutions bearing in mind:

– the need to protect the independence of the Assembly;

– the functional purpose underlying the concept of immunities;

– existing precedents.

14.4. Parliamentary immunity is not a member's personal privilege but an institutional privilege which members enjoy in their individual capacity.

15. ***(B.) The immunities of members of the Parliamentary Assembly that are protected and guaranteed under the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe***

15.1. The following immunities of Assembly members are protected and guaranteed under the GAPI, the Statute of the Council of Europe and the Rules of Procedure of the Assembly:

15.1.1. Absolute immunity in respect of words spoken and votes cast in the meetings of the Assembly (Article 14 GAPI and Article 40 of the Statute).

15.1.2. Free movement of members of the Assembly to and from meetings of the Assembly – with a clear prohibition on the imposition of administrative or other restrictions on such movement (Article 13 GAPI, Rule 73 of the Rules of Procedure). This includes and is linked to:

15.1.2.1. immunity from detention – unless the Assembly has waived such immunity (Articles 13 and 15 GAPI, Article 3 of the Protocol to GAPI, Article 40 of the Statute and Rule 73 of the Rules of Procedure);

15.1.2.2. immunity from other restrictions affecting travel on Assembly business, such as the imposition of a travel ban, house arrest or curfew, unless (1) that measure expressly allows all travel to Assembly meetings; or (2) the Assembly has waived such immunity (Articles 13 and 15 GAPI as read together, Article 40 of the Statute, as well as Rule 73 of the Rules of Procedure);

15.1.2.3. immunity from arrest, except in case of in *flagrante delicto* (Article 15 GAPI).

15.1.3. Immunity from prosecution, specifically:

15.1.3.1. immunity from prosecution on the territory of other member States (Article 15.b GAPI, Article 3 of the Protocol to GAPI, Article 40 of the Statute and Rule 73 of the Rules of Procedure);

15.1.3.2. on the national territory, immunity from prosecution on the same terms as national protections in respect of parliamentary immunity from prosecution (Article 15.a GAPI, Article 3 of the Protocol to GAPI, Article 40 of the Statute and Rule 73 of the Rules of Procedure); the application of this immunity requires an understanding of the extent of the national law providing for parliamentary immunity.

16. ***(C.) Absolute immunity in respect of words spoken and votes cast (Article 14 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe)***

16.1. Freedom of expression is the most valuable tool enabling members to exercise their duties and it enjoys enhanced protection. Therefore, the immunity guaranteed by Article 14 GAPI:

16.1.1. is absolute, permanent and perpetual in nature; it continues to apply after the end of a member's mandate; it cannot be waived by the Parliamentary Assembly or a national parliament;

16.1.2. is an institutional privilege; a member or a former member has no liberty to waive or to renounce it;

16.1.3. applies to all legal proceedings (criminal, civil or administrative) which may arise in relation to words spoken and votes cast. As a corollary, no parliamentarian covered by such an immunity should be heard, including as a testifying witness, with regard to information obtained confidentially in the performance of their parliamentary duties which they do not see fit to disclose;

16.1.4. has an autonomous scope, which could be different from the scope of the absolute immunity that protects national parliamentarians, to be established bearing in mind relevant statutory provisions, the case law of the European jurisdictions and relevant Assembly practices;

16.1.5. given the exceptional protection, covers merely what is strictly necessary to allow the Assembly members to perform their duties, engage in respectful debate or express critical positions while precluding the misuse of the privileges and immunities for personal benefit. With this in mind, immunity does not cover activities prohibited by the Code of Conduct for members of the Parliamentary Assembly, such as paid advocacy;

16.1.6. covers words spoken and votes cast by the members of the Assembly "in the exercise of their functions", bearing in mind the present-day definition of core functions of the Assembly members;

16.1.7. could, in addition to covering statements made by members during a debate in the plenary or during meetings of the committees and sub-committees, be also extended to verbal and written statements made by members outside official premises as well as to other activities performed by them in their capacity as Assembly members if there is an obvious and direct connection between these statements or activities and the exercise of their functions as Assembly members;

16.1.8. does not cover an inquiry into bribery-related offences (for example, offering or requesting undue advantages in return for certain voting behaviour), given that those offences do not pertain to words spoken or votes cast.

16.2. It is the responsibility of competent national courts to recognise that a member or a former member enjoys absolute immunity owing to the direct and obvious link to his or her parliamentary functions. By doing so, the relevant Council of Europe bodies and national courts must co-operate so as to avoid any conflict in the interpretation and application of the provisions of the Statute and the General Agreement on Privileges and Immunities

16.3. Where a request for waiver of immunity is submitted to it by a national authority, the Assembly must first of all ascertain whether the facts giving rise to the request for the waiver are covered by Article 14 GAPI, in which case immunity cannot be waived.

16.4. It is inherent in Article 40.a of the Statute, and Article 14 as read with Article 13 GAPI, that the imposition of sanctions, entry or exit restrictions or so-called "blacklisting" of members of the Assembly in consequence of words spoken or votes cast in debates of the Assembly is a violation of GAPI, of democratic principles and of a State's obligations as member of the Council of Europe.

17. ***(D.) Immunity from prosecution (Article 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe)***

17.1. The purpose of this immunity is to protect a parliamentarian from undue pressure which could be exercised against him or her in respect of acts which do not constitute a part of typical parliamentary activities and applies as follows:

17.1.1. members of the Assembly enjoy the immunity provided for in Article 15 during the Assembly sessions. The term "during the sessions" covers the whole parliamentary year in view of the continuous activity of the Assembly and its bodies;

17.1.2. members of the Assembly enjoy the immunities secured by this provision when they are no longer members of their national parliament, and do so until their replacement as members of the Assembly or until the opening of the next session;

17.1.3. according to the Statute, protection afforded to members of the Assembly applies during their Assembly mandate. It could also cover proceedings initiated prior to becoming a member of the Assembly as long as those proceedings contain evidence of *fumus persecutionis*. This position, which intends to make protection fully effective, is in line with practices existing in several member States and does not contradict the Statute in that it links the acquisition of immunity to the beginning of the term of office. Nor does it contradict the principle of the functionality of parliamentary immunity in that the protection will only be granted if factual elements indicate that the intention underlying the legal proceeding predating the mandate of an Assembly member is to damage a member's political activity and thus the Assembly. In all other cases if the prosecution is for no other reason than the proper administration of justice, immunity must be lifted at the request of the national authority;

17.1.4. immunity cannot be invoked in cases of in *flagrante delicto*. As the objective of this provision is to quickly restore public order and reduce the risk of evidence disappearing, its use by national authorities shall not be inspired by concerns unrelated to the proper administration of justice;

17.1.5. at all stages when parliamentary immunity is waived the presumption of innocence must be respected;

17.1.6. when considering a request to waive immunity, the Assembly must consider the following elements: legal proceedings initiated against the member should not jeopardise the proper functioning of the Assembly; the request must be serious, that is, not inspired by reasons other than that of dispensing justice. If neither of these elements can be established, the Assembly should normally propose waiving immunity;

17.1.7. immunity cannot be waived except by the Assembly at the request of a "competent authority" of the member State concerned. The competent authority is normally the judge in charge of the case, but it could also be the public prosecutor or the Minister of Justice. The request to waive immunity may be submitted by an authority of a member State other than the one of which the member in question is a national;

17.1.8. where members are required to appear as witnesses or expert witnesses, there is no need to request a waiver of immunity provided that they will not be obliged to appear on a date or at a time which prevents them from performing their parliamentary duties or which makes it difficult for them to perform those duties, or if they are able to provide a statement in writing or in any other form which does not make it difficult for them to perform their parliamentary duties.

18. ***(E.) Immunity from measures preventing travel on Assembly business, such as detention, a travel ban, house arrest or curfew, unless the measure expressly allows all travel on Assembly business (Articles 13 and 15 of the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe as read together, Article 3 of the Protocol to the General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe, Article 40 of the Statute of the Council of Europe, and Rule 73 of the Assembly's Rules of Procedure)***

18.1. Article 13 GAPI prohibits all administrative or other restrictions from being imposed on a member's free movement to and from meetings of the Assembly. The purpose of this immunity is to allow the free movement of members of the Assembly travelling on Assembly business – that is to say, to ensure that members of the Assembly are able to travel in the exercise of their official functions and are not unduly prevented from performing those functions without an appropriate waiver of that immunity.

18.2. The term "in the exercise of their functions" includes all official duties discharged by Assembly members in the member States on the basis of a decision by a competent Assembly body and, if necessary, with the consent of the appropriate national authorities. It includes (but is not limited to) travel to attend:

– Assembly sessions (for all members of the Assembly);

– meetings of the Standing Committee (for all members of the Assembly);

– meetings of the Presidential Committee (for members of the Presidential Committee or those covering for them);

– meetings of the Bureau of the Assembly (for members of the Bureau or those covering for them);

– meetings of general committees, ad hoc committees, including ad hoc committees on the observation of elections, sub-committees and ad hoc sub-committees (for both full members and, where applicable, alternate members of those committees or sub-committees);

– meetings of networks, platforms and alliances of the Assembly;

– travel on a mission as a rapporteur of the Assembly;

– travel on a representative mission on behalf of the Assembly or a committee.

18.3. This includes immunity from the imposition of measures restricting travel (such as detention, house arrest, curfew, travel ban or the surrender of a passport) unless (i) that measure expressly allows all travel on Assembly business; or (ii) the Assembly has waived such immunity

18.4. In the case of a judicial, prosecutorial or investigatory service wishing to impose measures restricting a member's travel (such as detention, house arrest, a curfew, a travel ban or bail conditions restricting travel) that would not expressly allow all travel on Assembly business, then they would first need to make an application to waive immunity before imposing such a measure

18.5. This immunity applies as follows:

18.5.1. members of the Assembly enjoy the immunity provided for in Articles 13 and 15 during the Assembly sessions. The term “during the sessions” covers the whole parliamentary year in view of the continuous activity of the Assembly and its bodies;

18.5.2. members of the Assembly enjoy the immunities secured by this provision when they are no longer members of their national parliament, and do so until their replacement as members of the Assembly or until the opening of the next session;

18.5.3. according to the Statute, protection afforded to members of the Assembly applies during their Assembly mandate. It could also cover proceedings initiated or related to events that occurred prior to becoming a member of the Assembly, given that a member of the Assembly needs to be at liberty to travel in order to fulfil their mandate, and therefore such protection is necessary if this immunity and their role are to be fully effective. However, in cases where a measure is necessary for the proper administration of justice and no lesser options are feasible in the circumstances, immunity must be lifted at the request of the national authority;

18.5.4. immunity cannot be invoked in cases of a short duration arrest in *flagrante delicto*. As the objective of this provision is to quickly restore public order and reduce the risk of evidence disappearing, its use by national authorities shall not be inspired by concerns unrelated to the proper administration of justice and must only be of a very short duration;

18.5.5. at all stages when parliamentary immunity is waived the presumption of innocence must be respected;

18.5.6. when considering a request to waive immunity, the Assembly must consider the following elements: legal proceedings initiated against the member should not jeopardise the proper functioning of the Assembly; the request must be serious, that is, not inspired by reasons other than that of dispensing justice. If neither of these elements can be established, the Assembly should normally propose waiving immunity;

18.5.7. immunity cannot be waived except by the Assembly at the request of a “competent authority” of the member State concerned. The competent authority is normally the judge in charge of the case, but it could also be the public prosecutor or the Minister of Justice. The request to waive immunity may be submitted by an authority of a member State other than the one of which the member in question is a national;

18.5.8. restriction of the liberty and free movement of an Assembly member requires very serious grounds as it prevents him or her from exercising his or her functions. Where there are no indications that the suspect is likely to evade justice, the proper conduct of the investigation shall be ensured, if possible, by other security measures (release on bail, for example).

19. ***(F.) Practical Guide for judicial, prosecutorial or investigatory authorities in bringing a prosecution against a member of the Parliamentary Assembly***

19.1. This part of the guidelines is intended as a practical guide for investigators, prosecutors and judges when dealing with criminal cases concerning members of the Assembly.

19.2. A waiver of immunity is required prior to:

19.2.1. imposing measures which restrict the travel of a member of the Assembly – this includes arrest, detention, house arrest, curfew, travel ban or bail conditions restricting travel (such as the retention of a passport). If the measures expressly does not apply to travel on Parliamentary Assembly business, then a waiver of immunity is not required;

19.2.2. in the member’s national country, initiating the prosecution of a member of the Assembly if such a waiver of immunity is required under national law;

19.2.3. in all other member States, initiating a prosecution of a member of the Assembly.

19.3. The procedure for seeking the waiver of immunity is as follows (subject to any national procedural requirements that may apply):

19.3.1. the “competent authority” (usually the judge in charge of case, the public prosecutor or the Minister of Justice) must submit a request addressed to the President of the Assembly, in writing, seeking a waiver of immunity;

19.3.2. the request for the waiver of immunity must specify the reasons for the request, specifically what the waiver of immunity relates to including:

19.3.2.1. whether the request is to waive immunity for the purposes of (1) restriction of free movement (for example a travel ban, detention, house arrest, curfew or other travel restriction); and/or (2) initiation of prosecution;

19.3.2.2. the charges or offences to which the request relates;

19.3.2.3. whether any lesser measures have been considered that would still enable the member's full participation in the activities of the Assembly (and if so, what measures and any reasoning as to why they have or have not been pursued).

19.3.3. the Assembly, specifically the Committee on Rules, Ethics and Immunities, will consider the request immediately in accordance with the procedure set out in Rule 73 of the Rules of Procedure and the Guidelines on Parliamentary Immunities.

19.4. Where an investigative, prosecutorial or judicial authority has imposed any of the measures listed in paragraph 18 above on a member of the Assembly without a waiver of immunity, the following actions should be taken:

19.4.1. The parliamentary authorities (normally the Speaker of the national parliament) should write to the relevant judicial, prosecutorial and/or investigatory authorities underlining the existence of the immunities under GAPI and the legal impossibility of imposing the relevant measure (travel restriction, detention or – if applicable – initiation of prosecution) without the waiver of immunity by the Assembly. This letter should explain the procedure for requesting the waiver of immunity and the importance of not imposing (or annulling the imposition of) any such measures unless and until such immunity has been waived.

19.4.2. If necessary, the President of the Assembly should write to the Speaker of the national parliament recalling the immunities under GAPI, asserting the defence of the immunity of the relevant member of the Assembly, and asking the Speaker to take the relevant steps to ensure that the national authorities (including the executive and judicial authorities) are fully aware of these obligations and of the steps to be taken to seek a waiver of immunity before the imposition of any measures restricting travel (for example detention, travel ban, house arrest) or – if applicable – instigation of prosecution

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale