8-204/1

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2025-2026

24 APRIL 2026

Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa
Tweede deel van de Gewone Zitting
Straatsburg, 20-24 april 2026

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

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2025-2026

24 AVRIL 2026

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Deuxième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 20-24 avril 2026

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 OVSE: afvaardiging Senaat:
Délégation belge à l'Assemblée parlementaire de l'OSCE: délégation Sénat:

	Leden / Membres:	**Plaatsvervangers / Suppléants:**
N-VA:	Andries Gryffroy	Manu Dericx
MR:	Véronique Durenne	
Vlaams Belang:	Bob De Brabandere	
PVDA-PTB:		Alice Bernard
PS:		Anne Lambelin
CD&V:		Benjamin Dalle

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

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

Het tweede deel van de Gewone Zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 20 tot 24 april 2026 in Straatsburg.

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

België wordt vertegenwoordigd door zeven leden en zeven plaatsvervangers.

*
* *

De toespraken van de president van Bosnië-Herzegovina, de heer Denis Bećirović, en van Frans minister van Europa en Buitenlandse Zaken, de heer Jean-Noël Barrot, behoorden tot de hoogtepunten van de plenaire lentezitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa.

De Assemblee heeft een advies aangenomen over het ontwerp van aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven en over de financiering van terrorisme.

Er werden actualiteitsdebatten gevoerd over «De noodzaak om het internationale recht, de vrede en de stabiliteit in het ruimere Midden-Oosten te eerbiedigen» en over «Verantwoordelijkheid en justitie: oproep om de inspanningen met het oog op de oprichting van een specifiek Tribunaal voor de misdaad van agressie tegen Oekraïne op te voeren».

Tot de hoogtepunten van de zitting behoorden de debatten over geweld en haatspraak tegen politici, over de bescherming van de vrijheid van godsdienst en van levensovertuiging in Europa en over de universele afschaffing van de doodstraf in alle omstandigheden, met de medewerking van mevrouw Antoinette Chahine, verdedigster van de mensenrechten en voormalig terdoodveroordeelde, en van mevrouw Barbara Lochbihler, commissaris bij de Internationale Commissie tegen de doodstraf.

La deuxième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue du 20 au 24 avril 2026 à Strasbourg.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est une assemblée politique paneuropéenne composée de six cent douze parlementaires (trois cent six représentants et trois cent six suppléants), élus ou désignés dans les parlements des quarante-six États membres du Conseil de l'Europe et représentant plus de six cent cinquante 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.

*
* *

Les allocutions du président de Bosnie-Herzégovine, M. Denis Bećirović, et du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères de la France, M. Jean-Noël Barrot, figuraient parmi les temps forts de la session plénière de printemps de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée a adopté un avis sur le projet de protocole additionnel à la Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme.

Des débats d'actualité se sont tenus sur «La nécessité de respecter le droit international, la paix et la stabilité au Moyen-Orient élargi» et sur «Responsabilité et justice: appel à redoubler d'efforts pour mettre en place le Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine».

Parmi les temps forts figuraient des débats sur les violences et discours de haine contre les responsables politiques, sur la protection de la liberté de religion et de conviction en Europe et sur l'abolition universelle de la peine de mort en toutes circonstances, avec la participation de Mme Antoinette Chahine, défenseuse des droits humains et ancienne condamnée à mort, et de Mme Barbara Lochbihler, commissaire à la Commission internationale contre la peine de mort.

Een gezamenlijk debat werd georganiseerd over de verbetering van de uitvoering van het Verdrag van Istanboel – het verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van geweld tegen vrouwen – door de verworven ervaring te benutten, en over de bevordering van een cultuur van instemming, met de medewerking van Spaans minister voor Gelijkheid, mevrouw Ana Redondo.

Er werd ook een ceremonie georganiseerd om de Museumprijs van de Raad van Europa 2026 te overhandigen aan *Young V&A* in Londen, de tak van het *Victoria and Albert Museum* gericht op kinderen, jongeren en gezinnen.

De vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken van de Republiek Moldavië, de heer Mihai Popşoi, heeft de mededeling van het Comité van ministers – het uitvoerend orgaan van de Raad van Europa – aan de Assemblee voorgesteld en de vragen van de leden beantwoord.

De secretaris-generaal van de Raad van Europa, de heer Alain Berset, heeft ook de gebruikelijke zitting van vragen en antwoorden gehouden en de commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, de heer Michael O'Flaherty, heeft zijn activiteitenverslag 2025 voorgesteld.

Andere debatten op de agenda waren het onderzoek naar de herkomst van de opbrengsten van de misdaad die door Sergej Magnitski aan het licht is gebracht, de bestrijding van sociale dumping en arbeidsuitbuiting en de daadwerkelijke handhaving van het auteursrecht.

De Assemblee heeft eveneens gedebatteerd over de procedure voor de verkiezing van rechters bij het Europees Hof voor de rechten van de mens en over de waarneming door de Raad van de vervroegde verkiezingen voor het Parlement van Kosovo.

De voorzitter-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Bijlagen: aangenomen teksten

– Geweld en haatspraak tegen politici: een bedreiging voor de democratie (Resolutie 2646 en aanbeveling 2305);

Un débat conjoint a été organisé sur l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul – le traité du Conseil de l'Europe visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes – en mettant à profit l'expérience acquise, et sur la promotion d'une culture du consentement, avec la participation de la ministre de l'Égalité de l'Espagne, Mme Ana Redondo.

Une cérémonie a également été organisée pour remettre le prix du Musée du Conseil de l'Europe 2026 au *Young V&A* à Londres, la branche du *Victoria and Albert Museum* destinée aux enfants, aux jeunes et aux familles.

Le vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères de la République de Moldova, M. Mihai Popşoi a présenté la communication du Comité des ministres – l'organe exécutif du Conseil de l'Europe – à l'Assemblée et a répondu aux questions des membres.

Le secrétaire général du Conseil de l'Europe, M. Alain Berset, a tenu également sa séance habituelle de questions-réponses, et le commissaire aux Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, M. Michael O'Flaherty, a présenté son rapport annuel d'activité 2025.

Parmi les autres débats à l'ordre du jour figuraient le suivi de l'origine des produits du crime dénoncé par M. Sergueï Magnitski, la lutte contre le dumping social et l'exploitation par le travail, et l'application effective du droit d'auteur.

L'Assemblée a également discuté de la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et a débattu de son observation des élections anticipées à l'Assemblée du Kosovo.

Le président-rapporteur,

Andries GRYFFROY.

*
* *

Annexes: textes adoptés

– Violences et discours de haine contre les responsables politiques: une menace pour la démocratie (Résolution 2646 et recommandation 2305);

– Procedure voor de verkiezing van de rechters bij het Europees Hof voor de rechten van de mens (Resolutie 2648 en aanbeveling 2306);

– Strijd tegen discriminatie op grond van religie en bescherming van de vrijheid van godsdienst of levensovertuiging in Europa (Resolutie 2647);

– Het Verdrag van Istanboel bevorderen en de uitvoering ervan verbeteren: de verworven ervaring benutten (Resolutie 2649);

– De weg effenen voor een cultuur van toestemming (Resolutie 2650);

– Naar de universele afschaffing van de doodstraf in alle omstandigheden (Resolutie 2651);

– De herkomst opsporen van de opbrengsten van de misdaad die door Sergej Magnitski aan het licht is gebracht en rekenschap vragen aan de daders (Resolutie 2652);

– Ontwerp van aanvullend protocol bij het Verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van de opbrengsten van misdrijven en over de financiering van terrorisme (Advies 311);

– Europese richtsnoeren om sociale dumping en arbeidsuitbuiting te bestrijden (Resolutie 2653 en aanbeveling 2307);

– De bescherming van het auteursrecht in de context van artificiële intelligentie (Resolutie 2654).

*
* *

– Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (Résolution 2648 et recommandation 2306);

– Lutte contre la discrimination fondée sur la religion et protection de la liberté de religion ou de conviction en Europe (Résolution 2647);

– Promouvoir la Convention d'Istanbul et améliorer sa mise œuvre: mettre à profit l'expérience acquise (Résolution 2649);

– Tracer la voie pour une culture du consentement (Résolution 2650);

– Vers l'abolition universelle de la peine de mort en toutes circonstances (Résolution 2651);

– Retracer l'origine des produits du crime dénoncé par Sergueï Magnitski et demander des comptes à ses auteurs (Résolution 2652);

– Projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (Avis 311);

– Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail (Résolution 2653 et recommandation 2307);

– La protection du droit d'auteur dans l'environnement de l'intelligence artificielle (Résolution 2654).

*
* *

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2646 (2026)[1]

Violences et discours de haine contre les responsables politiques: une menace pour la démocratie

Assemblée parlementaire

1. La violence contre les responsables politiques se développe de manière préoccupante dans de nombreux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe. L'Assemblée parlementaire condamne sans équivoque toutes les formes de violence contre des responsables politiques et réaffirme que la violence n'a pas sa place en démocratie.

2. Une démocratie représentative ne peut fonctionner que si les candidat·es à des élections ont la possibilité de faire campagne en toute sécurité et dans le calme, et si les élu·es sont libres d'exercer leurs fonctions, avec intégrité et en adoptant un comportement public consacré à l'intérêt de la communauté qu'ils ou elles représentent, à l'abri de toute forme de préjudice. Toute attaque violente contre un·e responsable politique, quelle que soit son affiliation politique, doit être considérée comme une attaque contre la démocratie elle-même.

3. Les responsables politiques à tous les niveaux de gouvernement peuvent être victimes de violences, indépendamment de leur couleur politique: candidat·es à des élections, membres de partis, élu·es et responsables de l'élaboration des politiques ayant un rôle institutionnel. Les membres de leur famille et leurs collaborateurs et collaboratrices sont aussi souvent menacés.

4. Des mesures urgentes doivent être prises pour prévenir et combattre la violence contre les responsables politiques, car elle crée un climat de peur qui a un effet dissuasif sur la participation démocratique à la vie politique.

5. Les responsables politiques qui font l'objet de violences peuvent se sentir obligés de modifier leur comportement, de limiter leur participation à des événements publics ou de réduire leurs contacts avec la population. Ils peuvent aussi décider de s'autocensurer, en évitant d'aborder certaines questions controversées, voire en modifiant leur position sur certaines politiques. Ils peuvent même finir par décider de se retirer de leurs fonctions ou de ne pas se présenter à une nouvelle élection. De manière analogue, des personnes qui envisageaient d'entrer en politique peuvent en être dissuadées par la violence, ce qui réduit le pluralisme et la représentativité et nuit à la qualité des processus démocratiques.

6. Les intimidations, les menaces et d'autres formes d'agressions verbales ou physiques peuvent également avoir un impact considérable sur le bien-être psychologique des responsables politiques, dont la capacité à travailler et à servir l'intérêt général se trouve ainsi diminuée.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (12e et 13e séances) (voir Doc. 16363, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Elisabetta Gardini; et Doc. 16382, avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Voir également la Recommandation 2305 (2026).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

7. Certaines catégories, notamment les femmes politiques et les représentant·es de groupes minoritaires ainsi que les jeunes responsables politiques et agents publics, sont ciblées de manière disproportionnée par des violences fondées sur le genre, des menaces à caractère sexuelle et des attaques misogynes, LGBTI-phobes ou racistes. Ces personnes méritent donc une attention particulière, afin d'éviter qu'elles soient découragées de participer à la vie politique et de préserver la diversité et la représentativité des élu·es.

8. Le désenchantement des citoyennes et citoyens à l'égard des processus et des institutions démocratiques a été exacerbé par les mouvements populistes. Dans le même temps, les propos alarmistes, haineux ou déshumanisants se sont normalisés dans le discours public. Ce phénomène alimente la polarisation politique des démocraties, caractérisée par une tension et une animosité accrues entre des groupes aux opinions politiques opposées. La détérioration du climat politique crée des conditions favorables à la violence contre les responsables politiques, qui pourrait devenir incontrôlable.

9. L'Assemblée note que la violence contre les responsables politiques peut prendre diverses formes, en ligne et hors ligne. Cette violence peut être de nature économique, psychologique, sexuelle ou physique, et peut aller des insultes verbales et du harcèlement à l'intimidation, aux menaces physiques et aux agressions, parfois mortelles.

10. Les abus en ligne à l'encontre des responsables politiques comprennent notamment: le harcèlement continu et les attaques coordonnées, y compris l'utilisation abusive et coordonnée des mécanismes de signalement dans le but de réduire au silence ou de suspendre de manière injustifiée leurs comptes; les menaces (y compris les menaces anonymes); le *doxxing* et d'autres formes de divulgation illégale de données à caractère personnel; le cyberharcèlement; l'usurpation d'identité; ainsi que la diffusion de contenus manipulés ou trompeurs visant à intimider, réduire au silence ou discréditer des personnalités politiques, y compris par des attaques visant leurs proches ou leurs collaborateurs et collaboratrices.

11. L'Assemblée est également préoccupée par l'utilisation croissante des *deepfakes* (ou hypertrucages) à l'encontre des responsables politiques: il s'agit d'enregistrements audio, d'images ou de vidéos générés ou manipulés par l'intelligence artificielle qui représentent de manière réaliste une personne disant ou faisant quelque chose qu'elle n'a pas dit ou fait. Cela peut notamment concerner la fabrication ou la modification de déclarations publiques, ainsi que l'usurpation d'identité de personnalités politiques.

12. Les actes de violence contre les responsables politiques sont souvent commis dans le but ultime de les intimider et de les réduire au silence, les forçant à changer leurs opinions, leurs actions ou leurs politiques. Pourtant, dans de nombreux cas, ces violences sont motivées simplement par le mépris et la haine, sans poursuivre d'objectif clair.

13. L'Assemblée réaffirme qu'un débat politique vigoureux, qui comprend les critiques acerbes et la satire, fait partie intégrante du pluralisme démocratique et est protégé par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^{o} 5). Toutefois, les menaces, l'incitation à la violence, le harcèlement ciblé et les discours de haine déshumanisants, qu'ils soient en ligne ou hors ligne, sont incompatibles avec une société démocratique et ne peuvent être justifiés au nom de la liberté d'expression.

14. Préférer la violence au dialogue est contraire à tous les principes démocratiques. Cela crée également un cercle vicieux: l'augmentation du nombre d'épisodes de violence contre des responsables politiques est ainsi un symptôme clair du recul de la démocratie en Europe, mais figure aussi parmi les causes de ce recul, puisque la violence nuit à la participation, à la représentation et aux institutions politiques, et, en définitive, à la résilience démocratique.

15. L'Assemblée souligne que la violence et le discours de haine à l'encontre des responsables politiques peuvent être le résultat, outre les dynamiques sociétales internes, d'ingérences extérieures et de stratégies de guerre hybrides.

16. L'Assemblée rappelle que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont adopté, en 2023, les Principes de Reykjavik pour la démocratie, par lesquels ils se sont engagés à «garantir une participation pleine, égale et significative à la vie politique et publique pour tous, en particulier pour les femmes et les filles, sans violence, peur, harcèlement, discours et crimes de haine, ainsi que sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit» (principe 10).

17. L'Assemblée rappelle aussi les conclusions de la Conférence européenne des Présidentes et Présidents de Parlement qui s'est tenue à Strasbourg les 20 et 21 mars 2025, selon lesquelles la violence à l'encontre des responsables politiques compromet les processus démocratiques et sape la confiance dans les institutions. Les conclusions soulignent également la nécessité de faire de la lutte contre ce phénomène une priorité pour préserver la démocratie.

18. Dans ce contexte, l'Assemblée se réjouit des travaux en cours du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur le thème «Préserver la démocratie locale – Lutter contre les violences envers les élu·es locaux et régionaux».

19. Compte tenu des initiatives menées par le Conseil de l'Europe en vue d'un Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe, l'Assemblée estime que les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe devraient renouveler leurs contrats sociaux avec les citoyennes et citoyens par le biais d'initiatives destinées à l'ensemble de la société et associant toutes les parties prenantes concernées: gouvernements et parlements nationaux, autorités et conseils locaux, système judiciaire, forces de l'ordre, organisations de la société civile, établissements universitaires, médias et entreprises.

20. L'objectif devrait être de faire en sorte que les personnes qui décident de consacrer leur temps et leurs efforts à la vie publique regagnent l'estime de la population, de maintenir les liens qui assurent la cohésion d'une démocratie, de favoriser le dialogue, le respect, la tolérance et la compréhension mutuelle, qui sont autant de remparts contre la violence, et de renforcer ainsi la sécurité démocratique.

21. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

21.1. à adopter une législation solide qui reconnaisse les différentes formes de violence contre les responsables politiques comme des infractions pénales spécifiques ou des circonstances aggravantes, et qui impose des sanctions plus sévères lorsque c'est nécessaire, conformément aux principes de légalité, de nécessité et de proportionnalité, afin de faire preuve d'une tolérance zéro envers ce phénomène;

21.2. à légiférer ou à renforcer la législation afin d'interdire ou de limiter la divulgation, par les services répressifs, d'informations concernant des enquêtes en cours impliquant des responsables politiques à un stade initial sans autorisation judiciaire préalable;

21.3. à recenser les outils de régulation qui permettent d'empêcher les médias sociaux et les médias traditionnels de diffuser des incitations à la violence, des discours de haine, des propos déshumanisants ou d'autres contenus incendiaires, tout en préservant la liberté d'expression, en garantissant la transparence, le respect des procédures légales et l'efficacité des recours et en évitant de déléguer de manière opaque à des acteurs privés la définition de ce qui constitue une opinion politique légitime, ainsi que les outils de régulation qui permettent d'observer si et comment les entreprises de médias sociaux répondent aux campagnes de bannissement silencieux et de blocage organisé qui entravent la liberté d'expression des responsables politiques;

21.4. à promouvoir des mesures de protection contre les contenus manipulés (y compris les hypertrucages) utilisés pour menacer les responsables politiques, usurper leur identité ou inciter à la violence à leur encontre, en mettant l'accent sur des mesures d'authenticité et de transparence telles que la mention claire des contenus synthétiques, les outils de traçabilité/provenance et des recours efficaces et rapides (y compris la notification et le droit de réponse), dans le cadre de procédures transparentes et d'un contrôle indépendant, sans déléguer à des acteurs privés le pouvoir de restreindre les opinions politiques légitimes;

21.5. à mettre des ressources humaines et financières à la disposition des forces de l'ordre et du pouvoir judiciaire, afin que toutes les formes de violence contre des responsables politiques fassent l'objet d'enquêtes et de poursuites rapides, adéquates et effectives, menées de préférence par des unités spécialisées qui peuvent assurer des niveaux appropriés de coordination entre les autorités compétentes;

21.6. à veiller à ce que les institutions publiques protègent toutes les voix politiques de manière égale lors de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la violence, en évitant tout parti pris idéologique, et en respectant la liberté d'expression et la liberté de la presse, tout en garantissant pleinement que la lutte contre les discours de haine, notamment racistes, sexistes, homophobes et transphobes, soit mise en œuvre dans le respect de la Convention européenne des droits de l'homme;

21.7. à protéger le bien-être physique et psychologique des responsables politiques de tous les niveaux et à accorder une attention particulière aux femmes politiques et aux représentant·es de groupes minoritaires, sans hiérarchiser la protection et en garantissant des protections égales pour toutes les voix politiques, en assurant leur préparation et leur sécurité par des mesures de protection, telles que des évaluations régulières des risques et la mise à disposition de boutons d'appel d'urgence, de systèmes d'alarme et d'une surveillance démocratique renforcée;

21.8. à veiller à ce que les cadres de sécurité aillent au-delà de mesures statiques et d'ordre hiérarchique pour aller vers des protocoles de protection dynamiques et basés sur les menaces; en particulier, pour les responsables politiques visés par des États agresseurs, la protection doit être maintenue aussi longtemps que la menace existe, indépendamment du statut officiel actuel de ces personnes, en mettant spécifiquement l'accent sur la prévention et la lutte contre les opérations dirigées par des services de renseignement étrangers;

21.9. à lutter contre les attaques visant la vie privée et la famille des responsables politiques, notamment le *doxxing* et d'autres divulgations illégales de données à caractère personnel, en renforçant les canaux de signalement permettant une réaction rapide, l'efficacité des procédures de suppression des données à caractère personnel divulguées illégalement, ainsi que le suivi par les forces de l'ordre, en mettant aussi en place des mesures d'évaluation des risques afin d'éviter que ces attaques ne dégénèrent en violences hors ligne;

21.10. à permettre aux responsables politiques de tous les niveaux de renforcer leurs capacités en matière de mesures de sécurité et à mettre à leur disposition des lignes directrices sur la cybersécurité, un soutien juridique et psychologique, ainsi que d'autres ressources, en fonction des besoins;

21.11. à renforcer les espaces de débat et les possibilités de participation des citoyennes et citoyens, selon des processus de démocratie participative et délibérative, en y associant les organisations de la société civile;

21.12. à mener des campagnes publiques et à mettre en œuvre des programmes d'apprentissage pour l'éducation civique et l'éducation aux médias, afin de redynamiser la responsabilité civique des citoyennes et citoyens et leur confiance dans les institutions, en s'adressant plus particulièrement aux jeunes générations;

21.13. à promouvoir le dialogue entre les partis et une culture politique fondée sur la transparence, le respect et la responsabilité, ainsi que le rejet de la violence et du discours de haine, sur l'ensemble de l'échiquier politique;

21.14. à améliorer la collecte de données à tous les niveaux, afin d'analyser correctement le phénomène; d'identifier ses causes sous-jacentes; de classer les différents moyens et méthodes utilisés, en analysant la manière dont les différents groupes sont ciblés, selon une approche intersectionnelle; d'évaluer la réaction des citoyennes et citoyens aux épisodes de violence contre des responsables politiques; et de suivre l'évolution de la situation pour adapter les lois et les politiques pertinentes;

21.15. à envisager d'établir un mécanisme permettant d'identifier, de suivre et de faire connaître les menaces spécifiques ou les épisodes de violence contre des responsables politiques aux niveaux local, régional et national.

22. L'Assemblée note que c'est aux responsables politiques qu'il incombe en premier lieu de donner l'exemple d'un comportement civique, tolérant et démocratique. Elle appelle donc les responsables politiques de tous les niveaux à se garder d'utiliser une rhétorique incendiaire et déshumanisante et d'inciter à la violence. L'Assemblée invite aussi les responsables politiques à condamner tous les actes de violence, sous toutes leurs formes, en particulier lorsqu'ils sont perpétrés contre leurs pairs membres d'autres partis.

23. L'Assemblée réitère son soutien à l'action de l'Alliance parlementaire contre la haine, en tant que forum de discussion spécialisé dans les mesures visant à combattre les discours de haine.

24. En outre, l'Assemblée invite les parlements nationaux et les conseils locaux, ainsi que les partis politiques:

24.1. à souscrire à la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, tel qu'approuvé par la Résolution 2443 (2022) «Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion: une nouvelle Charte pour une société non raciste», et à mettre pleinement en œuvre ses dispositions;

24.2. à adopter des codes de conduite spécifiques, afin d'éviter que des responsables politiques adoptent des comportements violents à l'égard de leurs pairs membres d'autres partis;

24.3. à adopter des protocoles de sécurité et des mécanismes de surveillance et d'alerte pour apporter un soutien psychologique et matériel adéquat à leurs membres lorsqu'ils sont victimes d'agressions verbales ou physiques.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2646 (2026)[1]

Violence and hate speech against politicians: a threat to democracy

Parliamentary Assembly

1. Violence against politicians is alarmingly on the rise in many Council of Europe member and observer States. The Parliamentary Assembly unequivocally condemns all forms of violence against politicians, and reaffirms that violence has no place in democracy.

2. Representative democracy can only be achieved if political candidates are allowed to campaign safely and peacefully, and if elected officials are free to carry out their duties, with integrity and based on a public conduct dedicated to the interest of the community they represent, protected from any kind of harm. Any violent attack on a politician, regardless of their political affiliation, should be considered as an attack on democracy itself.

3. Politicians at all levels of government, and from all political backgrounds, can be victims of violence: political candidates, party members, elected officials and policy-makers with an institutional role. Their relatives and associates are often affected, too.

4. Urgent action must be taken to prevent and counter violence against politicians, as it fosters an atmosphere of fear which has a chilling effect on democratic participation in political life.

5. Politicians who experience violence may feel compelled to alter their behaviour, limit their participation in public events, or reduce their engagement with constituents. They may also decide to self-censor, avoiding discussion of certain controversial issues or even changing their stance on certain policies. Eventually, they may decide to step back from their role or choose not to stand for re-election. Similarly, individuals who are considering entering politics may be deterred by violence: this reduces pluralism and representativeness, and affects the quality of democratic processes.

6. Intimidation, threats and other forms of verbal or physical attacks can also have a critical impact on the mental well-being of politicians, reducing their ability to work and serve the public.

7. Certain categories, including women politicians and representatives of minority groups as well as young politicians and public officials, are disproportionately targeted, through gender-based violence, sexual threats, misogynist, LGBTI-phobic or racist attacks. They therefore deserve particular attention, to ensure that they are not discouraged from participating in politics, and to safeguard the diversity and representativeness of elected officials.

8. The disenchantment of citizens with democratic processes and institutions has been exacerbated by populist movements. At the same time, fear-mongering, hate speech and dehumanising rhetoric have become normalised in public discourse. This is fuelling the political polarisation of democracies, characterised by heightened tension and animosity among groups with opposing political views. The deterioration of the political sphere creates fertile ground for violence against politicians, which could spiral out of control.

---

1. *Assembly debate* on 21 April 2026 (12th and 13th sittings) (see Doc. 16363, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Elisabetta Gardini; and Doc. 16382, opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Yevheniia Kravchuk). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2026 (13th sitting).
See also Recommendation 2305 (2026).
Provisional version subject to editorial review.

9. The Assembly notes that violence against politicians can occur in various forms, both online and offline. This violence can be economic, psychological, sexual or physical in nature, and it can range from verbal abuse and harassment to intimidation, physical threats and attacks, and even lethal violence.

10. Online abuse against politicians includes, *inter alia*: sustained harassment and co-ordinated attacks, such as the co-ordinated misuse of reporting mechanisms with the intent to silence or unjustifiably suspend their accounts; threats (including anonymous threats); doxxing and other forms of unlawful disclosure of personal data; cyberstalking; impersonation; and the dissemination of manipulated or deceptive content intended to intimidate, silence or discredit politicians, including through attacks targeting their relatives or associates.

11. The Assembly is also concerned about the increasing use of deepfakes against politicians: these are audio recordings, images or video generated or manipulated by artificial intelligence that realistically depict a person saying or doing something they did not say or do, including the fabrication or alteration of public statements and the impersonation of politicians.

12. Acts of violence against politicians are often committed with the ultimate goal of intimidating and silencing them, forcing them to change their views, actions, or policies; yet, in many cases, such violence is driven simply by disrespect and hatred, without any clear objective.

13. The Assembly reiterates that robust political debate, that includes sharp criticism and satire, forms part of democratic pluralism and is protected under Article 10 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). However, threats, incitement to violence, targeted harassment and dehumanising hate speech, whether online or offline, are incompatible with a democratic society and cannot be justified under the freedom of expression.

14. Choosing violence over dialogue is antithetical to all democratic principles. In a vicious circle, the increased number of episodes of violence against politicians is therefore a clear symptom that democracy in Europe is backsliding, and is also one of the causes of this backsliding, as violence undermines political participation, representation and institutions, and ultimately democratic resilience.

15. The Assembly highlights that, in addition to internal societal dynamics, violence and hate speech against politicians may be the result of external interference and hybrid warfare strategies.

16. The Assembly recalls that the Heads of State and Government of the Council of Europe adopted in 2023 the Reykjavik Principles for Democracy, through which they committed to “ensure full, equal and meaningful participation in political and public life for all, in particular for women and girls, free from violence, fear, harassment, hate speech and hate crime, as well as discrimination based on any ground” (Principle 10).

17. Furthermore, the Assembly reiterates the conclusions of the Conference of Presidents of Parliament held in Strasbourg on 20-21 March 2025, which indicate that violence against politicians undermines democratic processes and erodes trust in institutions. The conclusions also underline the need to make the fight against this phenomenon a priority, to preserve democracy.

18. In this context, the Assembly welcomes the ongoing work of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe entitled “Preserving grassroots democracy – Tackling violence against local and regional elected representatives”.

19. Considering the Council of Europe's ongoing initiatives towards a New Democratic Pact for Europe, the Assembly believes that Council of Europe member and observer States should renew their social contracts with citizens through whole-of-society initiatives involving all relevant stakeholders: national governments and parliaments, local authorities and councils, the judiciary, law enforcement agencies, civil society organisations, academic institutions, media and businesses.

20. The objective should be to reinstate appreciation for those who decide to dedicate their time and efforts to public life, to uphold the bonds that keep democracies together, and to strengthen the boundaries of dialogue, respect, tolerance and mutual understanding that prevent violence, thus reinforcing democratic security.

21. In line with these considerations, the Assembly calls on member and observer States of the Council of Europe to:

21.1. adopt robust legislation that recognises the different forms of violence against politicians as specific criminal offences or aggravating circumstances, and imposes tougher penalties where appropriate, in accordance with the principles of legality, necessity and proportionality, to demonstrate zero tolerance of this phenomenon;

21.2. introduce or strengthen legislation to prohibit or limit the disclosure by law enforcement authorities of information concerning ongoing investigations involving politicians at early stages without prior judicial authorisation;

21.3. identify appropriate regulatory tools to prevent social and traditional media from disseminating incitement to violence, hate speech, dehumanising discourse or other inflammatory content, while safeguarding freedom of expression, ensuring transparency, due process and effective remedies and avoiding opaque delegations to private actors in defining lawful political opinion, as well as regulatory tools to observe if and how social media companies deal with shadow banning and organised blocking campaigns that hinder free speech of politicians;

21.4. promote safeguards against manipulated content (including deepfakes) used to threaten, impersonate or incite violence against politicians, focusing on authenticity and transparency measures such as clear labelling of synthetic content, provenance/traceability tools and effective and timely remedies (including notification and right of reply), under transparent procedures and independent oversight, without delegating to private actors the power to restrict lawful political opinion;

21.5. make human and financial resources available to law enforcement and the judiciary, to ensure that all forms of violence against politicians are investigated and prosecuted swiftly, properly and effectively, possibly through specialised units that can ensure appropriate levels of co-ordination among the relevant authorities;

21.6. ensure that public institutions protect all political voices equally when implementing anti-violence policies, avoiding any ideological bias, respecting freedom of speech and freedom of press, while fully ensuring that the fight against hate speech, particularly racist, sexist, homophobic and transphobic speech, is implemented in compliance with the European Convention on Human Rights;

21.7. protect the physical and psychological well-being of politicians at all levels, with a particular focus on women politicians and representatives of minority groups, without creating hierarchies of protection and ensuring equal safeguards for all political voices, ensuring their preparedness and safety by providing protection measures, such as regular risk assessments, the provision of emergency buttons, alarm systems, and enhanced democratic surveillance;

21.8. ensure that security frameworks move beyond static, rank-based measures towards dynamic, threat-informed protection protocols; specifically, for politicians targeted by aggressor States, protection must be maintained as long as the threat persists, regardless of their current official status, with particular emphasis on preventing and countering intelligence-led cross-border operations;

21.9. combat the targeting of politicians' private lives and families, including doxxing and other unlawful disclosures of personal data, by strengthening rapid-response reporting channels, effective removal procedures for unlawfully disclosed personal data, and law-enforcement follow-up, coupled with risk assessment measures to prevent escalation into offline violence;

21.10. provide politicians at all levels with capacity building on safety measures, guidelines on cybersecurity, legal and psychological support, and other resources where needed;

21.11. strengthen debate spaces and opportunities for citizens to participate through participatory and deliberative democracy processes, including civil society organisations in them;

21.12. conduct public campaigns and implement learning programmes for civic education and media literacy, to renew citizens' civic responsibility and trust in institutions, with a special focus on younger generations;

21.13. promote cross-party dialogue and a political culture based on transparency, respect and responsibility, as well as rejection of violence and hate speech, across the entire political spectrum;

21.14. improve the collection of data at all levels, to properly analyse the phenomenon; identify its underlying causes; categorise the different methods and means of violence, and how they target different groups, through an intersectional approach; assess how citizens respond to episodes of violence against politicians; and monitor the developments, to tailor relevant legislation and policies;

21.15. consider establishing a mechanism to identify, track and raise awareness of specific threats or episodes of violence against politicians at local, regional, and national levels.

22. The Assembly notes that politicians have a primary responsibility to set an example of civic, tolerant and democratic conduct. It therefore calls on politicians at all levels to refrain from using inflammatory, dehumanising rhetoric and from inciting violence. The Assembly also invites politicians to condemn all acts of violence, in all their forms, especially when they are perpetrated against their peers from different parties.

23. The Assembly reiterates its support for the work of the No Hate Parliamentary Alliance, as a forum for discussion specialising in measures to address hate speech.

24. Furthermore, the Assembly invites national parliaments and local councils, as well as political parties to:

24.1. subscribe to the Charter of European Political Parties for a Non-racist and Inclusive Society, as endorsed by Resolution 2443 (2022) “The role of political parties in fostering diversity and inclusion: a new charter for a non-racist society”, and fully implement its provisions:

24.2. adopt dedicated codes of conduct, to avoid that politicians target their peers from different parties with abusive behaviours;

24.3. adopt security protocols and monitoring and alert mechanisms to provide adequate psychological and physical support to their members when they are the victims of verbal or physical attacks.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2305 (2026)[1]

Violences et discours de haine contre les responsables politiques: une menace pour la démocratie

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur sa Résolution 2646 (2026) «Violences et discours de haine contre les responsables politiques: une menace pour la démocratie», dans laquelle elle souligne que la violence contre les responsables politiques est en augmentation dans de nombreux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée est préoccupée par le fait que la violence contre les responsables politiques de tous les niveaux risque d'avoir un effet dissuasif sur la participation démocratique à la vie politique, ce qui réduit le pluralisme, la représentativité et la qualité des processus et des institutions démocratiques. Les intimidations, les menaces et d'autres formes d'agressions verbales, physiques ou sexuelles peuvent également avoir un impact considérable sur le bien-être psychologique des responsables politiques, dont la capacité à travailler et à servir l'intérêt général se trouve ainsi diminuée. Il est donc urgent d'agir pour prévenir et contrer ce phénomène.

3. Certaines catégories, notamment les femmes politiques et les représentant·es de groupes minoritaires, sont ciblées de manière disproportionnée, notamment par des violences fondées sur le genre, des menaces à caractère sexuel et des attaques misogynes, homophobes ou racistes. Ces personnes méritent donc une attention particulière, afin d'éviter qu'elles soient découragées de participer à la vie politique et de préserver la diversité et la représentativité des élu·es.

4. L'Assemblée rappelle que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont adopté, en 2023, les Principes de Reykjavik pour la démocratie, par lesquels ils se sont engagés à «garantir une participation pleine, égale et significative à la vie politique et publique pour tous, en particulier pour les femmes et les filles, sans violence, peur, harcèlement, discours et crimes de haine, ainsi que sans discrimination fondée sur quelque motif que ce soit» (principe 10).

5. L'Assemblée se réfère aussi aux travaux en cours du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux sur le thème «Préserver la démocratie locale – Lutter contre les violences envers les élu·es locaux et régionaux».

6. L'Assemblée estime que, dans le cadre du Nouveau Pacte démocratique pour l'Europe, le Conseil de l'Europe pourrait jouer un rôle de premier plan en veillant à ce que la violence contre les responsables politiques de tous les niveaux soit combattue de manière adéquate, renforçant ainsi la sécurité démocratique sur l'ensemble du continent.

7. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à envisager de mettre en place un mécanisme, qui pourrait prendre la forme d'une plateforme ou d'un observatoire du Conseil de l'Europe, afin d'identifier et de suivre les menaces spécifiques ou les épisodes de violence contre des responsables politiques aux niveaux local, régional et national.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (12e et 13e séances) (voir Doc. 16363, rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Elisabetta Gardini; et Doc. 16382, avis de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

8. Ce mécanisme permettrait de mieux comprendre le phénomène et contribuerait à améliorer la prévention et la réponse des autorités compétentes. Il pourrait aussi servir à collecter des données pour analyser les tendances et pourrait contribuer à faire mieux connaître ce problème par le biais de campagnes publiques spécifiques du Conseil de l'Europe.

9. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à développer davantage les mécanismes d'alerte précoce visant à détecter le recul de la démocratie.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2305 (2026)[1]

Violence and hate speech against politicians: a threat to democracy

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly draws the Committee of Ministers' attention to its Resolution 2646 (2026) "Violence and hate speech against politicians: a threat to democracy", in which it underlines that violence against politicians is on the rise in many Councils of Europe member and observer States.

2. The Assembly is concerned that violence against politicians at all levels can have a chilling effect on democratic participation in political life, thereby reducing pluralism, representativeness, and the quality of democratic processes and institutions. Intimidation, threats and other forms of verbal, physical or sexual attacks can also have a critical impact on the mental well-being of politicians, reducing their ability to work and serve the public. Urgent action is therefore needed to prevent and counter this phenomenon.

3. Certain categories, including women politicians and representatives of minority groups, are disproportionately targeted, including through gender-based violence, sexual threats, misogynist, homophobic or racist attacks. They therefore deserve particular attention, to ensure that they are not discouraged from participating in politics, and to safeguard the diversity and representativeness of elected officials.

4. The Assembly recalls that the Heads of State and Government of the Council of Europe adopted in 2023 the Reykjavík Principles for Democracy, through which they committed to "ensure full, equal and meaningful participation in political and public life for all, in particular for women and girls, free from violence, fear, harassment, hate speech and hate crime, as well as discrimination based on any ground" (Principle 10).

5. The Assembly also refers to the ongoing work of the Congress of Local and Regional Authorities on "Preserving grassroots democracy – Tackling violence against local and regional elected representatives".

6. The Assembly believes that, in the framework of the New Democratic Pact for Europe, the Council of Europe could play a leading role in ensuring that violence against politicians at all levels is adequately tackled, thus strengthening democratic security across the continent.

7. In the light of these considerations, the Assembly invites the Committee of Ministers to consider establishing a mechanism, which could take the shape of a platform or an observatory of the Council of Europe, to identify and track specific threats or episodes of violence against politicians at the local, regional, and national levels.

8. The mechanism would help understand the phenomenon, and contribute to a better prevention and response by the competent authorities. It could also collect data to analyse trends, and be instrumental in raising awareness of the matter through dedicated Council of Europe public campaigns.

9. The Assembly calls on the Committee of Ministers to further develop early warning mechanisms to detect democratic backsliding.

---

1. *Assembly debate* on 21 April 2026 (12th and 13th sittings) (see Doc. 16363, report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Elisabetta Gardini; and Doc. 16382, opinion of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Yevheniia Kravchuk). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2026 (13th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2648 (2026)[1]

Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après «la Convention») consacre les valeurs des droits humains au cœur du projet de paix européen de l'après seconde guerre mondiale en tant que normes juridiques et contribue de manière extraordinaire au maintien de la sécurité démocratique et à l'amélioration de la bonne gouvernance sur notre continent depuis plus de 75 ans. À l'heure où le système de la Convention est confronté à des défis sans précédent, il est plus important que jamais de renforcer l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour»), en veillant à ce que tous ses juges possèdent le plus haut niveau de compétence, d'indépendance et d'impartialité, et à ce que la procédure d'élection de ces derniers soit équitable, transparente et efficace.

2. L'élection des juges à la Cour est une procédure à plusieurs étapes, avec une répartition claire des rôles: il appartient aux Hautes Parties contractantes, assistées par le Panel consultatif d'experts (ci-après «Panel consultatif»), de proposer trois candidat·es, chacun·e devant remplir les critères d'éligibilité énoncés à l'article 21.1 de la Convention; et il revient à l'Assemblée parlementaire, assistée par sa commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «Commission sur l'élection des juges»), d'élire l'un·e des trois candidat·es, conformément à la compétence exclusive que lui confère l'article 22 de la Convention. Comme le rappelle la Déclaration de Copenhague de 2018, le Comité des Ministres et l'Assemblée devraient «travailler conjointement, dans un esprit total et ouvert de coopération dans l'intérêt de l'efficacité et de la crédibilité du système de la Convention, pour examiner l'ensemble du processus de sélection et d'élection des juges à la Cour afin de garantir son équité, sa transparence et son efficacité, ainsi que l'élection des candidats les plus qualifiés et les plus compétents».

3. L'Assemblée s'acquitte de cette responsabilité en étant pleinement consciente que son rôle dans la procédure confère à la Cour une certaine légitimité démocratique et constitue une caractéristique unique qui la distingue de toutes les autres juridictions internationales, y compris la Cour de justice de l'Union européenne.

4. La procédure actuelle d'élection des juges a été élaborée par plusieurs résolutions et recommandations de l'Assemblée, adoptées sur une période de plus de trente ans. Les dernières modifications ont été introduites par les Résolution 2248 (2018) «Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme» et Résolution 2278 (2019) «Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée».

5. Au fil du temps, l'Assemblée a accordé une attention croissante à l'équité et à la transparence des procédures nationales de sélection, en tenant compte des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptées en 2012 (CM(2012)40). L'Assemblée a, par exemple, rejeté des listes pour des raisons de procédure lorsque le Panel consultatif n'avait pas été dûment consulté, lorsque la procédure nationale de

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance) (voir Doc. 16361, rapport de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Voir également la Recommandation 2306 (2026).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

sélection avait été largement dominée par des représentants du gouvernement, lorsque la procédure n'avait pas été suffisamment transparente, ou lorsque l'on ne pouvait pas présumer que les membres de l'organe de sélection étaient libres de toute influence abusive. L'Assemblée prend note des décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024, invitant l'Assemblée, lorsqu'elle rejette une liste pour des raisons de procédure, à envisager de publier ses conclusions et son raisonnement. À cet égard, l'Assemblée souligne que les raisons précises des rejets pour motifs procéduraux sont transmises au gouvernement concerné et indiquées de manière succincte et non spécifique au pays dans le mémorandum préparé par la Secrétaire générale de l'Assemblée, qui est régulièrement mis à jour. Cela devrait permettre aux États parties d'identifier comment l'Assemblée applique en pratique les lignes directrices du Comité des Ministres, en vue d'améliorer leurs procédures de sélection.

6. Le Panel consultatif a également identifié un certain nombre de défis, de lacunes et de pratiques ne répondant pas aux normes requises en matière de procédures nationales de sélection. Il s'agit notamment d'une publicité insuffisante, d'un faible nombre de personnes répondant aux appels publics à candidatures, d'une composition déséquilibrée ou politisée des organes de sélection, d'un manque de transparence dans la prise de décision ou de l'exclusion injustifiée de candidat·es hautement qualifiés.

7. L'Assemblée, tout en étant consciente que les États parties disposent d'une certaine latitude dans l'organisation des procédures nationales de sélection, souligne que les lignes directrices du Comité des Ministres, ainsi que ses propres résolutions pertinentes, doivent être pleinement appliquées. L'exposé des motifs des lignes directrices et les rapports d'activité du Panel consultatif fournissent des exemples de pratiques positives qui devraient être prises en considération. L'Assemblée a également recensé des exemples de bonnes pratiques dans les récentes procédures nationales de sélection qui pourraient aider les États parties à rendre leurs propres procédures plus équitables et plus transparentes, tout en tenant compte de leurs spécificités juridiques, constitutionnelles et politiques. Il s'agit notamment des exigences suivantes:

7.1. une période minimale d'un mois est accordée pour la soumission des candidatures;

7.2. l'exécutif ne domine pas la composition de l'organe national de sélection, la majorité de ses membres provenant de l'extérieur de la structure gouvernementale, par exemple du corps judiciaire, du Bureau du médiateur, des barreaux, et du milieu académique;

7.3. la composition nominale de l'organe national de sélection est divulguée à l'avance et rendue publique;

7.4. la composition générale de l'organe national de sélection et les détails de la procédure sont fixés dans la réglementation pertinente (loi statutaire ou décret gouvernemental) et non laissés à la discrétion du ministre concerné;

7.5. des mesures sont prises pour garantir que les organes nationaux de sélection soient aussi équilibrés que possible en termes de genre, comme recommandé précédemment par l'Assemblée;

7.6. la société civile, les représentants des professions juridiques et les institutions indépendantes ont le droit d'être présents aux entretiens en tant qu'observateurs;

7.7. l'organe national de sélection sollicite l'avis d'anciens juges de la Cour au titre du pays concerné;

7.8. les compétences linguistiques des candidat·es sont évaluées à l'écrit et à l'oral lors des entretiens;

7.9. si l'autorité décisionnaire finale envisage de s'écarter de la recommandation de l'organe national de sélection, elle doit demander l'avis de l'organe de sélection sur tout candidat·e non retenu·e;

7.10. les documents pertinents du Conseil de l'Europe relatifs à l'élection des juges sont traduits dans la langue nationale et mis à la disposition de tous les membres de l'organe national de sélection.

8. En ce qui concerne les critères de fond applicables aux candidat·es en vertu de l'article 21.1 de la Convention, l'Assemblée souligne la nécessité de garantir l'autorité de la Cour et la confiance dans la qualité et l'indépendance de ses juges. Les candidat·es doivent donc posséder l'expérience professionnelle et l'indépendance nécessaires pour exercer une fonction judiciaire aussi élevée au sein d'une cour internationale. La pratique de l'Assemblée montre que le rejet de listes pour des motifs de fond, parce que tous les candidat·es ne remplissent pas les critères, est nécessaire pour préserver la liberté de choix conférée à l'Assemblée, qu'elle doit exercer dans l'intérêt du bon fonctionnement et de l'autorité de la Cour. L'Assemblée note avec préoccupation que le Panel consultatif, dans son rapport d'activité du 5 novembre 2025, mentionne qu'il est parvenu à une conclusion négative sur une proportion relativement importante de candidat·es (16 % pour la période allant de juillet 2022 à juillet 2025) et que certains gouvernements avaient

tendance à présenter des candidat·es plus jeunes et moins expérimentés. Cela montre qu'il y a encore des progrès à faire pour attirer et présenter des candidat·es hautement qualifiés, en particulier celles et ceux qui ont une vaste expérience judiciaire au sein des plus hautes juridictions nationales. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne qu'il importe de remédier à la situation des juges à l'issue de leur mandat, notamment en reconnaissant officiellement leurs états de service en tant que juges dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux, et en facilitant leur réinsertion professionnelle et leur affiliation aux régimes nationaux de retraite. De telles mesures renforceraient l'attrait de la fonction et contribueraient à la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

9. L'Assemblée souligne également l'importance pour les candidat·es de posséder une connaissance du système juridique national de l'État membre au titre duquel ils seraient élus. Étant appelés à siéger fréquemment dans des affaires dirigées contre cet État et à se prononcer sur la manière dont ses autorités et juridictions nationales appliquent la Convention, il est important qu'ils maîtrisent pleinement le droit interne pertinent et soient en mesure d'en rendre compte aux autres juges de la formation concernée (Chambre ou Grande Chambre). La compétence et l'expérience dans le domaine des droits humains, bien qu'elles ne découlent pas strictement de l'article 21.1 de la Convention, devraient également être prises en considération dans l'appréciation globale des candidatures. Dans le même temps, l'Assemblée souligne la valeur de la diversité parmi les juges de la Cour, tant du point de vue des expertises juridiques spécifiques que des profils professionnels.

10. S'agissant de l'équilibre entre les femmes et les hommes, l'Assemblée regrette que les femmes demeurent sous-représentées au sein de la Cour, puisqu'elles constituent moins de 40 % du nombre total de juges en exercice. Dans ce contexte, l'Assemblée accepte la transmission récente de listes exclusivement féminines par certains États et rappelle qu'elle applique strictement le critère des «circonstances exceptionnelles» pour justifier toute dérogation à la règle selon laquelle les listes soumises doivent comporter au moins un ou une candidat·e du sexe sous-représenté.

11. L'Assemblée est profondément préoccupée par les retards pris par certains États parties dans la présentation des listes de candidat·es, y compris ceux qui doivent remplacer un·e ou plusieurs candidat·es à la suite d'un rejet par l'Assemblée. Cette situation entraîne de fait la prolongation du mandat des juges en exercice (dans certains cas de manière considérable) au-delà de leur durée de mandat en vertu de l'article 23.2 de la Convention ou l'absence d'un juge en exercice pour cet État. Cela crée non seulement une inégalité entre les juges en exercice, des problèmes et une incertitude quant à la charge de travail de la Cour et pour les juges concernés, mais va également à l'encontre de l'esprit du mandat non renouvelable de neuf ans introduit par le Protocole n° 14 à la Convention (STCE n° 194, entré en vigueur en 2010). L'Assemblée estime que le moment est venu d'introduire un mécanisme visant à décourager ce phénomène et à faire pression sur les États parties concernés afin qu'ils soumettent en temps utile des listes de candidat·es appropriées. Cela pourrait se faire en modifiant l'article 23.2 de la Convention de façon à autoriser un maximum d'une année supplémentaire pour un juge en exercice après son mandat de neuf ans.

12. L'Assemblée note que ses règles et procédures relatives à l'élection des juges ont constamment évolué au fil des années. Celles qui sont actuellement applicables à la commission sur l'élection des juges ont permis à celle-ci de s'acquitter efficacement de sa mission, qui consiste à auditionner les candidat·es et à assister l'Assemblée dans l'élection des juges les plus qualifiés à la Cour, tout en préservant la réputation de l'ensemble des candidat·es présélectionnés. Depuis la création de la commission en 2015, l'Assemblée a presque systématiquement suivi ses recommandations, ce qui doit être interprété comme un signe de confiance et de respect à l'égard de ses membres, lesquels doivent toutes et tous disposer d'une formation juridique. L'Assemblée estime toutefois que les modifications ci-après devraient être apportées à la procédure d'élection des juges afin d'en améliorer certains aspects et codifier certaines pratiques:

12.1. le ou la président·e de la commission sur l'élection des juges, ou son ou sa représentant·e devrait avoir le droit de prendre la parole lors du débat sur le rapport d'activité du Bureau et de la Commission permanente, afin de présenter, le cas échéant, les recommandations de la commission;

12.2. la liste des candidat·es à l'élection d'un juge à la Cour, une fois transmise à l'Assemblée, ne peut être retirée ou modifiée par le gouvernement concerné que tant que le délai fixé pour sa transmission – précisé dans la lettre de la Secrétaire générale de l'Assemblée – n'a pas encore expiré. Après l'expiration du délai, le gouvernement ne peut plus retirer ou modifier la liste des candidat·es de sa propre initiative;

12.3. l'Assemblée devrait interrompre la procédure d'élection si l'un des trois candidat·es figurant sur la liste se retire avant que la recommandation de la commission sur l'élection des juges ne soit rendue publique. Elle devrait alors demander au gouvernement concerné de compléter la liste des candidat·es,

en remplaçant le ou la candidat·e qui s'est retiré·e. Cette démarche sera suivie d'une nouvelle audition des trois candidat·es par la commission. Le retrait d'un·e candidat·e après la publication de la recommandation de la commission n'est pas possible.

13. En outre, l'Assemblée:

13.1. appelle les États parties à la Convention à suivre et à mettre en œuvre les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que les résolutions de l'Assemblée sur l'élection des juges et les orientations et avis du Panel consultatif, en tenant compte des bonnes pratiques identifiées;

13.2. appelle les gouvernements des États parties à soumettre à l'Assemblée, dans les délais appropriés, les listes de candidat·es en fournissant des informations complètes sur les procédures nationales de sélection, y compris la composition des organes nationaux de sélection, lors de la transmission des noms et des curriculum vitae des candidat·es;

13.3. appelle les parlements nationaux des États parties, ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme, à s'informer sur leurs procédures nationales de sélection en cours et à sensibiliser l'opinion publique à la sélection et à l'élection des juges à la Cour au niveau national;

13.4. encourage les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les associations professionnelles juridiques à suivre de près les procédures nationales de sélection et à contribuer à leur amélioration continue;

13.5. invite le Panel consultatif à maintenir et à renforcer sa coopération et son dialogue continus avec la commission sur l'élection des juges, notamment par la participation actuelle de son ou sa président·e ou d'un·e représentant·e aux séances d'information de la commission afin de présenter les points de vue du Panel consultatif avant la tenue des entretiens, ainsi que par des réunions annuelles conjointes afin de discuter des questions d'intérêt commun;

13.6. invite le Panel consultatif à indiquer clairement toute lacune qu'il a constatée dans les procédures nationales de sélection spécifiques, dans ses avis aux gouvernements et ses observations écrites à l'Assemblée;

13.7. invite la Cour à renforcer son dialogue avec la commission sur l'élection des juges sur des questions d'intérêt commun, y compris celles relatives à la période d'activité des juges;

13.8. se félicite des dernières modifications du règlement de la Cour concernant les juges ad hoc et appelle les gouvernements des États parties à appliquer les mêmes exigences procédurales à la sélection des juges élus et à celle des juges ad hoc, en rappelant que ces derniers doivent également posséder les qualifications requises par l'article 21.1 de la Convention;

13.9. rappelle que les anciens juges sont soumis à la résolution de la Cour sur l'éthique judiciaire et qu'ils doivent, en conséquence, s'abstenir de s'exprimer d'une manière qui nuirait à l'autorité ou à la réputation de la Cour;

13.10. appelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Secrétaire générale de l'Assemblée et le Greffe de la Cour à envisager l'organisation d'une campagne d'information sur la procédure d'élection et la fonction de juge à la Cour, afin d'accroître la visibilité et la connaissance de ces questions auprès du grand public et des candidat·es potentiel·les, conformément aux décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024;

13.11. invite la Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités à examiner les modifications proposées à la procédure d'élection devant l'Assemblée qui nécessiteraient des amendements au Règlement et à soumettre, le cas échéant, ces propositions à l'Assemblée en temps utile.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2648 (2026)[1]

Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights

Parliamentary Assembly

1. The European Convention on Human Rights (ETS No. 5, hereafter "the Convention") enshrines the human rights values at the heart of Europe's post-Second World War peace project as legal norms, and has made an extraordinary contribution to maintaining democratic security and improving good governance on our continent for over 75 years. At a time when the Convention system is facing unprecedented challenges, it is more important than ever to strengthen the authority of the European Court of Human Rights (hereafter "the Court"), ensuring that all its judges possess the highest level of competence, independence and impartiality, and that the procedure for electing them is fair, transparent and efficient.

2. The election of judges to the Court is a multi-stage procedure with a clear distribution of roles: it is the responsibility of the High Contracting Parties, assisted by the Advisory Panel of Experts (hereafter "Advisory Panel"), to nominate three candidates, each of whom must fulfil the eligibility criteria laid down in Article 21.1 of the Convention; and it is for the Parliamentary Assembly, assisted by its Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights (hereafter "Committee on the Election of Judges"), to elect one of the three candidates, in accordance with the exclusive competence conferred on it by Article 22 of the Convention. As underlined by the 2018 Copenhagen Declaration, the Committee of Ministers and the Assembly should "work together, in a full and open spirit of co-operation in the interests of the effectiveness and credibility of the Convention system, to consider the whole process by which judges are selected and elected to the Court with a view to ensuring that the process is fair, transparent and efficient, and that the most qualified and competent candidates are elected".

3. The Assembly honours this responsibility by being fully aware that its role in the procedure provides a measure of democratic legitimacy to the Court, and is a unique feature which distinguishes it from all the other international judicial bodies, including the Court of Justice of the European Union.

4. The current procedure for the election of judges has been developed through a number of Assembly resolutions and recommendations, which have been adopted over a period of more than thirty years. The last changes were introduced in 2018 (Resolution 2248 (2018) "Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights") and 2019 ("Resolution 2278 (2019) "Modification of various provisions of the Assembly's Rules of Procedure").

5. Over time, the Assembly has paid increasing attention to the fairness and transparency of national selection procedures, taking into account the Committee of Ministers' Guidelines on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, adopted in 2012 (CM(2012)40). The Assembly has for example rejected lists on procedural grounds when the Advisory Panel had not been duly consulted, when the national selection procedure had been heavily dominated by representatives of the government, when the procedure had not been sufficiently transparent, or when it could not be presumed that the members of the selection body were free from undue influence. The Assembly takes note of the

1. *Assembly debate* on 21 April 2026 (13th sitting) (see Doc. 16361, report of the Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2026 (13th sitting).
See also Recommendation 2306 (2026).
Provisional version subject to editorial review.

Committee of Ministers' decisions of 7 and 8 February 2024, inviting the Assembly, when rejecting a list on procedural grounds, to consider publishing its conclusions and reasoning. In this regard, the Assembly stresses that the specific reasons for rejections on procedural grounds are transmitted to the government concerned and indicated in a succinct and non-country-specific manner in the memorandum prepared by the Secretary General of the Assembly, which is updated regularly. This should enable States Parties to identify how the Assembly applies the Committee of Ministers' guidelines in practice, with a view to improving their selection procedures.

6. The Advisory Panel has also identified a number of challenges, shortcomings and practices that fall short of the required standards regarding national selection procedures. These include inadequate publicity, a low number of people responding to the public calls for candidates, unbalanced or politicised composition of selection bodies, lack of transparent decision making or unjustified exclusion of highly qualified applicants.

7. The Assembly, while conscious that States Parties have a certain latitude in organising national selection procedures, stresses that the Committee of Ministers' guidelines, as well as its own relevant resolutions, should be fully implemented. The explanatory memorandum of the guidelines and the Advisory Panel's activity reports provide examples of positive practices that should be considered. The Assembly has also identified examples of good practice in recent national selection procedures that could help States Parties to make their own procedures fairer and more transparent, while taking into account their legal, constitutional and political specificities. These include the following requirements:

7.1. a minimum period of one month is given for submission of applications;

7.2. the executive does not dominate the composition of the national selection body, with the majority of its members coming from outside the governmental structure, for instance from the judiciary, the ombudsperson's office, bar associations and academia;

7.3. the nominal composition of the national selection body is disclosed in advance and made public;

7.4. the general composition of the national selection body and details on the procedure are set out in the relevant regulation (statutory law or governmental decree) and not left to the discretion of the relevant minister;

7.5. measures are taken to ensure that national selection bodies are as gender-balanced as possible, as previously recommended by the Assembly;

7.6. civil society, legal professions' representatives and independent institutions are entitled to be present during the interviews as observers;

7.7. the national selection body seeks advice from former judges at the Court in respect of the country concerned;

7.8. candidates' linguistic abilities are tested in written and orally during the interviews;

7.9. if the final decision maker considers deviating from the national selection body's recommendation, it must ask the selection body for an opinion on any applicants who were not shortlisted;

7.10. relevant documents from the Council of Europe on the election of judges are translated into the national language and made available to all members of the national selection body.

8. As regards the substantive criteria for candidates under Article 21.1 of the Convention, the Assembly emphasises the need to ensure the authority of the Court and the confidence in the quality and independence of its judges. Candidates must therefore possess the relevant professional experience and independence to exercise such a high judicial function on an international court. The Assembly's practice shows that rejections of lists on substantive grounds, because not all of the candidates fulfil the criteria, are necessary to preserve the freedom of choice conferred on the Assembly, which it must exercise in the interests of the proper functioning and authority of the Court. The Assembly notes with concern the conclusions of the Advisory Panel in its activity report of 5 November 2025, according to which it had come to a negative conclusion on a relatively significant proportion of candidates (16% from July 2022 to July 2025) and that some governments had a tendency to present younger and less experienced candidates. This shows that there is still room for improvement in attracting and submitting highly qualified candidates, particularly those with extensive judicial experience at the highest national courts. In this context, the Assembly underlines the importance of addressing the situation of judges after the end of their mandate, including by formally recognising their service as judge within their domestic legal systems, facilitating their professional reintegration and their inclusion in national pension schemes. Such measures would increase the attractiveness of the post and contribute to the implementation of the Convention at national level.

9. The Assembly also stresses the importance for candidates to have knowledge of the national legal system of the member State in respect of which they would be elected. Since they will often have to sit in cases against this State and adjudicate on how its national authorities and courts apply the Convention, it is important that they have an in-depth understanding of the relevant domestic legal system and are able to brief the other judges on the judicial formation concerned (Chamber or Grand Chamber). Competence and experience in the field of human rights, although not strictly derived from Article 21.1 of the Convention, should also be taken into account in the overall assessment of candidates. At the same time, the Assembly underlines the value of diversity among the Court judges in terms of specific legal expertise and professional profiles.

10. Regarding gender balance, the Assembly regrets that women are under-represented at the Court, as they make up less than 40 % of the total number of sitting judges. In this context, it accepts the recent submission of all-female lists by some States and reiterates that it strictly applies the "exceptional circumstances" threshold to justify exceptions to the rule that the lists submitted should contain at least one candidate of the under-represented sex.

11. The Assembly is deeply concerned by the delays in the presentation of lists of candidates by some States Parties, including those that need to replace one or more candidates following a rejection by the Assembly. This situation results in the *de facto* extension of the mandate of the sitting judges (in some cases far) beyond their term of office by virtue of Article 23.2 of the Convention or in the absence of a sitting judge in respect of that State. This not only creates inequality among the sitting judges, problems and uncertainty for the workload of Court and the judges concerned but also goes against the spirit of the non-renewable term of office of nine years introduced by Protocol No. 14 to the Convention (CETS No. 194, entered into force in 2010). The Assembly considers that the time has come to introduce a mechanism to discourage this phenomenon and put pressure on the States Parties concerned to submit appropriate lists of candidates in due time. This could be achieved by amending Article 23.2 of the Convention allowing a maximum of one additional year for a sitting judge after the term of nine years.

12. The Assembly notes that its rules and procedures on the election of judges have constantly evolved over the years. Those currently applicable to the Committee on the Election of Judges have allowed the committee to effectively fulfil its role of interviewing candidates and assisting the Assembly in electing the most qualified judges to the Court, while protecting the reputation of all shortlisted candidates. Since the creation of the committee in 2015, the Assembly has almost always followed its recommendations, which must be seen as a sign of trust and respect for its members, all of whom must have a legal background. The Assembly considers, however, that the following modifications to the procedure for the election of judges ought to be made in order to improve certain aspects and codify certain practices:

12.1. the chairperson or a representative of the Committee on the Election of Judges should have the right to speak in the debate on the progress report of the Bureau and the Standing Committee, to present the committee's recommendations when necessary;

12.2. the list of candidates for the election of a judge to the Court, once submitted to the Assembly, can only be withdrawn or modified by the government concerned as long as the deadline set for its transmission – as specified in the letter from the Secretary General of the Assembly – has not yet expired. After the expiry of the deadline, the government can no longer withdraw or modify the list of candidates on its own initiative;

12.3. the Assembly should interrupt the election procedure if one of the three candidates on the list withdraws before the recommendation of the Committee on the Election of Judges is made public. It should then ask the government concerned to complete the list of candidates, by replacing the candidate who has withdrawn. This will be followed by another hearing of all three candidates by the committee. The withdrawal of a candidate after the publication of the committee's recommendation is not possible.

13. Furthermore, the Assembly:

13.1. calls on the States Parties to the Convention to follow and implement the Committee of Ministers' Guidelines on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights, as well as the Assembly's resolutions on the election of judges and the guidance and opinions of the Advisory Panel, bearing in mind the good practices identified;

13.2. calls on the governments of the States Parties to submit the lists of candidates to the Assembly in due time, providing full details on national selection procedures, including the composition of the national selection bodies, when transmitting the names and curricula vitae of the candidates;

13.3. calls on the national parliaments of the States Parties, as well as national human rights institutions, to inform themselves of their ongoing national selection procedures and to raise awareness of the selection and election of judges to the Court at the national level;

13.4. encourages national human rights institutions, civil society and legal professional associations to closely monitor national selection procedures and contribute to their ongoing improvement;

13.5. invites the Advisory Panel to maintain and enhance its ongoing co-operation and dialogue with the Committee on the Election of Judges, including through the current participation of its chair or a representative in the committee's briefing sessions to present the Advisory Panel's views before the interviews take place, and through joint annual meetings to discuss issues of common interest;

13.6. invites the Advisory Panel to clearly indicate any shortcomings it has identified regarding specific national selection procedures in its opinions to governments and its written observations to the Assembly;

13.7. invites the Court to strengthen its dialogue with the Committee on the Election of Judges on issues of mutual interest, including those relating to judges' active time in office;

13.8. welcomes the latest changes to the Rules of Court regarding ad hoc judges and invites the governments of the States Parties to apply the same procedural requirements to the selection of elected and ad hoc judges alike, noting that ad hoc judges must also possess the qualifications required by Article 21.1 of the Convention;

13.9. reiterates that former judges are covered by the Court's Resolution on Judicial Ethics and that they should accordingly refrain from expressing themselves in a manner which may undermine the authority and reputation of the Court;

13.10. invites the Secretary General of the Council of Europe, the Secretary General of the Assembly and the Registry of the Court to consider organising an information campaign on the election procedure and the office of judge at the Court, with the aim of enhancing visibility and knowledge of these issues among the general public and potential candidates, in line with the Committee of Ministers' decisions of 7 and 8 February 2024;

13.11. invites the Committee on Rules, Ethics and Immunities to consider those proposed changes in the election procedure before the Assembly that would require amendments to the Rules of Procedure and to submit any such proposals to the Assembly in due course.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2306 (2026)[1]
Version provisoire

Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur la Résolution 2648 (2026) «Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme», laquelle réaffirme l'importance de l'élection de juges hautement qualifiés à la Cour européenne des droits de l'homme, au moyen de procédures nationales de sélection équitables, efficaces et transparentes et d'un processus d'élection rigoureux et approfondi au sein de l'Assemblée.

2. L'Assemblée prend note des décisions du Comité des Ministres des 7 et 8 février 2024, ainsi que du rapport du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) sur les questions relatives aux juges de la Cour européenne des droits de l'homme, adopté lors de sa réunion plénière du 28 novembre au 1er décembre 2023, et du rapport du CDDH sur les premiers effets du Protocole no 15 (STCE no 213) à la Convention européenne des droits de l'homme (STCE no 5), adopté le 26 juin 2025.

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

3.1. élabore un protocole d'amendement à la Convention européenne des droits de l'homme afin d'exclure la prolongation automatique et indéfinie du mandat des juges en exercice au-delà de leur durée de mandat en vertu de l'article 23.2 de la Convention. Les juges ne devraient pouvoir rester en fonction que pendant une année supplémentaire au maximum après l'expiration de leur mandat de neuf ans, dans le cas où un nouveau ou une nouvelle juge n'aurait pas encore été élu·e;

3.2. envisage de réviser ses Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (CM(2012)40), adoptées en 2012, en vue de préciser les exigences applicables aux procédures nationales de sélection, sur la base des bonnes pratiques récemment identifiées par le Panel consultatif d'experts et par l'Assemblée, ainsi que les critères pour l'établissement des listes de candidat·es;

3.3. révise sa Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée le 10 novembre 2010, afin de conférer explicitement au panel le mandat de conseiller les États parties quant à la conformité de leurs procédures nationales de sélection avec les lignes directrices du Comité des Ministres et la bonne pratique;

3.4. élabore une recommandation relative à la reconnaissance des états de service post-mandat, en vue de compléter et de développer sa Déclaration sur la protection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme contre les menaces et les représailles et sur la reconnaissance des états de service, adoptée le 15 janvier 2025. Une telle recommandation devrait fournir des lignes directrices plus claires, fondées sur les bonnes pratiques, afin de garantir que, après leur mandat, les juges puissent

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance) (voir Doc. 16361, rapport de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, rapporteure: Mme Petra Bayr). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

retrouver des postes comparables à ceux qu'ils occupaient auparavant ou accéder à des postes correspondant à la fonction qu'ils ont exercée, par exemple un poste judiciaire au sein des plus hautes juridictions nationales;

3.5. dote le Panel consultatif d’experts des ressources nécessaires à l’exercice effectif de ses fonctions.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2306 (2026)[1]
Provisional version

Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly draws the Committee of Ministers' attention to Resolution 2648 (2026) "Procedure for the election of judges to the European Court of Human Rights", which reiterates the importance of electing highly qualified judges to the European Court of Human Rights, through fair, efficient and transparent national selection procedures and a rigorous and thorough election process in the Assembly.

2. The Assembly takes note of the Committee of Ministers' decisions of 7 and 8 February 2024 as well as of the report by the Steering Committee for Human Rights (CDDH) on issues relating to judges of the European Court of Human Rights adopted at its meeting held from 28 November to 1 December 2023 and the CDDH report on the first effects of Protocol No. 15 (CETS No. 213) to the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) adopted on 26 June 2025.

3. The Assembly recommends that the Committee of Ministers:

3.1. draw up an amending protocol to the European Convention on Human Rights to exclude the automatic and indefinite extension of the mandate of sitting judges beyond their term of office by virtue of Article 23.2 of the Convention. Judges should only be able to remain in office for up to one additional year after the expiry of their nine-year term, in the event that a new judge has not yet been elected;

3.2. consider revising its Guidelines on the selection of candidates for the post of judge at the European Court of Human Rights (CM(2012)40), adopted in 2012, with a view to further refining the requirements for national selection procedures based on good practice recently identified by the Advisory Panel of Experts and the Assembly, as well as the criteria for the establishment of lists of candidates;

3.3. revise its Resolution CM/Res(2010)26 on the establishment of an Advisory Panel of Experts on Candidates for Election as Judge to the European Court of Human Rights, adopted on 10 November 2010, with a view to providing the panel with an explicit mandate to advise the States Parties on whether their national selection procedures comply with the Committee of Ministers' guidelines and good practice;

3.4. draw up a recommendation on the issue of post-mandate recognition of service to complement and further develop its Declaration on the protection of judges of the European Court of Human Rights from threats and reprisals and on the recognition of their service, adopted on 15 January 2025. Such a recommendation should provide clearer guidelines, based on good practice, to ensure that, after their mandate, judges can return to posts comparable to those previously occupied, or accede to posts commensurate with the office they have held, for instance a judicial post in the highest domestic courts and tribunals;

---

1. *Assembly debate* on 21 April 2026 (13th sitting) (see Doc. 16361, report of the Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights, rapporteur: Ms Petra Bayr). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2026 (13th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

Recommendation 2306 (2026)

3.5. provide the Advisory Panel of Experts with the necessary resources to enable it to exercise its functions effectively.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2647 (2026)[1]
Version provisoire

Lutte contre la discrimination fondée sur la religion et protection de la liberté de religion ou de conviction en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire constate que la liberté de religion ou de conviction, qui inclut le droit de ne pas avoir de croyance ou d'appartenance religieuse, est non seulement un droit fondamental, mais aussi un élément essentiel de tout système démocratique. En favorisant le pluralisme, elle promeut une coexistence pacifique entre égaux au sein des sociétés européennes caractérisées par la diversité culturelle. La liberté de pensée, de conscience et de religion, telle que protégée par l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), est une pierre angulaire du système de protection des droits humains du Conseil de l'Europe.

2. L'égalité et l'absence de discrimination sont des conditions préalables essentielles à la jouissance effective du droit à la liberté de religion ou de conviction. Les États membres devraient garantir la jouissance effective de ce droit par tous, sans discrimination fondée sur l'appartenance religieuse ou sur tout autre motif.

3. Les manifestations croissantes d'exclusion et d'intolérance fondées sur la religion à travers l'Europe constituent un sujet de grave préoccupation. Se référant à sa Résolution 2447 (2022) «La prévention et la lutte contre l'antisémitisme en Europe», à sa Résolution 2457 (2022) «Sensibiliser à et lutter contre l'islamophobie, ou racisme antimusulman, en Europe», et à sa Résolution 2069 (2015) «Reconnaître et prévenir le néoracisme», l'Assemblée estime que les États membres devraient intensifier leurs efforts pour prévenir et combattre toutes les formes de racisme et d'intolérance qui présentent de manière erronée les différences culturelles, notamment l'appartenance religieuse, comme une cause d'incompatibilité supposée entre les groupes minoritaires et les sociétés européennes.

4. L'Assemblée note que les manifestations d'intolérance religieuse en Europe semblent souvent liées à des conflits survenant dans d'autres régions et refléter l'intensification des tensions dans ces dernières. À la suite de l'attentat terroriste du 7 octobre 2023 et du conflit à Gaza, on a assisté à une recrudescence significative de l'antisémitisme, et de nombreux pays européens ont enregistré une augmentation des incidents antisémites, avec une hausse exponentielle non seulement des actes de violence et des agressions physiques, mais aussi des discours de haine sur les réseaux sociaux, comme l'ont noté des organismes internationaux, notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI). Ces mêmes organismes internationaux ont également constaté une augmentation des incidents islamophobes. L'Assemblée affirme que nul ne peut être tenu pour responsable, en raison de son appartenance religieuse ou de ses convictions, réelles ou supposées, des actes commis par d'autres prétendument au nom de cette religion ou de ces convictions.

5. L'Assemblée apprécie et soutient vivement le travail de l'ECRI, qui joue un rôle déterminant dans la promotion de l'égalité et de l'inclusion dans l'Europe diversifiée d'aujourd'hui. Les recommandations de l'ECRI devraient être pleinement mises en œuvre par les autorités publiques de tous les États membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée soutient en outre l'action de tous les organismes qui œuvrent à la prévention et à la lutte contre la discrimination, ainsi que le mandat de la Représentante spéciale du Secrétaire général du

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance) (voir Doc. 16373, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Francesco Verducci). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 avril 2026 (13e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

Conseil de l'Europe sur l'antisémitisme, la haine antimusulmane et toutes les formes d'intolérance religieuse, compte tenu de l'importance de promouvoir une coexistence pacifique pour relever les défis auxquels l'Europe est confrontée aujourd'hui. Elle recommande que les actions menées dans ce domaine tiennent compte de toute la diversité des croyances et des communautés religieuses.

6. Se référant à sa Résolution 2076 (2015) «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique», l'Assemblée réaffirme que les États membres devraient veiller à ce que les communautés religieuses et leurs membres puissent exercer leur droit à la liberté de religion sans entrave ni discrimination, conformément à l'article 9 de la Convention, ainsi que leur droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion pacifique. Cela inclut la possibilité de pratiquer leur foi publiquement et librement, dans des lieux de culte conçus à cet effet ou dans d'autres lieux accessibles au public, et de faire connaître publiquement leur opinion sans être soumis à la censure ou à l'intimidation.

7. L'Assemblée réaffirme également que l'éducation est essentielle pour lutter contre l'ignorance, briser les stéréotypes et les préjugés, instaurer la confiance et le respect mutuel, et que l'école doit favoriser un dialogue constructif entre des personnes de convictions différentes, qu'elles soient religieuses ou laïques, afin de jeter les bases nécessaires à l'édification et au renforcement d'une société démocratique.

8. L'Assemblée se réfère aux activités menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation religieuse, qui plaide en faveur d'une approche intégrée des valeurs spirituelles, religieuses, morales et civiques. Elle rappelle que l'éducation religieuse peut constituer un outil puissant pour prévenir et combattre l'intolérance et la discrimination religieuses, ainsi que pour promouvoir la coexistence pacifique et la cohésion sociale. À cette fin, l'éducation religieuse doit s'inspirer du pluralisme et être objective et non confessionnelle.

9. L'Assemblée tient à souligner que l'éducation religieuse devrait apporter une contribution importante à une société démocratique. Elle reconnaît, en outre, que les communautés religieuses ont une grande responsabilité, lorsqu'elles transmettent leur foi, de diffuser non seulement leurs propres croyances mais aussi le respect des autres religions et convictions religieuses. Elle invite par ailleurs les parents, dans le cadre de l'éducation de leurs enfants, ainsi que tous les types d'établissements d'enseignement religieux confessionnel, à enseigner le respect des autres religions et visions du monde et à veiller à ce que l'éducation religieuse contribue à la coexistence pacifique et à la cohésion sociale.

10. Se référant à la Résolution 2036 (2015) «Combattre l'intolérance et la discrimination en Europe, notamment lorsqu'elles visent des chrétiens», l'Assemblée note que l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction touchent tant les groupes religieux majoritaires que minoritaires en Europe; elle observe que l'expression de la foi est parfois limitée de manière injustifiée par la législation et les politiques nationales, et elle souligne la nécessité d'identifier des moyens concrets de permettre la pratique religieuse sur le lieu de travail et dans d'autres contextes. Cela constitue un moyen pragmatique de garantir la jouissance effective et pleine de la liberté de religion, permettant à tous les groupes religieux de vivre en harmonie.

11. L'Assemblée souligne la responsabilité particulière qui incombe aux personnalités publiques de dénoncer la haine religieuse et toutes les autres formes d'intolérance. Elle insiste sur le fait que les dirigeants et les représentants politiques devraient s'abstenir de toute instrumentalisation, manipulation, déformation ou autre utilisation abusive de la religion ou des convictions, que ce soit pour stigmatiser ou exclure des individus ou des groupes, ou pour obtenir un avantage électoral ou autre.

12. L'Assemblée note également avec une préoccupation particulière que les violations de la liberté de religion ou de conviction peuvent être liées à des situations de conflit armé et d'occupation étrangère, notamment dans le contexte de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, où des rapports font état de la suppression du pluralisme religieux, de restrictions imposées aux communautés religieuses non alignées et de l'utilisation abusive de la religion à des fins politiques par les autorités d'occupation.

13. L'Assemblée s'inquiète vivement de voir que la religion est de plus en plus instrumentalisée et utilisée comme outil de propagande et arme de guerre hybride, comme l'indique sa Résolution 2540 (2024) «La mort d'Alexeï Navalny et la nécessité de contrer le régime totalitaire de Vladimir Poutine et sa guerre contre la démocratie».

14. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe, les observateurs et les partenaires pour la démocratie:

14.1. en matière de recherche et de collecte de données:

14.1.1. à collecter des données sur l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion, ventilées selon des caractéristiques telles que le sexe, l'origine ethnique, la nationalité et l'appartenance religieuse des victimes;

14.2. en matière d'éducation, d'information et de sensibilisation:

14.2.1. à assurer une formation en matière de culture religieuse à l'intention des fonctionnaires, des agents des forces de l'ordre et des magistrats, afin de faciliter l'identification des cas de discrimination fondée sur la religion et l'application cohérente de la liberté de religion ou de conviction;

14.2.2. à dispenser aux enseignants des établissements scolaires une formation et des conseils sur la religion, fondés sur une approche pluraliste et inclusive, en vue de favoriser le respect, la compréhension mutuelle et la prévention des conflits;

14.2.3. à renforcer la coopération avec les organisations des médias afin de promouvoir une représentation juste et fidèle des croyances religieuses et des modes de vie dans les médias et de lutter contre les stéréotypes négatifs et la stigmatisation fondés sur la religion ou la conviction, sans porter atteinte à l'indépendance des médias;

14.3. en ce qui concerne la coopération avec la société civile et les organisations religieuses:

14.3.1. à garantir un traitement juste et équitable des communautés et organisations religieuses dans toutes les formalités administratives, notamment en établissant des procédures de reconnaissance claires, transparentes et non discriminatoires, fondées sur des critères objectifs, appliquées dans des délais raisonnables et soumises à un contrôle effectif;

14.3.2. à renforcer la consultation et la communication avec les communautés religieuses et les organisations de la société civile lors de l'élaboration de la législation susceptible d'affecter directement ou indirectement la liberté de religion de tout individu ou groupe;

14.3.3. à promouvoir le dialogue interreligieux, en vue de favoriser la compréhension mutuelle et de prévenir la discrimination, et à s'efforcer d'y associer les représentant·es d'un éventail aussi large que possible de religions ou de croyances;

14.4. en ce qui concerne les propos préjudiciables dans le discours public et politique:

14.4.1. à exhorter les législateurs et les dirigeants politiques à s'abstenir d'utiliser un langage stigmatisant et discriminatoire ou de faire un usage politique de la religion, et à envisager l'adoption d'outils efficaces pour prévenir et lutter contre ces pratiques;

14.5. en ce qui concerne la protection de la liberté de religion ou de conviction dans les situations de conflit armé:

14.5.1. à veiller à ce que les violations de la liberté de religion ou de conviction liées à des situations de conflit armé et d'occupation étrangère soient efficacement surveillées, documentées et traitées aux niveaux national et international.

15. L'Assemblée salue l'action de l'Alliance parlementaire contre la haine et réitère son appel aux parlements nationaux afin qu'ils créent des groupes parlementaires chargés de prévenir et de lutter contre le racisme, l'intolérance et la haine.

16. L'Assemblée invite les partis politiques à signer la Charte des partis politiques européens pour une société non raciste et inclusive, telle qu'approuvée dans sa Résolution 2443 (2022) «Le rôle des partis politiques dans la promotion de la diversité et de l'inclusion: une nouvelle Charte pour une société non raciste», et à la mettre en œuvre dans leur fonctionnement interne et leur action publique.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2647 (2026)[1]
Provisional version

Countering discrimination based on religion and protecting freedom of religion or belief in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly notes that freedom of religion or belief, which includes the right not to hold a religious belief or affiliation, is not only a fundamental right but also a vital element of any democratic system. By fostering pluralism, it promotes peaceful living together as equals in Europe's culturally diverse societies. Freedom of thought, conscience and religion as protected under Article 9 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, "the Convention") is a cornerstone of the Council of Europe's human rights protection system.

2. Equality and the absence of discrimination are essential preconditions for the effective enjoyment of the right to freedom of religion or belief. Member States should guarantee the effective enjoyment of this right by everyone, without discrimination based on religious affiliation or on any other ground.

3. Growing manifestations of exclusion and intolerance on grounds of religion across Europe are a reason for serious concern. Referring to its Resolution 2447 (2022) "Preventing and combating antisemitism in Europe", Resolution 2457 (2022) "Raising awareness of and countering Islamophobia, or anti-Muslim racism, in Europe", and Resolution 2069 (2015) "Recognising and preventing neo-racism", the Assembly considers that member States should step up efforts to prevent and counter all forms of racism and intolerance, that misrepresent cultural differences, notably religious affiliation, as a cause of supposed incompatibility between minority groups and European societies.

4. The Assembly notes that manifestations of religious intolerance in Europe often appear to be linked to conflicts occurring in other regions and to reflect heightened tensions there. In the wake of the terrorist attack of 7 October 2023 and the conflict in Gaza, there has been a significant resurgence of anti-Semitism and many European countries have recorded an increase in antisemitic incidents with an exponential increase not only in acts of violence and physical attacks but also in hate speech on social media, as noted by international bodies including the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). The same international bodies have recorded an increase in Islamophobic incidents. The Assembly affirms that no individual shall be held responsible, on the basis of their actual or perceived religious or belief affiliation, for acts committed by others purportedly in the name of that religion or belief.

5. The Assembly highly values and supports the work of ECRI, which is instrumental in promoting equality and inclusion in today's diverse Europe. ECRI's recommendations should be fully implemented by public authorities across Council of Europe member States. The Assembly further supports the action of all the bodies that operate to prevent and counter discrimination, and the mandate of the Special Representative of the Council of Europe Secretary General on antisemitism, anti-Muslim hatred and all forms of religious intolerance, in view of the importance of promoting peaceful living together to respond to the challenges that Europe is facing today. It recommends that actions in this area take into account the full diversity of religious beliefs and communities.

---

1. *Assembly debate* on 21 April 2026 (13th sitting) (see Doc. 16373, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Francesco Verducci). *Text adopted by the Assembly* on 21 April 2026 (13th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

6. Referring to its Resolution 2076 (2015) “Freedom of religion and living together in a democratic society”, the Assembly reiterates that member States should ensure that religious communities and their members are able to exercise their right to freedom of religion without impediment or discrimination, in accordance with Article 9 of the Convention, as well as the right to freedom of expression and freedom of peaceful assembly. This includes the possibility to practise their faith publicly and freely, in places of worship designed for that purpose or in other places accessible to the public, and to make their opinion publicly known without being subjected to censorship or intimidation.

7. The Assembly also reiterates that education is key to combating ignorance, breaking down stereotypes and bias, building trust and mutual respect, and that school should promote constructive dialogue between individuals of different beliefs, whether religious or secular, as a basis for building and strengthening a democratic society.

8. The Assembly refers to the activities carried out by the Council of Europe in the area of religious education, which argues for an integrated approach to spiritual, religious, moral and civic values. It reiterates that religious education can be a powerful tool for preventing and countering religious intolerance and discrimination, and for promoting peaceful living together and social cohesion. To this end, religious education must be inspired by pluralism and be objective and non-confessional.

9. The Assembly emphasises that religious education should make an important contribution to a democratic society. It further recognises that religious communities have a great responsibility, when passing on their faith, to convey not only their own beliefs but also respect for other religions and religious convictions. It further calls on parents, in raising their children, as well as all forms of denominational religious educational institutions, to teach respect for other religions and world views, and to ensure that religious education contributes to peaceful coexistence and social cohesion.

10. Referring to Resolution 2036 (2015) “Tackling intolerance and discrimination in Europe with a special focus on Christians”, the Assembly notes that intolerance and discrimination on grounds of religion or belief affect both majority and minority religious groups in Europe; it observes that the expression of faith is sometimes unduly limited by national legislation and policies; and it highlights the need to identify practical ways to make religious observance possible in the workplace and other settings. This constitutes a pragmatic means of ensuring the effective and full enjoyment of freedom of religion, allowing all religious groups to live in harmony.

11. The Assembly highlights the special responsibility of public figures to speak out against religious hatred and all other forms of intolerance. It stresses that political leaders and representatives should refrain from any instrumentalisation, manipulation, misrepresentation or other misuse of religion or belief, whether to stigmatise or exclude individuals or groups or to obtain electoral or other advantage.

12. The Assembly also notes with particular concern that violations of freedom of religion or belief may be linked to situations of armed conflict and foreign occupation, including in the context of the war of aggression by the Russian Federation against Ukraine, where reports indicate the suppression of religious pluralism, restrictions on non-aligned religious communities and the misuse of religion for political purposes by occupation authorities.

13. The Assembly is deeply concerned that religion is increasingly being weaponised and used as a tool of propaganda and hybrid warfare, as referred to in its Resolution 2540 (2024) “Alexei Navalny’s death and the need to counter Vladimir Putin’s totalitarian regime and its war on democracy".

14. In the light of these considerations, the Assembly calls on Council of Europe member States, observers and partners for democracy:

14.1. with regard to research and data collection, to:

14.1.1. collect data on intolerance and discrimination on the grounds of religion, disaggregated by characteristics such as gender, ethnicity, nationality and religious affiliation of the victims;

14.2. with regard to education, information and awareness raising, to:

14.2.1. provide religious literacy training for public officials, law enforcement officers and the judiciary, in order to facilitate the identification of cases of discrimination on the grounds of religion and the consistent enforcement of freedom of religion or belief;

14.2.2. provide teachers in schools with training and guidance on religion, based on a pluralist and inclusive approach with a view to fostering respect, mutual understanding and preventing conflicts;

14.2.3. strengthen co-operation with media organisations to promote fair and accurate representation of religious beliefs and lifestyles in the media and to counter negative stereotyping and stigmatisation based on religion or belief, without encroaching on the independence of the media;

14.3. with regard to co-operation with civil society and religious organisations, to:

14.3.1. ensure fair and equal treatment of religious communities and organisations in all administrative formalities, in particular by establishing clear, transparent and non-discriminatory procedures for recognition, based on objective criteria, applied within reasonable time limits and subject to effective review;

14.3.2. strengthen consultation and communication with religious communities and civil society organisations in the drafting of legislation that could directly or indirectly affect the freedom of religion of any individual or group;

14.3.3. promote interreligious dialogue, with a view to fostering mutual understanding and preventing discrimination, and endeavour to include representatives of the widest possible range of religions or beliefs;

14.4. with regard to harmful language in public and political discourse, to:

14.4.1. urge legislators and political leaders to abstain from using stigmatising and discriminatory language or from making a political use of religion, and to consider adopting effective tools to prevent and counter these practices;

14.5. with regard to the protection of freedom of religion or belief in situations of armed conflict, to:

14.5.1. ensure that violations of freedom of religion or belief linked to situations of armed conflict and foreign occupation are effectively monitored, documented and addressed at national and international level.

15. The Assembly welcomes the action of the No Hate Parliamentary Alliance and reiterates its call on national parliaments to establish parliamentary groups dedicated to preventing and countering racism, intolerance and hatred.

16. The Assembly calls on political parties to sign the Charter of European political parties for a non-racist and inclusive society as endorsed in its Resolution 2443 (2022) “The role of political parties in fostering diversity and inclusion: a new charter for a non-racist society”, and to enforce it in their internal functioning and their public action.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2649 (2026)[1]

Promouvoir la Convention d'Istanbul et améliorer sa mise en œuvre: mettre à profit l'expérience acquise

Assemblée parlementaire

1. Les femmes continuent d'être touchées de manière disproportionnée par la violence fondée sur le genre, qu'elle soit physique, sexuelle, psychologique ou économique, en ligne et hors ligne. Cette violence constitue une grave violation des droits humains et une manifestation des rapports de force historiquement inégaux entre les femmes et les hommes, fondée sur l'idée de l'infériorité des femmes et conduisant à l'exercice d'un contrôle et d'une domination sur celles-ci.

2. La violence à l'égard des femmes et la violence domestique sont présentes dans tous les territoires et dans tous les groupes socio-économiques et secteurs de la société. Leur prévalence demeure très élevée, mais les auteurs restent souvent impunis car les taux de signalement et de condamnation sont faibles. Les données de l'Union européenne en 2024 montrent qu'une femme sur trois est victime de violence physique et/ou sexuelle, mais qu'une femme sur huit seulement signale les faits à la police.

3. Les femmes victimes de violence continuent de faire face à la stigmatisation, aux attitudes négatives et à la culpabilisation. Un grand nombre d'entre elles ont besoin de beaucoup de temps pour surmonter les sentiments de honte et de peur, de sorte qu'elles ne signalent pas les violences ou le font bien des années après les faits. Souvent aussi, les victimes connaissent mal leurs droits et ne savent pas comment accéder aux services de soutien; ce qui va de pair avec le manque de confiance dans la justice.

4. Les violences fondées sur le genre concernent les femmes dans toute leur diversité, indépendamment de leur âge, leur orientation sexuelle, leur identité et leur expression de genre, leurs caractéristiques sexuelles, leur statut migratoire, leur handicap, leur origine ou toute autre caractéristique. Toutes les mesures visant à prévenir et à combattre ces violences et à protéger les victimes devraient être conçues et appliquées sans distinction aucune et en adoptant une approche intersectionnelle, car les femmes victimes de violences n'ont pas toutes le même accès aux services de soutien et à la justice.

5. La violence en ligne à l'égard des femmes, dont de nombreuses formes sont produites et facilitées par l'évolution rapide des technologies, notamment de l'intelligence artificielle, est de plus en plus répandue et dévastatrice. L'Assemblée parlementaire salue la Recommandation générale n° 1 sur la dimension numérique de la violence à l'égard des femmes adoptée en 2021 par le Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (GREVIO), et la Recommandation CM/Rec(2026)2 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe «sur l'obligation de rendre des comptes en matière de violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie», qui donnent aux États membres de précieuses orientations.

6. L'Assemblée a apporté un soutien actif à l'élaboration 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») et à son entrée en vigueur, en août 2014. Ce traité historique établit les normes les

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (14e séance) (voir Doc. 16372, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Zita Gurmai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (14e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

plus élevées dans le cadre d'une approche globale axée sur la prévention de la violence à l'égard des femmes, la protection des victimes, la poursuite des auteurs et les politiques intégrées, en plaçant toujours les droits de la victime au centre de toutes les actions.

7. Le Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence et les différentes rapporteures générales sur la violence à l'égard des femmes de l'Assemblée ont joué un rôle essentiel dans la promotion de la Convention d'Istanbul. Le réseau offre également un cadre pour le partage d'expériences et d'outils pratiques pour prévenir et combattre la violence faite aux femmes.

8. L'Assemblée a fait le point de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul dans sa Résolution 2289 (2019), «La Convention d'Istanbul sur la violence à l'égard des femmes: réalisations et défis», et dans la Résolution 2479 (2023), «La Convention d'Istanbul: progrès et défis». Elle rappelle les recommandations formulées dans ces deux textes.

9. L'Assemblée souligne la nécessité d'impliquer les hommes et les garçons dans la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et encourage la mise en œuvre de sa Résolution 2480 (2023), «Le rôle et la responsabilité des hommes et des garçons dans l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre». Ce point est essentiel, compte tenu de l'augmentation des cas de violence sexuelle commise par des jeunes et contre des jeunes.

10. Près de 12 ans après son entrée en vigueur, avec 38 ratifications d'États membres et l'adhésion de l'Union européenne en 2023, la Convention d'Istanbul a démontré ses effets positifs sur le terrain. L'Assemblée appelle à redoubler d'efforts, à faire preuve de détermination politique et à mobiliser des ressources suffisantes pour contrer les attaques contre la convention, toujours plus nombreuses et menées par le biais d'une désinformation organisée.

11. L'Assemblée regrette la décision prise par la Türkiye en 2021 de se retirer de la Convention d'Istanbul, qui prive ainsi des femmes et des filles des normes élevées qui y sont inscrites, dans un contexte où la société civile continue de faire état d'un grand nombre de féminicides et de morts suspectes de femmes dans le pays.

12. L'Assemblée attire l'attention sur la nécessité d'atteindre les cibles pertinentes fixées dans le cadre des Objectifs de développement durable des Nations Unies d'ici 2030, notamment la cible 5.2 (éliminer toutes les formes de violence faite aux femmes et aux filles), la cible 5.3 (éliminer toutes les pratiques préjudiciables, telles que le mariage des enfants, le mariage précoce ou forcé et la mutilation génitale féminine) et la cible 16.3 (promouvoir l'état de droit et donner à toutes et tous accès à la justice dans des conditions d'égalité).

13. Conformément à sa décision d'organiser régulièrement des débats sur la Convention d'Istanbul, l'Assemblée renouvelle son appel en faveur de la ratification universelle et de la mise en œuvre intégrale de la convention, en soulignant ses effets positifs et en identifiant les domaines dans lesquels des progrès sont nécessaires pour garantir le droit de toutes les femmes et les filles à une vie sans violence.

14. 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:

14.1. en ce qui concerne le soutien à la Convention d'Istanbul et à sa mise en œuvre:

14.1.1. à promouvoir la ratification par les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas encore Parties (Arménie, Azerbaïdjan, Bulgarie, Hongrie, Lituanie, République slovaque et Tchéquie, ainsi qu'une nouvelle ratification par la Türkiye) et au delà;

14.1.2. à lutter contre les campagnes de désinformation et les attaques organisées qui utilisent des récits mensongers et des idées fausses sur la convention;

14.1.3. à allouer des fonds suffisants à la mise en œuvre de politiques et de mesures intégrées visant à prévenir et à combattre toutes les formes de violence couvertes par la convention, en assurant la coordination entre les organismes et parties prenantes compétents sur tout leur territoire;

14.1.4. à intégrer une démarche soucieuse d'égalité de genre dans la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul et dans l'évaluation des effets des mesures prises;

14.1.5. à coopérer avec les organisations de la société civile qui défendent les droits des femmes et fournissent un soutien et des services spécialisés aux femmes victimes de violence, à les associer à leurs travaux et à soutenir leur action;

14.1.6. à prendre des mesures juridiques et politiques pour prévenir et combattre les formes de violence à l'égard des femmes qui sont produites et facilitées par les entreprises technologiques, les plateformes en ligne et les intermédiaires internet, notamment par l'intelligence artificielle;

14.1.7. à améliorer la collecte et la publication de données relatives à la violence à l'égard des femmes, ventilées par sexe, âge, type de violence, relation entre la victime et l'auteur et localisation géographique, afin d'évaluer les progrès accomplis et d'éclairer l'élaboration des politiques;

14.2. en ce qui concerne la sensibilisation et les autres mesures de prévention:

14.2.1. à investir dans la prévention primaire afin de s'attaquer aux causes profondes de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, y compris la dimension numérique de cette violence, par l'éducation et la sensibilisation à l'égalité de genre et aux rôles non stéréotypés et par une éducation complète à la sexualité adaptée à l'âge;

14.2.2. à prendre des mesures pour sensibiliser à la violence vicariante, qui consiste à instrumentaliser les enfants dans le but de causer un traumatisme psychologique aux femmes en blessant leurs enfants, ou même en les assassinant;

14.2.3. à mettre en place des programmes pour aider les auteurs de violences domestiques ou de violences sexuelles à adopter des comportements non violents, conformément aux meilleures pratiques internationales et afin de prévenir la récidive;

14.3. en ce qui concerne la protection des femmes victimes de violence, dans toute leur diversité, et le soutien à leur apporter:

14.3.1. à garantir la mise en œuvre effective des ordonnances de protection et leur disponibilité pour toutes les femmes victimes de violence, indépendamment des procédures judiciaires connexes;

14.3.2. à prendre des mesures pour répondre aux besoins de toutes les femmes victimes de violence exposées à des discriminations multiples et intersectionnelles, notamment les femmes en situation de handicap, les femmes roms et les femmes du voyage, les femmes migrantes, réfugiées ou demandeuses d'asile, les femmes lesbiennes, bisexuelles et queer (LBQ), les femmes en situation d'addiction, les femmes prostituées, les femmes âgées, les femmes vivant en milieu rural; et à veiller à ce qu'elles aient accès à une protection, à un soutien et à des voies de recours;

14.3.3. à s'attaquer aux différents types d'obstacles au signalement des violences à l'égard des femmes et des violences domestiques dans différents contextes, notamment ceux qui empêchent les femmes en situation de handicap de déclarer des faits et d'accéder aux services de soutien;

14.3.4. à créer des centres d'aide aux victimes de viol ou de violences sexuelles en nombre suffisant et bien répartis géographiquement, pour permettre une prise en charge globale des femmes victimes, comprenant des soins médicaux, un soutien psychologique immédiat et dans la durée, et une assistance juridique;

14.3.5. à prendre des mesures pour garantir que les décisions concernant la garde des enfants et les droits de visite qui sont rendues en cas de séparation des parents tiennent compte du contexte de violence domestique, et que la médiation, en particulier dans les procédures civiles, ne soit ni imposée ni perçue comme étant obligatoire;

14.3.6. à garantir la sécurité des femmes victimes de violence et de leurs enfants grâce à des procédures et des mesures rigoureuses d'évaluation et de gestion des risques, renouvelées et revues régulièrement;

14.4. en ce qui concerne les mesures à prendre pour que des enquêtes effectives soient menées sur les violences à l'égard des femmes et que les auteurs des violences soient poursuivis:

14.4.1. à veiller à ce qu'il existe une formation initiale et continue obligatoire pour les juges, les procureur·es et les autres professionnel·les du droit amenés à travailler sur des affaires de violence à l'égard des femmes, y compris pour prévenir la victimisation secondaire;

14.4.2. à promouvoir l'utilisation des cours en ligne du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droits (HELP) sur la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ainsi que de son nouveau module sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et des filles facilitée par la technologie, et leur intégration dans les programmes de formation des professionnel·les de la justice concernés (forces de l'ordre, procureur·es, juges, avocat·es);

14.4.3. à adopter des définitions juridiques de la violence sexuelle, y compris du viol, fondées sur l'absence de consentement librement donné, selon l'approche «Seul oui veut dire oui», et à appliquer les mesures de la Résolution 2650 (2026) «Tracer la voie pour une culture du consentement»;

14.4.4. à s'attaquer à la minimisation des allégations de violence domestique dans les cas de séparation parentale sur la base de concepts infondés tels que celui d'«aliénation parentale», qui ne devraient être ni légitimés ni reconnus juridiquement;

14.4.5. à mener des recherches sur les raisons du faible taux de poursuites et de condamnations dans les affaires de violence à l'égard des femmes et de violence domestique.

15. L'Assemblée appelle tous les parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et les parlements des États qui bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée:

15.1. à promouvoir activement la Convention d'Istanbul, notamment en sensibilisant le public aux réalisations et à la valeur ajoutée de la convention, afin de dissiper les idées fausses et la désinformation basées sur des récits mensongers;

15.2. à organiser des commissions d'enquête et des auditions parlementaires pour donner de la visibilité aux conclusions et aux recommandations figurant dans les rapports d'évaluation du GREVIO et en débattre;

15.3. à participer à la procédure de suivi évaluant la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, conformément à son article 70;

15.4. à procéder à des évaluations et des examens périodiques de la législation et des mesures nationales visant à prévenir et à combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, à proposer les réformes législatives et de politiques nécessaires pour les mettre en conformité avec les normes élevées de la Convention d'Istanbul et à allouer les budgets suffisants pour garantir leur mise en œuvre adéquate sur le terrain;

15.5. à promouvoir et utiliser le cours HELP prochainement disponible sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique, qui s'adresse spécifiquement aux parlementaires, en étant spécialement adapté à leurs besoins;

15.6. à continuer de participer aux travaux du Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence et de soutenir ce réseau.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2649 (2026)[1]

Promoting the Istanbul Convention and improving its implementation: building on lessons learnt

Parliamentary Assembly

1. Women continue to be disproportionately affected by gender-based violence, whether it is physical, sexual, psychological, or economic, online and offline. Such violence constitutes a serious violation of human rights and a manifestation of historically unequal power relations between women and men, based on the idea of the inferiority of women and leading to exerting control and domination over them.

2. Violence against women and domestic violence occur in all territories and across all socio-economic groups and sectors in society. Their prevalence remains very high while perpetrators often go unpunished, as reporting and conviction rates are low. European Union data from 2024 indicate that one in three women experience physical and/or sexual violence, while just one in eight report the incident to the police.

3. Women victims of violence continue to face stigma, negative attitudes and victim-blaming. Many of them need a long time to address feelings of shame and fear, which leads to non-reporting or reporting many years after the violence took place. There is also a lack of awareness among victims about their rights and how to access support services, as well as a lack of trust in the justice system.

4. Women in all their diversity are subjected to gender-based violence regardless of age, sexual orientation, gender identity and expression, sex characteristics, migration status, disability, origin and any other characteristic. All measures to prevent and combat this violence and to protect victims should be designed and applied without discrimination on any ground and adopting an intersectional approach, as not all women survivors of violence have equal access to support services and justice.

5. Online violence against women is increasingly prevalent and harmful, and many forms are created and facilitated by the rapid development of technology, including artificial intelligence. The Parliamentary Assembly welcomes General Recommendation No. 1 on the digital dimension of violence against women, adopted by the Council of Europe Group of Experts on Action against Violence against Women and Domestic Violence (GREVIO) in 2021, and Recommendation CM/Rec(2026)2 of the Committee of Ministers to member States of the Council of Europe on accountability for technology-facilitated violence against women and girls, which provide valuable guidance for member States.

6. The Assembly actively supported the preparation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") and its entry into force, in August 2014. This landmark treaty sets the highest standards in a comprehensive approach by focusing on prevention of violence against women, protection of victims, prosecution of perpetrators and integrated policies, always placing the rights of the victim at the centre of all actions.

7. The Assembly's Parliamentary Network Women Free from Violence and its successive general rapporteurs on violence against women have played a crucial role in promoting the Istanbul Convention. The Network also provides a forum for sharing experiences and practical tools to prevent and combat violence against women.

---

1. *Assembly debate* on 22 April 2026 (14th sitting) (see Doc. 16372, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Zita Gurmai). *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2026 (14th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

Resolution 2649 (2026)

8. The Assembly has followed up the implementation of the Istanbul Convention in its Resolution 2289 (2019) "The Istanbul Convention on violence against women: achievements and challenges", and Resolution 2479 (2023) "The Istanbul Convention: progress and challenges", and reiterates the recommendations made in those texts.

9. The Assembly underlines the need to engage with men and boys to prevent and combat violence against women, and calls for the implementation of its Resolution 2480 (2023) "The role and responsibility of men and boys in stopping gender-based violence against women and girls". This is critical, given the rising levels of sexual violence affecting and perpetrated by young people.

10. Nearly 12 years after it entered into force, with 38 ratifications by member States and the accession of the European Union in 2023, the Istanbul Convention has demonstrated its positive impact on the ground. The Assembly calls for renewed efforts, political will and adequate resources to counter the growing attacks on the Convention, which are being carried out through organised disinformation.

11. The Assembly regrets the decision by Türkiye to leave the Istanbul Convention in 2021, thereby depriving women and girls of the high standards of the convention, in a context where civil society monitoring has continued to report a high number of suspicious female deaths and femicides in the country.

12. The Assembly underlines the need to meet relevant targets under the United Nations Sustainable Development Goals by 2030, including target 5.2 (eliminate all forms of violence against all women and girls), target 5.3 (eliminate all harmful practices, such as child, early and forced marriage, and female genital mutilation), and target 16.3 (promote the rule of law and ensure equal access to justice for all).

13. In line with its decision to hold regular discussions on the Istanbul Convention, the Assembly renews its call for the universal ratification and full implementation of the convention, highlighting its positive impact and identifying issues where progress is needed to ensure the right of all women and girls to a life free from violence.

14. The Assembly calls on the member and observer States of the Council of Europe, and States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly:

14.1. with regard to supporting the Istanbul Convention and its implementation, to:

14.1.1. promote its ratification by the Council of Europe member States that are not yet Parties (Armenia, Azerbaijan, Bulgaria, Czechia, Hungary, Lithuania and the Slovak Republic, as well as a renewed ratification by Türkiye), and beyond;

14.1.2. counter disinformation campaigns and organised attacks using false narratives and misconceptions about the convention;

14.1.3. allocate sufficient funding for the implementation of integrated policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by the convention, ensuring co-ordination among relevant bodies and stakeholders throughout their territory;

14.1.4. apply a gender perspective in the implementation of the Istanbul Convention and in the evaluation of the impact of measures taken;

14.1.5. co-operate with, involve and support the work of civil society organisations defending women's rights and providing support and specialised services to women victims of violence;

14.1.6. take legal and policy measures to prevent and combat the forms of violence against women created and facilitated by technology companies, online platforms and internet intermediaries, including by artificial intelligence;

14.1.7. improve the collection and publication of data on violence against women, disaggregated by sex, age, type of violence, relationship of the victim to the perpetrator and geographical location, to evaluate progress and inform policy making;

14.2. with regard to awareness raising and other prevention measures, to:

14.2.1. invest in primary prevention to address the root causes of all forms of violence against women, including the digital dimension of such violence, through education and awareness raising on gender equality and non-stereotyped roles, and age-appropriate comprehensive sexuality education;

14.2.2. take measures to raise awareness of vicarious violence, whereby children are instrumentalised with the aim of causing psychological trauma to women by harming, or even murdering, their children;

14.2.3. set up programmes for perpetrators of domestic violence and sexual violence to help them adopt non-violent behaviours in order to prevent re-offending, in line with international best practices;

14.3. with regard to protecting and providing support to all women victims of violence, in all their diversity, to:

14.3.1. ensure the effective implementation of protection orders and their availability for all women victims of violence, irrespective of related legal proceedings;

14.3.2. take measures to address the needs of women victims of violence exposed to multiple and intersectional discrimination, including women with disabilities; Roma and Traveller women; migrant, refugee and asylum-seeking women; lesbian, bisexual and queer (LBQ) women; women with addictions; women in prostitution; older women; women in rural areas; and ensuring their access to protection, support and redress;

14.3.3. address the different types of barriers to reporting violence against women and domestic violence in different settings, including those preventing women with disabilities from reporting violence and accessing support services;

14.3.4. establish rape crisis and sexual violence referral centres in sufficient numbers and with adequate geographical spread, to provide a holistic support to women victims that includes medical attention, short- and long-term psychological support and legal counselling;

14.3.5. take measures to ensure that decisions on children's custody and visitation rights in cases of parental separation take into account the context of domestic violence, and that mediation, especially in civil procedures, is neither imposed nor perceived as obligatory;

14.3.6. ensure the safety of women victims of violence and their children through rigorous and repeated risk assessment and risk management procedures and measures, kept under regular review;

14.4. with regard to ensuring effective investigation and prosecution of perpetrators of violence against women, to:

14.4.1. provide compulsory initial and in-service training for judges, prosecutors and other legal professionals involved in cases of violence against women, including to prevent secondary victimisation;

14.4.2. promote the use online courses of the Human Rights Education for Legal Professionals (HELP) Programme on violence against women and domestic violence, and the new module on technology-facilitated violence against women and girls, and their integration in the training curricula of relevant justice professionals (law enforcement, prosecutors, judges, lawyers);

14.4.3. adopt legal definitions of sexual violence, including rape, based on the lack of freely given consent and following the "Only yes means yes" approach, and implement the actions called for in Resolution 2650 (2026) "Paving the way for a culture of consent";

14.4.4. address the minimisation of domestic violence claims in parental separation cases based on ill-founded concepts such as "parental alienation", which should not be legitimised nor given legal recognition;

14.4.5. conduct research on the reasons for the low rates of prosecution and conviction in cases of violence against women and domestic violence.

15. The Assembly calls on all parliaments of Council of Europe member and observer States, as well as on the parliaments of States that enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly, to:

15.1. actively promote the Istanbul Convention, including by raising awareness of the achievements and added value of the convention, with a view to dispelling misconceptions and disinformation based on false narratives;

15.2. organise parliamentary inquiries and hearings to give visibility to, and discuss, the findings and recommendations included in GREVIO's evaluation reports;

15.3. participate in the monitoring procedure assessing the implementation of the Istanbul Convention, in accordance with its Article 70;

15.4. carry out periodical assessments and reviews of national legislation and measures to prevent and combat violence against women and domestic violence and propose legislative and policy changes to align them with the high standards of the Istanbul Convention, and allocate appropriate budgets to ensure their adequate implementation on the ground;

15.5. promote and use the forthcoming new HELP course on violence against women and domestic violence specifically adapted for, and addressed to, parliamentarians;

15.6. continue to participate in, and support, the work of the Parliamentary Network Women Free from Violence.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2650 (2026)[1]

Tracer la voie pour une culture du consentement

Assemblée parlementaire

1. Dans le sillage du mouvement #metoo, la lutte contre les violences fondées sur le genre, y compris les violences sexuelles, a gagné en visibilité aux niveaux politique et sociétal. La question du consentement dans les relations sexuelles, longtemps considérée comme un tabou, s'est imposée à la une des médias et dans les débats publics. Le consentement est aujourd'hui un enjeu politique à part entière et ne saurait plus être ignoré ou minimisé.

2. L'Assemblée parlementaire souligne l'importance d'inscrire le principe du consentement libre et éclairé dans la législation nationale relative à la prévention et à la lutte contre les violences sexuelles. Elle appelle à mettre fin à l'impunité des auteurs de violences fondées sur le genre, à éradiquer la culture du viol et à engager un changement global des mentalités. L'Assemblée est profondément préoccupée par le phénomène d'impunité dont bénéficient les élites ainsi que par l'impunité structurelle qui protège les auteurs de violences sexuelles. Une telle impunité ne saurait être tolérée ni perdurer: le silence qui protège les auteurs de violences sexuelles met des vies en danger et porte atteinte à la dignité humaine ainsi qu'à l'intégrité des personnes.

3. Les modèles de socialisation, les normes de genre et les perceptions de la communication sexuelle influencent la manière dont les individus interprètent le consentement dans leur vie quotidienne. Le consentement comporte de multiples dimensions: il ne peut en aucun cas être imposé ni présumé, et requiert la prise en compte des circonstances environnantes. Une attention particulière doit ainsi être accordée au handicap, à l'âge, à l'origine, à l'orientation sexuelle, aux caractéristiques sexuelles et au statut social. La dépendance économique, la soumission chimique ou encore les discriminations structurelles peuvent créer des situations de vulnérabilité et constituent des obstacles à l'expression du libre consentement. L'absence de réaction ne saurait être assimilée à un consentement. Des protections supplémentaires s'appliquent également lorsque des enfants sont concernés: toute activité sexuelle avec un enfant en dessous de l'âge légal pour entretenir des activités sexuelles est un crime. Les enfants au-dessus de l'âge légal pour entretenir des activités sexuelles doivent également être protégés contre l'utilisation de la contrainte, de la force, des menaces, de l'abus d'une position de confiance, d'autorité ou d'influence reconnue, ou contre l'abus d'une situation de particulière vulnérabilité de l'enfant, indépendamment de leur prétendu consentement.

4. Chaque personne porte la responsabilité de s'engager dans la lutte contre les violences sexuelles et d'intégrer le principe du consentement libre et éclairé dans les relations interpersonnelles, comme l'expression d'un respect fondamental. L'instauration d'une culture du consentement implique de remettre en question le sexisme et les rôles de genre dits traditionnels; elle constitue un élément clé de la lutte pour l'égalité de genre et contre les violences fondées sur le genre.

5. Les atteintes aux droits des femmes, les tentatives de contrôle de leur corps et de leur comportement, les violences fondées sur le genre, y compris les violences sexuelles, ainsi que le manque de respect à l'égard du travail des femmes, de leurs fonctions électives et de leur place dans la société visent tous à fragiliser les droits des femmes, leur empouvoirement et leur autonomie corporelle, et à dévaloriser leurs acquis. Perpétrées dans le but de maintenir une organisation patriarcale de la société, ces attaques se sont intensifiées ces dernières années, donnant lieu à un phénomène de réactions hostiles (*backlash*) dans des

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (14e séance) (voir Doc. 16370, rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: Mme Zita Gurmai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (14e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

sociétés de plus en plus polarisées. L'Assemblée exprime son inquiétude face à l'évolution préoccupante des attitudes concernant la lutte contre le patriarcat chez les jeunes générations. Promouvoir une culture du consentement constitue un moyen de contrer ces phénomènes.

6. Dans son article 36, 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») établit clairement que la violence sexuelle et le viol sont définis par l'absence de consentement. Plusieurs États membres ont modifié leur législation nationale afin de la mettre en conformité avec les dispositions de la Convention d'Istanbul, mais tous n'ont pas encore intégré la notion de consentement dans leur droit national. Se référant à sa Résolution 2649 (2026) «Promouvoir la Convention d'Istanbul et améliorer sa mise en œuvre: mettre à profit l'expérience acquise», l'Assemblée réaffirme son soutien à la Convention d'Istanbul. Elle dénonce les mythes entourant son contenu ainsi que son instrumentalisation politique, qui portent préjudice à la protection des droits des survivantes et aux droits des femmes en général. L'Assemblée appelle à la pleine mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

7. 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») exige des États qu'ils criminalisent toutes les formes d'exploitation sexuelle et d'abus sexuels sur les enfants, en plus des définitions fondées sur le consentement de la violence sexuelle et du viol. L'Assemblée appelle également à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul.

8. La question du consentement ne doit pas être traitée de façon isolée, mais s'inscrire dans un ensemble complet de mesures visant à créer une société plus égale et à lutter contre des stéréotypes de genre profondément enracinés. L'Assemblée rappelle sa Résolution 2490 (2023) «Approches innovantes en matière de santé et de droits sexuels et reproductifs» et réaffirme qu'une éducation complète à la vie affective et émotionnelle et à la sexualité doit être à la fois une composante obligatoire de tous les programmes scolaires et un droit devant être reconnu pour toutes et tous.

9. L'Assemblée rappelle également sa Résolution 2614 (2025) «Les droits des femmes en Europe – Avancées et défis», dans laquelle elle a exprimé sa préoccupation face à une instrumentalisation politique des valeurs familiales visant à saper les droits des femmes et déploré la propagation de la désinformation fondée sur le genre ainsi que la réaction de plus en plus hostiles aux droits des femmes en Europe. Elle réitère que les attaques contre les droits des femmes sont des attaques contre les valeurs démocratiques. Ce recul des droits des femmes ne manquera pas d'avoir des conséquences préjudiciables sur la vie des femmes et des filles, dans toute leur diversité, dans les décennies à venir.

10. Dans sa Résolution 2480 (2023) «Le rôle et la responsabilité des hommes et des garçons dans l'élimination de la violence à l'égard des femmes et des filles fondée sur le genre», l'Assemblée a souligné que tous les genres, y compris les hommes dans toute leur diversité, peuvent et devraient être des alliés et des partenaires dans la lutte pour l'égalité des genres et contre la violence fondée sur le genre.

11. L'Assemblée se félicite des mesures prises par le Parlement européen et par d'autres organisations internationales pour faire de la question du consentement une priorité et soutient l'importance de l'action menée par les organisations de la société civile sur le sujet.

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

12.1. en ce qui concerne l'inclusion du consentement dans les cadres juridiques:

12.1.1. à signer, à ratifier et à mettre pleinement en œuvre la Convention d'Istanbul;

12.1.2. à élaborer une définition juridique complète du consentement en matière de violence sexuelle, telle que définie dans la Convention d'Istanbul, en soulignant l'importance de l'autonomie, de l'accord mutuel et de l'absence de contrainte, compte tenu des circonstances environnantes;

12.1.3. à adopter l'approche «seul oui veut dire oui» dans leur législation relative à la lutte contre les violences sexuelles et à veiller à ce que l'auteur des violences assume la charge de la preuve;

12.1.4. à proscrire la notion de devoir conjugal, reconnaissant ainsi le crime de viol conjugal;

12.1.5. à interdire la modification et la diffusion non-consensuelles de photos et de vidéos, afin de créer du contenu montrant la nudité;

12.1.6. à s’abstenir de toute modification législative susceptible d’affaiblir la situation juridique et la protection des survivantes de violences sexuelles;

12.2. en ce qui concerne la sensibilisation à l’importance du consentement, la prévention des violences fondées sur le genre et la lutte contre les stéréotypes de genre:

12.2.1. à lancer des campagnes de sensibilisation sur la prévention des violences fondées sur le genre;

12.2.2. à investir dans des campagnes de sensibilisation sur le consentement et les perceptions variées (ou erronées) de celui-ci, en ciblant différents groupes d’âge, sur les réseaux sociaux et dans les médias traditionnels;

12.2.3. à lancer des campagnes consacrées spécifiquement à l’importance du consentement dans les relations sexuelles au sein du mariage;

12.2.4. à inclure des sessions sur le consentement dans les programmes d’éducation complète à la vie affective et émotionnelle et à la sexualité, en veillant à ce qu’ils soient dispensés régulièrement dans le cadre des programmes scolaires et financés de façon adéquate;

12.2.5. à prévenir et à combattre les stéréotypes de genre dès le plus jeune âge au moyen de programmes éducatifs, en promouvant des modèles de masculinités positives;

12.2.6. à promouvoir l’égalité de genre dans tous les domaines et à poursuivre les efforts visant à éliminer l’écart salarial entre les femmes et les hommes;

12.3. en ce qui concerne la protection et le soutien aux survivantes de violences sexuelles:

12.3.1. à dispenser des formations sur le consentement aux membres des forces de l’ordre, aux professionnel·les du droit, aux magistrat·es et au personnel médical afin que les survivantes de violences sexuelles soient mieux accompagnées et prises en charge dans un climat de confiance, en garantissant ainsi que ces parties prenantes n’aggravent pas la situation par une victimisation secondaire;

12.3.2. à assurer une assistance juridique suffisante;

12.3.3. à donner la priorité à la poursuite des auteurs de violence;

12.3.4. à fournir des soins médicaux aux survivantes de violences sexuelles, y compris des soins sexuels et reproductifs, ainsi qu’un soutien psychologique;

12.3.5. à soutenir les administrations et les services publics, le personnel médical et les organisations de la société civile intervenant dans ce domaine;

12.3.6. à investir dans les services de santé mentale.

13. Compte tenu des multiples contraintes financières auxquelles sont confrontées les organisations de défense des droits des femmes, l’Assemblée encourage les États membres à les soutenir, tant sur le plan politique que financier.

14. L’Assemblée réitère son appel à la tenue de débats réguliers au sein des parlements nationaux sur la protection des droits des femmes et la lutte contre les violences fondées sur le genre, y compris sur l’importance du consentement.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2650 (2026)[1]

Paving the way for a culture of consent

Parliamentary Assembly

1. In a post #metoo context, the fight against gender-based violence, including sexual violence, has gained visibility at the political and societal levels. The issue of consent in sexual relations, considered for too long a taboo, has made the headlines of mainstream media and led to broad public debates. Consent has become an issue of political concern and can no longer be sidelined or undermined.

2. The Parliamentary Assembly stresses the importance of including free and informed consent in national legislation on preventing and combating sexual violence. It calls for the end of impunity for perpetrators of gender-based violence, the end of rape culture and for a global change of mindsets. The Assembly is deeply concerned by the phenomenon of impunity for the elite and the structural impunity which protects perpetrators of sexual violence. Such impunity cannot be tolerated or prevail: this silence protecting perpetrators of sexual violence puts lives in danger and is an attack on human dignity and personal integrity.

3. Socialisation patterns, gender norms, and perceptions of sexual communication influence how individuals interpret consent in their daily lives. Consent has multiple dimensions, it can never be forced nor assumed and should be understood depending on surrounding circumstances. Specific attention needs to be paid to disability, age, origin, sexual orientation, sex characteristics, and social status. Economic dependency, chemical submission, or structural discrimination can create situations of vulnerability and are obstacles to the expression of free consent. An absence of reaction is not equivalent to consent. Additional protections also apply where children are concerned: any sexual activity with a child below the legal age for sexual activities is a crime. Children above the legal age for sexual activities must also be protected against the use of coercion, force, threats, abuse of a recognised position of trust, authority or influence, or abuse of a particularly vulnerable situation of the child, irrespective of their purported consent.

4. Each and every individual bears the responsibility of committing to the fight against sexual violence and to integrating the principle of free and informed consent in interpersonal relationships, as a marker of fundamental respect. Building a culture of consent involves challenging sexism and so-called traditional gender roles and is a key element in the fight for gender equality and against gender-based violence.

5. Attacks on women's rights, attempts to control women's bodies and behaviour, gender-based violence, including sexual violence, disrespect for women's work, elected functions and place in society all aim at undermining women's rights, their empowerment and bodily autonomy and at downgrading their achievements. These attacks are perpetrated with a view to sustaining a patriarchal organisation of society and have intensified in past years to constitute a backlash in increasingly polarised societies. The Assembly expresses concern at the worrying change in attitudes related to the fight against patriarchy in younger generations. Promoting a culture of consent is a way of combating these phenomena.

6. The Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (CETS No.210, "Istanbul Convention") clearly establishes in its Article 36 that sexual violence and rape are defined by the absence of consent. Several member States have changed their national legislation to bring it in line with the provisions of the Istanbul Convention, but not all have included the notion of consent in their national legislation. Referring to its Resolution 2649 (2026) "Promoting the Istanbul Convention and

1. *Assembly debate* on 22 April 2026 (14th sitting) (see Doc. 16370, report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Zita Gurmai). *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2026 (14th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

improving its implementation: building on lessons learnt", the Assembly reiterates its support for the Istanbul Convention. It denounces the myths surrounding the content of the Istanbul Convention and its political instrumentalisation, which are detrimental to the protection of the survivors' rights and for women's rights in general. The Assembly calls for the full implementation of the Istanbul Convention.

7. The Council of Europe Convention for the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201, «Lanzarote Convention») requires States to criminalise all forms of child sexual exploitation and sexual abuse in addition to consent-based definitions of sexual violence and rape. The Assembly also calls for the implementation of the Lanzarote Convention.

8. Working on consent is not an isolated action, but part of a comprehensive set of measures necessary for a more equal society and striving against deeply rooted gender stereotypes. The Assembly reiterates its Resolution 2490 (2023) "Innovative approaches to sexual and reproductive health and rights" and reaffirms that comprehensive affective, emotional and sexuality education should be both a mandatory part of all school curricula, and a right that should be recognised for all.

9. The Assembly also reiterates its Resolution 2614 (2025) "Women's rights in Europe – Progress and challenges" in which it had expressed concern about the political instrumentalisation of family values with the aim of undermining women's rights and deplored the spread of gendered disinformation and the growing backlash against women's rights in Europe. It reiterates that attacks on women's rights are attacks on democratic values. The backlash against women's rights will have negative consequences on the lives of women and girls, in all their diversity, in decades to come.

10. In its Resolution 2480 (2023) "The role and responsibility of men and boys in stopping gender-based violence against women and girls", the Assembly had underlined that all genders, including men in all their diversity, can and should be allies and partners in the fight for gender equality and against gender-based violence.

11. The Assembly welcomes steps taken by the European Parliament and other international organisations to make the question of consent a priority and supports the important work carried out by civil society organisations on this topic.

12. In the light of these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe member and observer States as well as States whose parliament enjoys observer or partner for democracy status with the Assembly:

12.1. with regard to the inclusion of consent in legal frameworks, to:

12.1.1. sign, ratify and fully implement the Istanbul Convention;

12.1.2. develop a comprehensive legal definition of consent in matters of sexual violence as outlined in the Istanbul Convention, stressing the importance of autonomy, mutual agreement, and absence of coercion, considering surrounding circumstances;

12.1.3. adopt a "only yes means yes" approach in their legislation on combating sexual violence and ensure that the perpetrator assumes the burden of proof;

12.1.4. outlaw the concept of marital duty, thus recognising the crime of marital rape;

12.1.5. prohibit the non-consensual transformation and diffusion of photos and videos, to make nude content;

12.1.6. refrain from any changes of law to weaken the legal position and protection of survivors of sexual violence;

12.2. with regard to awareness raising on the importance of consent, preventing gender-based violence and combating gender-based stereotypes, to:

12.2.1. launch awareness-raising campaigns on preventing gender-based violence;

12.2.2. invest in awareness-raising campaigns on consent and the varying (mis)perceptions of consent, targeting different age groups, on social media and on traditional media;

12.2.3. launch specific campaigns on the importance of consent for sexual relations within marriage;

12.2.4. include sessions on consent in comprehensive emotional and sexuality education programmes and ensure that they are held regularly during the school curriculum and are sufficiently funded;

12.2.5. prevent and combat gender-based stereotypes through educational programmes from a young age, promoting also models of positive masculinities;

12.2.6. promote gender equality in all fields and pursue efforts to end the gender pay gap;

12.3. with regard to protection of and support for survivors of sexual violence, to:

12.3.1. provide training on consent for law enforcement officers, legal professionals, the judiciary, and medical staff so as to better support and interact with survivors of sexual violence in trust-building conditions, thereby ensuring that these stakeholders do not contribute to a situation of secondary victimisation;

12.3.2. ensure sufficient provision of legal support;

12.3.3. give every priority to the prosecution of perpetrators;

12.3.4. provide medical care to survivors of sexual violence, including sexual and reproductive care, and psychological support;

12.3.5. support public administrations and services, medical staff and civil society organisations working in this field;

12.3.6. invest in mental health services.

13. Considering the multiple financial constraints faced by women's rights organisations, the Assembly encourages member States to support them, both politically and financially.

14. The Assembly reiterates its call to hold regular debates in national parliaments on the protection of women's rights and the fight against gender-based violence, including on the importance of consent.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2651 (2026)[1]

Vers l'abolition universelle de la peine de mort en toutes circonstances

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme son opposition à la peine de mort en toutes circonstances et en tous lieux. L'Assemblée est fière d'avoir contribué de manière décisive à faire de l'espace géographique et juridique du Conseil de l'Europe un territoire sans peine de mort en ayant fait de l'engagement en faveur de l'abolition une condition d'adhésion à l'Organisation. L'Assemblée déplore vivement que le Bélarus, État non-membre du Conseil de l'Europe, soit le seul pays du continent européen qui procède encore à des exécutions.

2. La peine de mort est fondamentalement incompatible avec la dignité humaine, le droit à la vie et l'interdiction des peines ou traitements inhumains ou dégradants, ainsi que le reconnaît la Cour européenne des droits de l'homme depuis 2010 dans sa jurisprudence relative aux articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après «la Convention»). En outre, tous les États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié le Protocole n° 6 à la Convention (STE n° 114, relatif à l'abolition de la peine de mort en temps de paix) et le Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, et tous les États membres, à l'exception de l'Azerbaïdjan, ont ratifié le Protocole n° 13 à la Convention (STE n° 187, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances). L'Assemblée exhorte l'Azerbaïdjan à ratifier ce protocole sans plus attendre.

3. L'Assemblée n'acceptera aucun recul en matière d'interdiction de la peine de mort en Europe. Le rétablissement de la peine de mort serait tout simplement incompatible avec le maintien d'un État membre au sein du Conseil de l'Europe et constituerait une violation grave des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

4. Rappelant que la Journée mondiale contre la peine de mort de 2025 était consacrée à la lutte contre la conception erronée selon laquelle la peine capitale peut rendre les sociétés plus sûres, l'Assemblée affirme qu'il n'existe aucune preuve que la peine de mort dissuade plus efficacement la criminalité que les longues peines d'emprisonnement, ou que les États qui ont aboli la peine de mort ont vu leur taux de criminalité augmenter. La peine de mort rend les erreurs judiciaires irréversibles et touche de façon disproportionnée les personnes qui appartiennent à des groupes vulnérables et à des minorités. De plus, elle est souvent appliquée de manière arbitraire et discriminatoire ou en utilisant des méthodes d'exécution inutilement cruelles ou douloureuses, qui peuvent constituer en soi des actes de torture ou des traitements inhumains ou dégradants. La peine capitale peut aussi être utilisée comme un outil de répression politique interne ou comme un moyen de pression diplomatique en se servant des ressortissants étrangers condamnés à mort comme monnaie d'échange.

5. Au fil des ans, l'Assemblée a appelé à l'abolition de la peine de mort dans les États observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que dans les États dont le parlement bénéficie du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée. Elle déplore vivement le fait que de nombreux États des États-Unis continuent de procéder à des exécutions et que 23 États fédérés maintiennent encore la peine de mort.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (15e séance) (voir Doc. 16375 rev, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Gala Veldhoen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (15e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

Certains de ces États (Alabama, Arkansas, Louisiane, Mississippi et Oklahoma) ont instauré une nouvelle méthode d'exécution appelée hypoxie à l'azote, qui a été décrite comme susceptible de s'apparenter à de la torture. En 2025, l'État de Caroline du Sud a procédé aux premières exécutions par peloton d'exécution aux États-Unis depuis 15 ans. La peine de mort a été rétablie au niveau fédéral sous la présidence de Donald Trump. Au Japon, une exécution a eu lieu en juin 2025, après une pause de presque trois ans. Les exécutions sont effectuées par pendaison, avec un préavis très court, voire inexistant, pour les personnes condamnées et leurs familles. L'Assemblée se félicite de la tenue du procès en révision de Iwao Hakamada, 87 ans, qui a passé plus de 45 ans dans le couloir de la mort. Considéré comme le plus ancien condamné à mort au monde, il a finalement été acquitté par la justice japonaise. Son cas a mis en évidence les préoccupations relatives aux erreurs judiciaires qui aboutissent à la peine capitale.

6. L'Assemblée observe que les pays dont le parlement bénéficie du statut de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée ne procèdent à aucune exécution. Certains d'entre eux ont instauré un moratoire de fait sur les exécutions (Maroc), d'autres n'ont pas appliqué la peine capitale depuis plusieurs années (Jordanie, Palestine (Cisjordanie)). Cependant, les tribunaux jordaniens et marocains continuent de prononcer des peines de mort. L'Assemblée estime que ces partenaires pour la démocratie devraient œuvrer pour abolir la peine de mort en droit, notamment en encourageant et en menant un débat public avec toutes les parties prenantes, conformément aux attentes exprimées par l'Assemblée lors de l'octroi de ce statut. Cependant, l'Assemblée salue les mesures positives récemment prises par le Maroc en faveur de l'abolition de la peine de mort: le Maroc a voté pour la première fois en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort en 2024, ce qui a été perçu au Maroc comme une sorte de reconnaissance du moratoire en vigueur. Par ailleurs, l'Assemblée se félicite de la récente décision de la Cour constitutionnelle kirghize, qui confirme que le rétablissement de la peine de mort par référendum serait incompatible avec l'interdiction constitutionnelle expresse de la peine capitale depuis 2007, ainsi qu'avec les obligations internationales du pays en matière de droits humains. Il s'agit là d'un exemple inspirant de la manière dont le pouvoir judiciaire peut contribuer à faire respecter l'abolition de la peine de mort sur la base du droit international des droits de l'homme. L'Assemblée salue également la décision du Kazakhstan d'abolir la peine de mort en droit en 2021.

7. L'Assemblée condamne le fait que des peines de mort continuent d'être régulièrement prononcées et exécutées au Bélarus, où les chiffres réels ne sont pas connus du public. L'Assemblée est particulièrement préoccupée par le secret qui entoure les exécutions, notamment l'absence de notification préalable aux personnes condamnées et à leurs familles, ainsi que par la non-restitution des corps et les allégations persistantes de procès qui ne respectent pas les normes internationales d'équité les plus élémentaires. En outre, le champ d'application de la peine de mort a été élargi pour inclure des infractions qui ne répondent pas au critère des «crimes les plus graves» établi par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies, auquel le Bélarus est partie. A ce propos, l'Assemblée se félicite de l'adoption, en juin 2025, d'un mémorandum sur l'abolition de la peine de mort au Bélarus par le Conseil de coordination, avec l'approbation du Cabinet de transition uni et du cabinet de Sviatlana Tsikhanouskaya. Cet événement doit être considéré comme un engagement clair en faveur de l'abolition dans le cadre d'un futur Bélarus démocratique.

8. L'Assemblée constate que la peine de mort n'a pas été appliquée en Israël depuis 1962 et que ce pays a voté pour les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort depuis 2007. L'Assemblée condamne l'adoption d'une législation par la Knesset le 30 mars 2026 qui étend le recours à la peine capitale aux «attaques terroristes meurtrières». La nouvelle loi prévoit que les tribunaux militaires prononcent des peines de mort par défaut pour les résidents de Cisjordanie, à l'exclusion des résidents et citoyens d'Israël, avec une majorité simple de la formation de jugement pour la condamnation. Elle interdit la réduction, la commutation ou la grâce de la peine de mort. Devant les tribunaux civils israéliens, elle autorise le recours à la peine de mort pour les «meurtres terroristes commis dans l'intention de nier l'existence de l'Etat d'Israël». Ceci a des effets clairement discriminatoires à l'encontre des Palestiniens. Dans les deux cas, la méthode d'exécution sera la pendaison, et les procédures d'exécution se caractériseront par le secret et l'absence de garanties. L'Assemblée note également que la loi fait actuellement l'objet d'un recours devant la Cour suprême d'Israël. L'adoption de cette loi représente un net recul par rapport à la position de longue date d'Israël sur le recours à la peine de mort, plaçant le pays à l'écart du consensus international croissant en faveur de l'abolition. Elle est incompatible avec les valeurs du Conseil de l'Europe reflétées par les Protocoles n° 6 et 13 à la Convention européenne des droits de l'homme et constitue une violation des obligations d'Israël en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies

9. L'Assemblée se félicite de la tendance mondiale en faveur de la limitation et de l'abolition de la peine de mort, démontrée par le fait que plus des deux tiers des pays du monde n'exécutent plus de personnes condamnées, soit qu'ils aient aboli la peine capitale en droit pour tous les crimes, soit qu'ils aient instauré un

moratoire sur les exécutions. Cette tendance encourageante est également visible dans le nombre record de 130 États qui ont voté en faveur de la 10e résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort en 2024, ainsi que dans le nombre croissant d'États parties au Deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui est passé de 60 en 2007 ainsi que l'a relevé la Résolution 1560 (2007) à 92 aujourd'hui. Dans le même temps, l'Assemblée s'inquiète de l'augmentation des exécutions en 2024 et 2025, qui s'explique par le fait qu'un groupe de plus en plus restreint de pays rétentionnistes exécute davantage de personnes condamnées, y compris pour des infractions qui n'impliquent pas d'homicide volontaire. Les cinq États qui auraient procédé au plus grand nombre d'exécutions dans le monde en 2024 sont la Chine, l'Iran, l'Arabie Saoudite, l'Irak et le Yémen. Rien qu'en Iran, au moins 1 500 personnes auraient été exécutées en 2025.

10. L'Assemblée reconnaît le rôle crucial joué par le pouvoir judiciaire dans la limitation du recours à la peine de mort dans de nombreux pays. Souvent, les juridictions nationales peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire lors du prononcé des peines, pour annuler ou commuer les condamnations à mort et pour établir des précédents juridiques en faveur d'un moratoire sur les exécutions ou d'une abolition partielle. Certaines de leurs décisions ont ouvert la voie à l'abolition totale en droit. Les tribunaux des pays abolitionnistes peuvent également veiller à ce que les personnes ne soient pas extradées vers des pays où elles risquent d'être condamnées à mort, en suivant l'exemple de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

11. L'Assemblée souligne en outre combien il importe d'associer les jeunes au mouvement abolitionniste à l'échelle mondiale. Elle encourage donc la poursuite des initiatives et des programmes du Conseil de l'Europe et de ses États membres qui associent les jeunes, notamment du Bélarus et du Maroc, ainsi que le réseau des jeunes ambassadeurs qui est en cours de création. Les États membres doivent contrer les discours en faveur de la peine de mort qui pourraient gagner du terrain parmi les jeunes générations en Europe, en les sensibilisant à la cruauté inhérente à la peine capitale et à son inefficacité.

12. Le Conseil de l'Europe et l'Assemblée devraient contribuer au 9e Congrès mondial contre la peine de mort qui se tiendra à Paris en juin 2026, notamment en partageant leur expérience de la construction d'un continent européen exempt de la peine de mort et en apportant leur expertise sur le rôle du pouvoir judiciaire et des jeunes.

13. À la lumière de ces éléments, l'Assemblée:

13.1. appelle les États-Unis d'Amérique:

13.1.1. à instaurer sans délai un moratoire sur les exécutions au niveau fédéral et au niveau des États fédérés et à prendre les mesures nécessaires pour abolir la peine de mort en droit à tous les niveaux, notamment en lançant un débat public ouvert et inclusif sur cette question;

13.1.2. à commuer toutes les condamnations à mort existantes en peines d'emprisonnement;

13.1.3. à veiller, dans l'intervalle, à ce que les conditions de détention dans le couloir de la mort soient conformes à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à cesser immédiatement d'utiliser des méthodes d'exécution telles que l'hypoxie à l'azote, le peloton d'exécution et l'électrocution;

13.2. appelle le Japon:

13.2.1. à instaurer un moratoire immédiat sur les exécutions et à prendre les mesures nécessaires pour abolir la peine de mort en droit, notamment en lançant un débat public ouvert et inclusif sur cette question;

13.2.2. à commuer toutes les condamnations à mort existantes en peines d'emprisonnement;

13.2.3. à veiller, dans l'intervalle, à ce que les conditions de détention dans le couloir de la mort soient conformes à l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et à mettre fin à la pratique des exécutions se déroulant en secret, les personnes condamnées, leurs familles et leurs avocats n'ayant pas été prévenus, ou ayant été avertis dans un délai trop court;

13.3. appelle le régime bélarussien:

13.3.1. à instaurer sans délai un moratoire sur le prononcé et l'exécution de la peine capitale, comme un premier pas vers son abolition en droit;

13.3.2. à commuer toutes les condamnations à mort existantes en peines d'emprisonnement;

13.3.3. à mettre un terme, dans l'intervalle, aux pratiques secrètes qui entourent la peine capitale, en garantissant au minimum la notification préalable de l'exécution aux personnes condamnées, à leurs familles et à leurs avocats, ainsi que la restitution des corps;

13.4. exhorte vivement Israël à abroger ou à invalider sans plus tarder la nouvelle loi qui étend l'application de la peine de mort de manière discriminatoire, et dans l'attente, à s'abstenir de la mettre en œuvre, conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies et constate que, dans ce contexte, la compatibilité de l'action d'Israël avec les exigences liées au statut d'observateur devrait faire l'objet d'un examen attentif;

13.5. demande à la Commission de Venise de rendre un avis sur la compatibilité de la loi adoptée par la Knesset le 30 mars 2026 avec les normes promues par la Convention européenne des droits de l'homme et les normes constitutionnelles des États membres du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits humains, en particulier le principe de non-discrimination, le droit à la vie et le droit à un procès équitable;

13.6. encourage le Parlement et les autorités du Maroc:

13.6.1. à prendre les mesures nécessaires pour transformer le moratoire de fait sur les exécutions, en vigueur depuis longtemps, en abolition de la peine de mort en droit, à la suite du vote du Maroc en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies appelant à un moratoire sur l'application de la peine de mort, pour la première fois en 2024;

13.6.2. à commuer toutes les condamnations à mort existantes en peines d'emprisonnement;

13.6.3. dans l'attente de l'abolition, à déclarer un moratoire de droit sur le prononcé et l'exécution de la peine de mort et/ou à réduire le nombre d'infractions passibles de la peine de mort dans le Code pénal;

13.7. encourage les Parlements jordanien et palestinien à œuvrer en faveur de l'abolition de la peine de mort en droit, compte tenu de l'absence d'exécutions dans ces deux pays depuis plusieurs années et des attentes exprimées lorsqu'ils ont obtenu le statut de partenaire pour la démocratie;

13.8. se fait l'écho de la condamnation par le président de l'Autorité palestinienne des exécutions sommaires perpétrées par le Hamas à Gaza, et exhorte toutes les entités exerçant un contrôle sur le territoire de Gaza à veiller à ce que ces exécutions cessent;

13.9. invite tous les États membres du Conseil de l'Europe ainsi que le Canada et le Mexique en tant qu'États observateurs:

13.9.1. à mettre l'accent, dans leurs relations bilatérales avec les pays rétentionnistes qui continuent de procéder à des exécutions, sur la nécessité de prendre des mesures immédiates en vue d'un moratoire et de l'abolition et à s'assurer que la coopération en matière pénale et judiciaire avec ces pays est conforme à cet objectif et que la Convention de Vienne sur les relations consulaires est pleinement respectée pour les ressortissants étrangers détenus;

13.9.2. à plaider en faveur de l'abolition universelle de la peine de mort dans les instances multilatérales, en particulier l'Assemblée générale des Nations Unies et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que dans les organisations régionales telles que l'Union européenne et les organisations interparlementaires;

13.9.3. à associer leurs parlements nationaux à la lutte contre la peine de mort dans le monde, notamment en organisant des débats réguliers et des auditions publiques sur la peine capitale, avec la participation de la société civile et des représentants des victimes et en participant à des forums interparlementaires;

13.9.4. à sensibiliser le public, en particulier les jeunes, à la cruauté inhérente à la peine de mort, à son inefficacité et à son incompatibilité avec les droits humains fondamentaux;

13.9.5. à soutenir les initiatives qui visent à renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans les pays rétentionnistes afin de limiter le champ d'application de la peine de mort, notamment en formant les juges, les procureurs, les avocats et les agents des forces de l'ordre aux normes internationales relatives aux droits humains applicables à la peine capitale;

13.9.6. à surveiller la situation de leurs ressortissants condamnés à mort dans les pays rétentionnistes, en prenant toutes les mesures diplomatiques possibles pour garantir le respect de leurs droits fondamentaux, en particulier le droit à un procès équitable et l'interdiction de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et en cherchant activement à obtenir la commutation de leur condamnation à mort;

13.9.7. à mettre en œuvre la Recommandation CM/Rec(2021)2 du Comité des Ministres sur des mesures contre le commerce de biens utilisés pour la peine de mort, la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants;

13.10. invite l'Union européenne, dans le cadre de son action extérieure, à soulever systématiquement la question de l'abolition de la peine de mort dans son dialogue avec les pays tiers qui continuent d'appliquer la peine capitale, ou avec les pays qui ont étendu son champ d'application, comme Israël;

13.11. décide de promouvoir le dialogue avec les parlementaires des États-Unis, du Japon, du Maroc, de la Jordanie et de la Palestine, afin de soutenir toutes les initiatives visant à l'instauration d'un moratoire sur les exécutions et l'abolition de la peine de mort. Le Conseil de l'Europe pourrait offrir une assistance technique à tous les États désireux d'abolir la peine de mort;

13.12. invite tous ses membres à soulever la question de l'abolition universelle de la peine de mort au sein de leurs parlements nationaux, par le biais de questions orales et écrites adressées à leurs gouvernements et au sein de leurs commissions parlementaires des affaires étrangères.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2651 (2026)[1]

Towards the universal abolition of the death penalty in all circumstances

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reaffirms its opposition to the death penalty in all circumstances and in all places. The Assembly is proud of its decisive contribution to making the Council of Europe geographical and legal space a death penalty-free zone, by having made the commitment to abolition a condition for accession to the Organisation. The Assembly strongly deplores the fact that Belarus, a non-member State of the Council of Europe, is the only country on the European continent that still carries out executions.

2. The death penalty is fundamentally incompatible with human dignity, the right to life and the prohibition of inhuman or degrading treatment or punishment. This has been recognised since 2010 by the European Court of Human Rights in its case law on Articles 2 and 3 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, hereinafter "the Convention"). Furthermore, all the Council of Europe member States have ratified Protocol No. 6 to the Convention (ETS No. 114, concerning the abolition of the death penalty in time of peace) and the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty, and all member States except Azerbaijan have ratified Protocol No. 13 to the Convention (ETS No. 187, concerning the abolition of the death penalty in all circumstances). The Assembly urges Azerbaijan to ratify this protocol without further delay (ETS No. 1).

3. The Assembly will not accept any backsliding on the prohibition of the death penalty in Europe. Reintroducing the death penalty would purely and simply be incompatible with a State's continuing membership of the Council of Europe and would constitute a serious violation of its obligations under Article 3 of the Statute of the Council of Europe (ETS No. 1).

4. Recalling that the 2025 World Day against the Death Penalty was dedicated to fighting the misconception that the death penalty can make societies safer, the Assembly stresses that there is no evidence that the death penalty deters crime more effectively than lengthy prison sentences or that States that abolished the death penalty have seen an increase in their crime rates. It makes miscarriages of justice irreversible and disproportionately affects persons belonging to vulnerable groups and minorities. Moreover, it is often applied in an arbitrary and discriminatory manner or using execution methods that are unnecessarily cruel or painful, which may amount to torture or inhuman or degrading treatment in themselves. Capital punishment can also be used as a tool of internal political repression, or as a means of diplomatic leverage by using foreign nationals on death row as bargaining chips.

5. Over the years, the Assembly has called for the abolition of the death penalty in Council of Europe observer States, as well as in States whose parliaments enjoy a partner for democracy status with the Assembly. It strongly deplores that executions continue to be carried out in many states across the United States, and that 23 states still retain the death penalty. Some of these states (Alabama, Arkansas, Louisiana, Mississippi and Oklahoma) have introduced a new method of execution called nitrogen hypoxia which has been described as potentially amounting to torture. In 2025, the State of South Carolina carried out the first executions by firing squad in the United States in 15 years. The death penalty has been restored at the federal level under President Trump. In Japan, an execution was carried out in June 2025, after a pause of

1. *Assembly debate* on 22 April 2026 (15th sitting) (see Doc. 16375 rev, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Gala Veldhoen). *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2026 (15th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

almost three years. Executions are carried out by hanging, with very short or no prior notice to prisoners and their families. The Assembly welcomes the retrial and acquittal by Japanese courts of 87-year-old Iwao Hakamada, who spent more than 45 years on death row and was known as the longest serving death row prisoner in the world. His case has highlighted concerns about wrongful convictions resulting in death sentences.

6. The Assembly observes that the countries whose parliaments have a partner for democracy status with the Assembly are not carrying out executions. They either have a *de facto* moratorium on executions (Morocco) or have not enforced death sentences for a number of years (Jordan, Palestine, (West Bank)). However, courts in Jordan and Morocco continue to hand down death sentences. The Assembly believes that these partners for democracy should work towards the abolition of the death penalty in law, including by promoting and leading a public debate with all relevant stakeholders, in line with the expectations expressed by the Assembly when their status was conferred. However, the Assembly welcomes the positive steps recently taken by Morocco towards the abolition of the death penalty: Morocco voted for the first time in favour of the Resolution of the United Nations General Assembly calling for a moratorium on the use of the death penalty in 2024, which has been perceived in Morocco as a sort of recognition of the moratorium in place. The Assembly welcomes the recent decision of the Kyrgyz Constitutional Court confirming that the reintroduction of the death penalty through referendum would be incompatible with the express constitutional prohibition of the capital punishment since 2007, as well as with the country's international human rights obligations. This is an inspiring example of how the judiciary can contribute to upholding the abolition of the death penalty on the basis of international human rights law. The Assembly also welcomes Kazakhstan's decision to abolish the death penalty in law in 2021.

7. The Assembly condemns the fact that death sentences continue to be regularly imposed and executed in Belarus, where real figures are not publicly known. The Assembly is particularly concerned about the secrecy surrounding executions, including the failure to notify prisoners and their families in advance, the non-return of bodies, and the persistent allegations that trials do not meet the most basic international standards of fairness. Furthermore, the scope of application of the death penalty has been widened to include offences that do not meet the "most serious crimes" threshold established under the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights, to which Belarus is a party. Against this backdrop, the Assembly welcomes the adoption of a Memorandum on the abolition of the death penalty in Belarus by the Coordination Council in June 2025, endorsed by the United Transitional Cabinet and the Office of Sviatlana Tsikhanouskaya. This must be seen as a clear commitment to abolition in the context of a future democratic Belarus.

8. The Assembly notes that the death penalty has not been applied in Israel since 1962 and that Israel has voted in favour of UN General Assembly resolutions for a moratorium on the use of the death penalty since 2007. The Assembly condemns the adoption of legislation by the Knesset on 30 March 2026, which extends the use of the death penalty to "murderous terrorist attacks". The new law introduces default death sentences by military courts for West Bank residents, excluding Israeli residents or citizens, with a simple majority of the judicial panel for conviction. It prohibits the reduction, commutation or pardon of the death sentence. Within the civil courts system in Israel, the law allows for the imposition of the death penalty for "terrorist murders carried out with the intent of negating the existence of the State of Israel". This has clear discriminatory effects against Palestinians. In both cases, the method of execution will be hanging, and execution procedures will be characterised by secrecy and a lack of safeguards. The Assembly also notes that the law is currently being challenged before the Supreme Court of Israel. The adoption of this law represents a clear setback in Israel's long-standing stance on the use of the death penalty, placing the country away from the growing international consensus in favour of abolition. It is incompatible with the values of the Council of Europe reflected in Protocols No. 6 and No. 13 to the European Convention of Human Rights and in violation of Israel's obligations under the UN International Covenant on Civil and Political Rights.

9. The Assembly welcomes the global trend towards limiting and abolishing the death penalty, as shown by the fact that more than two-thirds of the world's countries no longer execute prisoners, either because they abolished it in law for all crimes or because they have a moratorium on executions. This encouraging trend is also reflected in the record number of 130 States that voted in favour of the 10th United Nations General Assembly resolution calling for a moratorium on the use of the death penalty in 2024, as well as in the increasing number of States Parties to the Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, which has risen from 60 in 2007 as mentioned in Resolution 1560 (2007)) to 92 today. At the same time, the Assembly is alarmed by the increase in executions in 2024 and 2025, which is due to the fact that a shrinking group of retentionist countries are increasing the number of executions, including for offences not involving intentional killing. The five States that carried out the most executions in the world in 2024 were reportedly China, Iran, Saudi Arabia, Iraq and Yemen. In Iran alone, at least 1 500 individuals were reportedly executed in 2025.

10. The Assembly acknowledges the crucial role of the judiciary in limiting the use of the death penalty in numerous countries. National courts have often the power to exercise judicial discretion when sentencing, to overturn or commute death sentences, and to establish legal precedents in favour of moratoria of executions or partial abolition. Some of their decisions have paved the way for full abolition *de jure.* Courts in abolitionist countries can also ensure that individuals are not extradited to countries where they are at risk of being sentenced to death, following the example of the case law of the European Court of Human Rights.

11. The Assembly further emphasises the importance of involving young people in the abolitionist movement worldwide. It therefore encourages the pursuit of initiatives and programmes from the Council of Europe and its member States involving young people, including from Belarus and Morocco, as well as the network of young ambassadors that is being set up. Member States must counter pro-death penalty narratives that may be gaining traction among younger generations in Europe, raising awareness about the death penalty's inherent cruelty and ineffectiveness.

12. The Council of Europe and the Assembly should contribute to the upcoming World Congress against the death penalty to be held in Paris in June 2026, including by sharing their experience of progressively making Europe a death penalty-free continent, as well as their expertise on the role of the judiciary and young people.

13. In light of these considerations, the Assembly:

13.1. calls on the United States of America to:

13.1.1. introduce without delay a moratorium on executions at both federal and state levels, and take the necessary steps towards the abolition of the death penalty in law at all levels, including by initiating an open and inclusive public debate on this issue;

13.1.2. commute all existing death sentences to terms of imprisonment;

13.1.3. in the meantime, ensure that the conditions of detention on death row comply with the prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and immediately stop using execution methods such as nitrogen hypoxia, the firing squad and electrocution;

13.2. calls on Japan to:

13.2.1. introduce an immediate moratorium on executions, and take the necessary steps towards the abolition of the death penalty in law, including by initiating an open and inclusive public debate on this issue;

13.2.2. commute all existing death sentences to terms of imprisonment;

13.2.3. in the meantime, ensure that the conditions of detention on death row comply with the prohibition of torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and stop the practice of executions shrouded in secrecy with little or no prior warning to prisoners, their families and lawyers;

13.3. calls on the Belarusian regime to:

13.3.1. introduce without delay a moratorium on the imposition and execution of the death penalty, as a first step towards the abolition of the death penalty in law;

13.3.2. commute all existing death sentences to terms of imprisonment;

13.3.3. in the meantime, end secrecy practices surrounding the death penalty, guaranteeing at a minimum prior notification of execution to prisoners, their families and lawyers, as well as return of the bodies;

13.4. strongly urges Israel to repeal or invalidate the new law that expands the use of the death penalty in a discriminatory manner without further delay, and to refrain from implementing it in the meantime, in accordance with its obligations under the UN International Covenant on Civil and Political Rights and notes that, in this context, the compatibility of Israel's actions with the requirements attached to observer status should be kept under careful review;

13.5. requests that the Venice Commission issue an opinion on the compatibility of the law adopted by the Knesset on 30 March 2026 with the norms promoted by the European Convention on Human Rights and the constitutional standards of Council of Europe member States in the field of human rights, in particular the principle of non-discrimination, the right to life and the right to a fair trial;

13.6. encourages the Parliament and the authorities of Morocco to:

13.6.1. take the necessary steps to transform its long-standing *de facto* moratorium on executions into abolition of the death penalty in law, following Morocco's vote in favour of the United Nations General Assembly resolution calling for a moratorium on the use of the death penalty for the first time in 2024;

13.6.2. commute all existing death sentences to terms of imprisonment;

13.6.3. pending abolition, declare a *de jure* moratorium on the imposition and execution of the death penalty and/or reduce the number of offences punishable by death in the Criminal Code;

13.7. encourages the Parliaments of Jordan and Palestine to work towards abolishing the death penalty in law, bearing in mind the absence of executions in both countries for a number of years and the expectations expressed when they were granted partnership for democracy status;

13.8. echoes the condemnation by the President of the Palestinian Authority of field executions carried out by Hamas in Gaza, and urges all entities exercising control over the territory of Gaza to ensure that executions are halted;

13.9. invites all Council of Europe member States, and Canada and Mexico as observer States:

13.9.1. raise, in their bilateral relations with retentionist countries that still carry out executions, the need for immediate steps towards moratoria and abolition, and ensure that co-operation in criminal matters and justice with these countries is consistent with this objective and that the Vienna Convention on Consular Relations is fully respected with regard to detained foreign nationals;

13.9.2. advocate for the universal abolition of the death penalty in multilateral fora, in particular the United Nations General Assembly and the United Nations Human Rights Council, as well as in regional organisations such as the European Union and interparliamentary organisations;

13.9.3. involve their national parliaments in the fight against the death penalty worldwide, including through regular debates and public hearings on capital punishment, involving civil society and victims' representatives, and through participation in interparliamentary fora;

13.9.4. raise public awareness about the death penalty's inherent cruelty, ineffectiveness and incompatibility with basic human rights, particularly among young people;

13.9.5. support initiatives aimed at strengthening the role of the judiciary in retentionist countries in limiting the scope of the death penalty, including training for judges, prosecutors, lawyers and law-enforcement officials on international human rights standards relevant to capital punishment;

13.9.6. monitor the situation of their nationals who are on death row in retentionist countries, taking all possible diplomatic measures to ensure that their human rights are respected, particularly the right to a fair trial and the prohibition of torture and other cruel, inhuman or degrading treatment, and actively seeking to have their death sentences commuted;

13.9.7. implement Recommendation CM/Rec(2021)2 of the Committee of Ministers on measures against the trade in goods used for the death penalty, torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment;

13.10. invites the European Union, through its external action, to systematically raise the issue of the abolition of the death penalty in its dialogue with third countries that still impose capital punishment, or with countries that have expanded its scope, such as Israel;

13.11. resolves to promote dialogue with parliamentarians from the United States, Japan, Morocco, Jordan and Palestine, in order to support all efforts to institute moratoria on executions and abolish the death penalty. The Council of Europe could offer technical assistance to any States seeking to abolish the death penalty;

13.12. invites all its members to raise the issue of the universal abolition of the death penalty in their own national parliaments, through oral and written questions to their governments and in their parliamentary committees on foreign affairs

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2652 (2026)[1]

Retracer l'origine des produits du crime dénoncé par Sergueï Magnitski et demander des comptes à ses auteurs

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme son engagement sans faille dans la lutte contre l'impunité des auteurs de graves violations des droits humains et contre la corruption, qui sont autant de menaces pour l'État de droit. Elle réitère son appel pour que tous les responsables de la mort de Sergueï Magnitski, ainsi que les bénéficiaires de la fraude qu'il a révélée, soient amenés à répondre de leurs actes.

2. Se référant à sa Résolution 1966 (2014), «Refuser l'impunité pour les meurtriers de Sergueï Magnitski», l'Assemblée rappelle que Sergueï Magnitski, conseiller fiscal et expert-comptable russe, a mis au jour une fraude massive orchestrée par des fonctionnaires du Gouvernement russe et des complices. Cette malversation porte sur le détournement d'un montant d'environ 230 millions $US qui correspond à des remboursements d'impôts indûment versés par le Trésor public russe. M. Magnitski a révélé que le montage avait été mis en œuvre par la prise de contrôle illégale de sociétés appartenant à son client, Hermitage Capital Management, suivie de la falsification de documents officiels. À la suite de ses révélations, il a été arrêté, soumis à des traitements inhumains et dégradants et privé de soins médicaux avant de décéder dans une prison de Moscou en 2009. Il a été condamné à titre posthume pour fraude fiscale. La responsabilité internationale de la Fédération de Russie pour les mauvais traitements qu'il a subis, son décès et sa condamnation a été légalement établie dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en 2019, qui a constaté de multiples violations des droits humains dans cette affaire. Toutes les procédures pénales engagées au sein de la Fédération de Russie contre les fonctionnaires de l'État russe qui ont joué un rôle direct dans les mauvais traitements et le décès de M. Magnitski ont été classées sans suite et aucune personne n'a eu à répondre de ces actes. Certains de ces fonctionnaires ont même été publiquement félicités par de hauts représentants de la Fédération de Russie, et d'autres ont été promus.

3. Les produits du crime dénoncé par M. Magnitski ont été blanchis par l'intermédiaire d'un réseau complexe qui pourrait avoir transité par plusieurs États, notamment la Fédération de Russie, la Belgique, Chypre, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis d'Amérique, la France, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la République de Moldova, Monaco, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suisse et les Émirats arabes unis.

4. L'Assemblée se félicite du fait que de nombreux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, dont la Suisse, aient ouvert des enquêtes sur les faits signalés de blanchiment de produits de la fraude commise au détriment du Trésor public russe. Elle regrette profondément que plusieurs autres États membres et observateurs n'aient pas ouvert de telles enquêtes (Autriche, Canada, Danemark, Finlande, Royaume-Uni et Suède) ou n'aient pas obtenu de condamnations et/ou de confiscations (Belgique, Chypre, Lituanie et République de Moldova). Elle note avec satisfaction que dans cinq États, ces enquêtes ont abouti à des condamnations, des règlements et/ou des confiscations des produits du crime (France, Lettonie, Pays-Bas, Suisse, États-Unis d'Amérique). Elle regrette toutefois que dans plusieurs États, les procédures n'aient abouti à aucune conclusion ni condamnation à ce jour. Rappelant sa Résolution 2218 (2018) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites», l'Assemblée réitère fermement sa position en

1. *Discussion par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (15e séance) (voir Doc. 16362, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteure: Mme Lesia Vasylenko). *Texte adopté par l'Assemblée* le 22 avril 2026 (15e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

faveur de la confiscation des avoirs illicites, qui constitue un outil efficace dans la lutte contre la criminalité organisée, notamment en allégeant la charge de la preuve qui incombe aux autorités pour établir l'origine criminelle d'un enrichissement sans cause.

5. L'Assemblée se félicite que, le 30 mars 2026, le tribunal correctionnel de Paris ait tenu le premier procès pénal dans une juridiction occidentale, contre Dmitry Klyuev, principal organisateur de la fraude de 230 millions $US, pour l'exercice habituel du blanchiment d'argent aggravé dont le jugement est attendu le 8 juin 2026.

6. En Suisse, à la suite d'une plainte déposée par Hermitage Capital Management, les autorités judiciaires ont établi un lien entre les fonds détournés du Trésor public russe et une partie des avoirs détenus sur des comptes bancaires suisses. En 2021, elles ont décidé de confisquer un quart des fonds gelés pendant l'enquête, en appliquant la méthode dite de la «confiscation proportionnelle», au motif que les avoirs détournés étaient mélangés à des avoirs d'origine licite ou indéterminée. Ces autorités judiciaires ont en outre réexaminé la qualité de partie civile d'Hermitage Capital Management et ont décidé de la lui retirer. La décision est devenue définitive en janvier 2025, lorsque l'appel formé par Hermitage Capital Management a été rejeté par le Tribunal fédéral suisse.

7. L'Assemblée déplore que l'enquête suisse sur le blanchiment de capitaux, malgré la saisie rapide d'environ 18 millions $US qui seraient le produit du crime dénoncé par M. Magnitski, ait été éclipsée par de graves allégations selon lesquelles des fonctionnaires suisses impliqués dans l'enquête auraient accepté des avantages indus de la part de hauts fonctionnaires et d'oligarques russes. Le ministère public de la Confédération suisse a engagé des poursuites pénales contre un membre de l'équipe d'enquête suisse, qu'il a accusé d'abus de pouvoir, de violation du secret professionnel et d'acceptation de pots-de-vin. Cet enquêteur a finalement été condamné par un tribunal, bien que le ministère public de la Confédération suisse ait requalifié l'accusation en acceptation d'avantages indus. Les autorités ont estimé que le comportement de cet enquêteur n'avait eu aucune incidence sur l'enquête elle-même ni sur ses conclusions.

8. Les avoirs initialement saisis étaient déposés sur des comptes suisses appartenant à Dmitry Klyuev, Denis Katsyv et Vladlen Stepanov, trois ressortissants russes que plusieurs États, dont les États-Unis d'Amérique, considèrent comme des personnes directement impliquées dans la fraude à grande échelle dénoncée par Sergueï Magnitski et/ou dans le blanchiment des produits de cette fraude. Leurs noms figurent sur les listes des «sanctions Magnitski» de plusieurs États membres et observateurs du Conseil de l'Europe.

9. L'Assemblée note que, à ce jour, la Suisse n'a pas adopté sa propre «législation Magnitski» et qu'elle considère la confiscation essentiellement comme une mesure pénale, qui exige dans la plupart des cas une condamnation judiciaire. Cette situation contraste avec celle de plusieurs autres États, notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et de nombreux États membres de l'Union européenne, où la confiscation peut être ordonnée dans le cadre de procédures sans condamnation préalable. Le droit suisse autorise la confiscation sans condamnation préalable principalement pour les avoirs illicites de ressortissants étrangers politiquement exposés et sur la base de présomptions d'avoirs liés à des organisations criminelles.

10. Malgré la nature bien établie de la fraude en Fédération de Russie, notamment grâce à une enquête approfondie menée par le ministère américain de la Justice mettant en cause MM. Klyuev, Katsyv et Stepanov, les autorités judiciaires suisses, compte tenu de la position des services du procureur général de la Fédération de Russie, ont conclu à l'impossibilité de considérer le blanchiment de capitaux comme l'œuvre d'une organisation criminelle. Cette conclusion a empêché la confiscation des avoirs saisis dans le cadre d'une procédure sans condamnation préalable. En revanche, les autorités américaines et françaises ont déterminé que la fraude de 230 millions $US et le blanchiment subséquent avaient été perpétrés par une organisation criminelle impliquant des responsables du Gouvernement russe.

11. L'Assemblée observe que le rapport suisse de 2021 sur l'évaluation nationale des risques de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme publié par le Département fédéral des finances indique que le principal risque auquel la Suisse est exposée est celui de servir de lieu de blanchiment d'avoirs provenant d'infractions financières commises à l'étranger. Ce risque s'explique par la dimension internationale prépondérante de la place financière suisse et, en particulier, par sa position dominante dans la gestion transfrontalière d'avoirs. L'Assemblée estime donc qu'il convient de faire preuve de la plus grande prudence face aux tentatives de délinquants étrangers soupçonnés de détourner le système financier suisse à des fins de blanchiment des produits d'infractions commises à l'étranger. Compte tenu de l'exposition susmentionnée de la Suisse, l'Assemblée se félicite de son attachement aux normes du Groupe d'action financière (GAFI).

12. A cet égard, l'Assemblée se félicite de l'arrêt rendu le 5 décembre 2025 par le Tribunal fédéral suisse, qui a déclaré illégale la méthode dite de la «confiscation proportionnelle». L'Assemblée note que le Tribunal fédéral suisse a décrit son arrêt comme un «arrêt de principe». En vertu du droit suisse, l'invalidation de la méthode proportionnelle doit s'appliquer de manière égale aux trois titulaires des comptes, quel que soit le montant en jeu.

13. L'Assemblée se déclare gravement préoccupée par le fait que, suite à l'arrêt du 5 décembre 2025 du Tribunal fédéral suisse déclarant illégale la méthode de la confiscation proportionnelle et ordonnant un nouveau calcul, les autorités suisses n'ont pas procédé à un nouveau gel des fonds détenus par Denis Katsyv. D'après les documents bancaires communiqués par SWI le 18 avril 2026, Denis Katsyv a transféré approximativement 6 millions de CHF de ses comptes UBS vers des banques d'Arménie et d'Israël le 12 février 2026.

14. Néanmoins, compte tenu du caractère très médiatisé de l'enquête suisse, des graves allégations de fautes professionnelles à l'encontre d'anciens enquêteurs suisses en raison de leurs liens étroits avec des hauts responsables russes, qui ont été dûment examinées par les autorités judiciaires suisses compétentes (y compris dans le cadre de demandes de récusation), de la position mondiale de premier plan de la place financière suisse et de la décision de débloquer les avoirs appartenant à des citoyens russes inscrits sur les listes des «sanctions Magnitski» dans plusieurs États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, l'Assemblée regrette que les autorités suisses n'aient pas été en mesure de prouver ces allégations et de confisquer tous les avoirs saisis.

15. L'Assemblée déplore qu'au moment où la Fédération de Russie tente d'affirmer sa domination dans sa guerre d'agression illégale contre l'Ukraine, notamment en intensifiant les attaques contre la population civile ukrainienne, les fonds initialement saisis en Suisse soient restitués à trois citoyens russes dont les liens avec l'appareil d'État russe sont avérés.

16. Se référant à sa Résolution 2218 (2018), l'Assemblée réaffirme que la confiscation des avoirs illicites est souvent entravée par une charge de la preuve déraisonnablement excessive qui pèse sur les autorités nationales compétentes. En conséquence, l'Assemblée invite la Suisse et les autres États membres et observateurs du Conseil de l'Europe:

16.1. à revoir leur législation et, le cas échéant, à mettre en place ou à étendre le recours à la confiscation sans condamnation préalable, notamment en renversant la charge de la preuve de l'origine d'un enrichissement sans cause, tout en établissant des garanties appropriées;

16.2. à revoir l'application de la méthode de la «confiscation proportionnelle» et à envisager de la remplacer par des alternatives plus dissuasives pour punir les auteurs de blanchiment de capitaux.

17. L'Assemblée appelle urgemment les autorités suisses:

17.1. à procéder à un nouveau gel des avoirs des trois titulaires des comptes (Denis Katsyv, Vladlen Stepanov et Dmitry Klyuev) et à un nouveau calcul des montants à confisquer, conformément à l'«arrêt de principe» rendu par le Tribunal fédéral le 5 décembre 2025;

17.2. à examiner toutes les voies de droit disponibles, y compris l'entraide judiciaire, pour suivre et recouvrer les fonds ayant déjà quitté la Suisse;

17.3. à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198) ainsi que son Protocole additionnel, une fois qu'il aura été adopté et ouvert à la signature, et à harmoniser la législation et la pratique suisses en matière de confiscation avec les normes modernes de recouvrement d'avoirs, y compris le recours effectif à la confiscation élargie, à la confiscation sans condamnation préalable et à la confiscation de biens détenus par des tiers, car des lacunes dans ce domaine ont été mises en évidence lors du traitement des produits liés à l'affaire Magnitsky.

18. L'Assemblée appelle en outre tous les États membres et observateurs qui ne l'ont pas encore fait à envisager, conformément à la Résolution 2252 (2019) «Lutter contre l'impunité par la prise de sanctions ciblées dans l'affaire Sergueï Magnitski et les situations analogues», d'adopter des textes de loi ou d'autres instruments juridiques qui permettent au pouvoir exécutif, sous le contrôle général du parlement, d'infliger des sanctions ciblées, comme l'interdiction de visa et le gel des avoirs, aux personnes dont on peut raisonnablement penser qu'elles sont personnellement responsables de violations graves des droits humains ou qu'elles en tirent profit, et qui jouissent de l'impunité pour des motifs politiques ou en raison de pratiques de corruption.

19. L'Assemblée invite en outre l'Union européenne:

19.1. à appliquer son régime mondial de sanctions en matière de droits humains (loi Magnitsky de l'UE) aux personnes impliquées dans les mauvais traitements infligés à Sergueï Magnitsky et son décès;

19.2. à étendre le champ d'application de la loi Magnitsky de l'UE pour permettre de sanctionner les personnes morales et physiques responsables d'actes de corruption à grande échelle ou qui y participent intentionnellement, notamment le détournement de biens publics ou privés pour leur propre bénéfice, la corruption en matière d'expropriation, liée aux marchés publics ou à l'exploitation des ressources naturelles, les pots-de-vin ou le fait de faciliter le transfert ou de transférer les produits de la corruption vers des États étrangers.

20. Enfin, l'Assemblée invite le GAFI et le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) à envisager de formuler une recommandation qui demande aux États de renverser la charge de la preuve au sujet de l'enrichissement sans cause.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2652 (2026)[1]

Tracking the proceeds of the crime denounced by Sergei Magnitsky and holding its perpetrators accountable

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reaffirms its unwavering commitment to combating impunity for perpetrators of serious human rights violations and to combating corruption, which poses a threat to the rule of law. It reiterates its call for all those responsible for the death of Sergei Magnitsky, as well as the beneficiaries of the fraud he uncovered, to be held accountable.

2. Referring to its Resolution 1966 (2014) "Refusing impunity for the killers of Sergei Magnitsky", the Assembly recalls that Sergei Magnitsky, a Russian tax adviser and auditor, uncovered a massive fraud perpetrated by Russian Government officials and accomplices involving the embezzlement of approximately US$230 million through the fraudulent appropriation of tax rebates from the Russian Treasury. Mr Magnitsky revealed that the scheme was executed through the illegal seizure of companies belonging to his client, Hermitage Capital Management, and the subsequent fabrication of official documents. In retaliation for his revelations, Mr Magnitsky was arrested, subjected to inhuman and degrading treatment and denied medical care, and ultimately died in a Moscow prison in 2009. He was posthumously convicted of tax evasion. The international responsibility of the Russian Federation for his ill-treatment, death and conviction was legally established in a judgment of the European Court of Human Rights in 2019, which found multiple human rights violations in his case. All criminal cases within the Russian Federation against the officials involved in Mr Magnitsky's ill-treatment and death have been closed, with no one being held to account. Some of them were publicly commended by senior officials of the Russian Federation, and others received promotions.

3. Proceeds of the crime exposed by Mr Magnitsky were laundered through a complex network, potentially involving waystations in several States, including the Russian Federation, Belgium, Cyprus, Estonia, France, Latvia, Lithuania, Luxembourg, the Republic of Moldova, Monaco, the Netherlands, Spain, Switzerland, the United Kingdom, the United States of America and the United Arab Emirates.

4. The Assembly welcomes that many member and observer States of the Council of Europe, including Switzerland, opened investigations into the reported laundering of proceeds originating from the fraud against the Russian Treasury. It deeply regrets that several other member and observer States either did not open such investigations (Austria, Canada, Denmark, Finland, Sweden, and the United Kingdom) or failed to secure convictions and/or confiscations (Belgium, Cyprus, Lithuania and the Republic of Moldova). It notes with satisfaction that in five States these investigations resulted in convictions, settlements and/or confiscations of the proceeds of the crime (France, Latvia, Netherlands, Switzerland, the United States of America). It regrets however that in several States the proceedings have not led to any conclusions or convictions so far. Referring to its Resolution 2218 (2018) "Fighting organised crime by facilitating the confiscation of illegal assets", the Assembly strongly reiterates its support for the confiscation of illegal assets as an effective tool in the fight against organised crime, including by reducing the authorities' burden of proof as to the criminal origin of unexplained wealth.

---

1. *Assembly debate* on 22 April 2026 (15th sitting) (see Doc. 16362, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Ms Lesia Vasylenko). *Text adopted by the Assembly* on 22 April 2026 (15th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

5. The Assembly welcomes the fact that on 30 March 2026, the Paris Correctional Court held the first criminal trial in a Western jurisdiction against Dmitry Klyuev, the principal organiser of the US$230 million fraud, for aggravated habitual money laundering, with a verdict expected on 8 June 2026.

6. In Switzerland, in response to a complaint lodged by Hermitage Capital Management, the prosecuting authorities found a link between the funds embezzled from the Russian Treasury and part of the assets held in Swiss banking accounts. In 2021, they decided to confiscate a quarter of the funds frozen during the investigation, applying the so-called “proportional confiscation” method, on the grounds that the embezzled assets were mixed with assets of lawful or undetermined origin. These prosecuting authorities further re-examined Hermitage Capital Management’s status as a private claimant and decided to revoke it. The decision became final in January 2025 when Hermitage Capital Management’s appeal was rejected by the Swiss Federal Supreme Court.

7. The Assembly regrets that the Swiss money laundering investigation, notwithstanding the prompt seizure of approximately US$18 million in alleged proceeds of the crime exposed by Mr Magnitsky, has been overshadowed by serious allegations that Swiss officials involved in the investigation accepted undue advantages from high-ranking Russian officials and oligarchs. The Office of the Attorney General of Switzerland opened criminal proceedings against a member of the Swiss investigative team, charging him with abuse of authority, breach of official secrecy, and accepting a bribe. He was ultimately convicted by a court, although the Office of the Attorney General of Switzerland downgraded the charge to accepting undue advantages. The authorities determined that this investigator’s conduct had no impact on the investigation itself or on its findings.

8. The assets originally seized were located in Swiss accounts belonging to Dmitry Klyuev, Denis Katsyv and Vladlen Stepanov – three Russian citizens identified in multiple jurisdictions, including in the United States of America, as persons directly involved in the large-scale fraud denounced by Sergei Magnitsky and/or the laundering of the proceeds of that fraud. Their names appear on the “Magnitsky sanctions” lists in several Council of Europe member and observer States.

9. The Assembly takes note that, to date, Switzerland has not enacted its own “Magnitsky legislation” and that it regards confiscation predominantly as a criminal measure, which in most cases requires a court conviction. This contrasts with several other jurisdictions, including the United States, the United Kingdom and numerous European Union member States, where confiscation may be ordered through non-conviction-based proceedings. Swiss law permits non-conviction-based confiscation primarily in relation to illicit assets of foreign politically exposed persons, and on the basis of presumptions regarding assets linked to criminal organisations.

10. Notwithstanding the well-documented nature of the fraud in the Russian Federation, including a detailed investigation by the United States Department of Justice implicating Messrs Klyuev, Katsyv, and Stepanov, the Swiss prosecuting authorities, having regard to the position of the General Prosecutor’s Office of the Russian Federation, concluded that it was not possible to consider the money laundering to be the work of a criminal organisation. This conclusion precluded the ordering of confiscation of the seized assets through non-conviction-based proceedings. By contrast, the authorities in the United States and in France determined that the US$230 million fraud and subsequent laundering was conducted by a criminal organisation involving Russian Government officials.

11. The Assembly observes that, according to the 2021 Swiss report on the national assessment of the risks of money laundering and terrorist financing published by the Federal Department of Finance, the main risk to which Switzerland is exposed is that of being used as a location for the laundering of assets obtained from financial crimes committed abroad. This risk is explained by the strong international focus of the Swiss financial centre and, in particular, its dominant position in cross-border asset management. The Assembly therefore considers that the utmost caution is required when dealing with attempts by suspected foreign criminals to misuse the Swiss financial system in order to launder the proceeds of crimes committed abroad. Due to the described exposure of Switzerland, the Assembly appreciates its attachment to the standards of the Financial Action Task Force (FATF).

12. In this context, the Assembly welcomes the judgment of the Swiss Federal Supreme Court of 5 December 2025, declaring the so-called “proportional confiscation” method unlawful. The Assembly notes that the Swiss Federal Supreme Court described its ruling as a “landmark judgment”. Under Swiss law, the invalidation of the proportional method must apply equally to all three account holders, regardless of the amount involved.

13. The Assembly expresses serious concern that, following the Swiss Federal Supreme Court's ruling of 5 December 2025 declaring the proportional confiscation method unlawful and ordering recalculation, the Swiss authorities did not refreeze the funds held by Denis Katsyv. According to banking records reported by SWI on 18 April 2026, Denis Katsyv transferred approximately CHF 6 million from his UBS accounts to banks in Armenia and Israel on 12 February 2026.

14. Nevertheless, considering the high-profile nature of the Swiss investigation, the serious allegations of misconduct against former Swiss investigators due to their close links with high-ranking Russian officials, which have been duly examined by the competent Swiss judicial authorities (including within the framework of recusal requests), the prominent global status of the Swiss financial centre, and the decision to release the assets belonging to Russian citizens appearing on the "Magnitsky sanctions" lists in several Council of Europe member and observer States, the Assembly regrets that the Swiss authorities were not able to prove the allegations and confiscate all the seized assets.

15. The Assembly finds it regrettable that at a time when the Russian Federation is attempting to assert its dominance in its illegal war of aggression against Ukraine, including by increasing attacks against the Ukrainian civilian population, the money originally seized in Switzerland will return to the disposal of three Russian citizens with established links to the Russian State apparatus.

16. Referring to its Resolution 2218 (2018), the Assembly reiterates that the confiscation of illegal assets is often impeded by an unreasonably heavy burden of proof placed upon the competent national authorities. Consequently, the Assembly invites Switzerland and other Council of Europe member and observer States to:

16.1. review their legislation and, where applicable, to introduce or expand the use of non-conviction-based confiscation, in particular by reversing the burden of proof as to the origin of unexplained wealth, while establishing appropriate safeguards;

16.2. review the application of the "proportional confiscation" method, and consider replacing it with more dissuasive alternatives to punish perpetrators of money laundering.

17. The Assembly urgently calls on the Swiss authorities to:

17.1. refreeze the assets of all three account holders (Denis Katsyv, Vladlen Stepanov and Dmitry Klyuev) and recalculate confiscation amounts in accordance with the Federal Supreme Court's "arrêt de principe" of 5 December 2025;

17.2. explore all available legal avenues, including mutual legal assistance, to trace and recover funds that have already left Switzerland;

17.3. sign and ratify the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198) and, once adopted and opened for signature, its Additional Protocol; and bring Swiss confiscation law and practice into line with modern asset-recovery standards, including the effective use of extended confiscation, non-conviction-based confiscation and confiscation from third parties, as shortcomings in this area were laid bare in the handling of the proceeds linked to the Magnitsky case.

18. The Assembly further calls on all member and observer States who have not yet done so to consider, in line with Resolution 2252 (2019) "Sergei Magnitsky and beyond – fighting impunity by targeted sanctions", enacting legislation or other legal instruments enabling the executive, under the general supervision of parliament, to impose targeted sanctions, such as visa bans and asset freezes, against individuals reasonably believed to be personally responsible for or benefiting from serious human rights violations for which they enjoy impunity for political reasons or due to corrupt practices.

19. The Assembly further calls on the European Union to:

19.1. apply its EU Global Human Rights Sanctions Regime (EU Magnitsky Act) to individuals involved in the ill-treatment and death of Sergei Magnitsky;

19.2. expand the EU Magnitsky Act to enable the sanctioning of legal and natural persons, responsible for, or intentionally participating in, acts of significant corruption, including the misappropriation of private or public assets for personal gain, corruption related to expropriation, government contracts or the extraction of natural resources, bribery, or facilitating or transferring the proceeds of corruption to foreign States.

20. Finally, the Assembly calls on the FATF and the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) to consider issuing a recommendation requiring States to introduce the reversal of the burden of proof in relation to unexplained wealth.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 311 (2026)[1]

Projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire félicite le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC) pour la finalisation du projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (ci-après le «projet de protocole additionnel»).

2. Depuis l'adoption en 2005 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198, ci-après la «Convention de Varsovie»), la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont beaucoup évolué, en tirant parti de la circulation de plus en plus aisée des capitaux à travers les frontières ainsi que des avancées technologiques, notamment l'essor des actifs virtuels. Les mesures existantes de recouvrement des avoirs se sont révélées insuffisantes, puisque seulement 2 % environ de l'estimation des produits du crime sont saisis et confisqués. Il est donc urgent d'élaborer d'autres cadres juridiques et de les mettre en œuvre concrètement.

3. Dans ce cadre, l'Assemblée regrette que la Convention de Varsovie, bien qu'ouverte à la signature depuis plus de vingt ans, n'ait toujours pas été signée ni ratifiée par plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, et qu'elle n'ait pas été ratifiée par l'Union européenne. Elle invite ces États et l'Union européenne à la signer et/ou à la ratifier dès que possible. L'Assemblée invite également les États observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à envisager de signer, de ratifier ou d'adhérer à cette convention, s'ils ne l'ont pas encore fait.

4. Au vu de ses travaux approfondis sur la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment sa Résolution 2218 (2018) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites», sa Résolution 2279 (2019) «Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux», sa Résolution 2365 (2021) «Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites» et sa Résolution 2434 (2022) «Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle?», l'Assemblée se félicite du projet de protocole additionnel, qui répond à ses recommandations de longue date. Elle prend note avec satisfaction du fait que le projet de protocole additionnel prévoit un élargissement significatif des outils destinés à faciliter le dépistage transfrontalier précoce des avoirs, la confiscation des biens issus d'activités criminelles, la gestion des avoirs saisis et l'indemnisation des victimes. Une fois adopté, le projet de protocole additionnel

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance) (voir Doc. 16385, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efstathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

constituera la mise à jour la plus importante du cadre du Conseil de l'Europe relatif au recouvrement des avoirs et renforcera encore le rôle de premier plan de l'Organisation dans la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

5. L'Assemblée renvoie aussi à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que les États disposent d'une grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la criminalité, y compris la confiscation de biens présumés d'origine illicite, que ce soit dans le cadre de procédures pénales aboutissant à une éventuelle condamnation ou de procédures sans condamnation pénale, et la confiscation élargie. Il est donc opportun que le projet de protocole additionnel laisse aux États parties une certaine marge de manœuvre lors de l'adoption de leur législation nationale pour mettre en œuvre ses dispositions. L'Assemblée réaffirme par ailleurs le rôle primordial des juridictions nationales en matière de protection des droits humains lors de la confiscation de biens et note que la Cour considère, d'une manière générale, que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) n'empêche pas les États de se fonder sur la présomption que les biens ont été obtenus de manière illicite et de renverser la charge de la preuve en imposant au requérant de démontrer leur origine licite. La Cour a adopté la même approche au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 à cette Convention (STE n° 9).

6. L'Assemblée partage l'opinion de la Cour européenne des droits de l'homme et réitère son propre point de vue selon lequel les mécanismes de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie constituent des mesures à la fois proportionnées et nécessaires à une application effective de la loi. Elle réaffirme que ces mécanismes restent pleinement compatibles avec les normes relatives aux droits humains, y compris la présomption d'innocence et le droit au respect de ses biens, à condition qu'ils soient régis par des cadres juridiques appropriés et soumis à un contrôle juridictionnel effectif et indépendant.

7. Se référant à sa Résolution 2509 (2023) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», l'Assemblée rappelle que le détournement des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue l'un des instruments de la répression transnationale. Au vu de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Shorazova c. Malte*, l'Assemblée rappelle aux États membres que l'entraide judiciaire prévue par les traités internationaux devrait être mise en œuvre dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. Elle se félicite donc des garanties incluses dans le projet de protocole additionnel, qui visent à assurer la protection concrète et effective des droits fondamentaux des personnes concernées par les mesures mises en œuvre en vertu de ses dispositions, en particulier le libellé explicite de l'article 31. À cet égard, l'Assemblée estime que les futurs États parties au protocole devraient, lorsqu'ils examinent les demandes de coopération au titre du protocole, accorder une attention particulière aux allégations spécifiques et crédibles de répression transnationale et de persécution politique et user de la possibilité de refuser de telles demandes pour des motifs relatifs aux droits humains, conformément à l'article 28 de la Convention de Varsovie et aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme.

8. Renvoyant à 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» et sa Résolution 2557 (2024) «Le rôle des sanctions pour contrer la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée note que les outils prévus par la Convention de Varsovie et son futur protocole additionnel s'avèrent utiles pour dépister, saisir, geler et/ou confisquer le produit des crimes liés à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

9. Considérant que le projet de protocole additionnel met en œuvre les propositions formulées de longue date par l'Assemblée dans ses résolutions et recommandations antérieures, l'Assemblée recommande que ce projet de protocole additionnel soit adopté par le Comité des Ministres et ouvert à la signature dans les meilleurs délais.

10. Afin de renforcer les directives procédurales et d'améliorer encore ses dispositions, l'Assemblée propose d'apporter la modification suivante au projet de protocole additionnel:

> 10.1. à l'article 10, paragraphe 3, ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe: «Lorsque la durée de ces mesures dépasse sept jours ouvrables, chaque Partie veille à ce que leur prolongation soit soumise à l'autorisation d'un tribunal.»

11. Enfin, l'Assemblée note que son rôle dans le processus d'élaboration des nouvelles conventions et protocoles du Conseil de l'Europe mérite une réflexion approfondie. Elle regrette que, hormis quelques exceptions, la plupart de ses propositions de modifications des projets d'instruments n'aient pas été acceptées par le Comité des Ministres, sans véritable explication. L'Assemblée fait également remarquer que, pour répondre aux demandes du Comité des Ministres d'adopter ses avis dans les meilleurs délais, il lui faut tenir des débats selon la procédure d'urgence, ce qui limite considérablement sa capacité à mener une

réflexion approfondie sur les projets présentés. Si une telle précipitation peut parfois se justifier par des circonstances exceptionnelles, elle ne devrait pas devenir la norme. En conséquence, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à engager le dialogue en vue d'instaurer une procédure d'avis plus effective et inclusive, qui permettrait à l'Assemblée d'avoir une plus grande influence sur l'élaboration des nouveaux instruments contraignants du Conseil de l'Europe.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Opinion 311 (2026)[1]

Draft additional protocol to the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly congratulates the European Committee on Crime Problems (CDPC) and the Committee of Experts on Criminal Asset Recovery (PC-RAC) on the finalisation of the draft additional protocol to the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (hereinafter the "draft additional protocol").

2. Since the adoption, in 2005, of the Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism (CETS No. 198, hereinafter the "Warsaw Convention"), organised crime, money laundering and the financing of terrorism have evolved significantly, taking advantage from the increasingly easier movement of capital across borders and advanced technological developments, including the rise of virtual assets. Existing asset recovery measures have proven insufficient, with only around 2% of estimated criminal proceeds being seized and confiscated. This presents an urgent need to develop and implement effectively additional legal frameworks.

3. In this context, the Assembly regrets that the Warsaw Convention, despite having become open for signature more than two decades ago, has still not been signed or ratified by several Council of Europe member States and has not been ratified by the European Union. It calls on these States and the European Union to sign and/or ratify it as soon as possible. The Assembly also calls on observer States of the Council of Europe and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Assembly to consider signing, ratifying or acceding to this convention if they have not already done so.

4. In light of its extensive work on combating organised crime, money laundering and the financing of terrorism, including Resolution 2218 (2018) "Fighting organised crime by facilitating the confiscation of illegal assets", Resolution 2279 (2019) "Laundromats: responding to new challenges in the international fight against organised crime, corruption and money laundering", Resolution 2365 (2021) "Urgent need to strengthen financial intelligence units – Sharper tools needed to improve confiscation of illegal assets", and Resolution 2434 (2022) "How to put confiscated criminal assets to good use?", the Assembly welcomes the draft additional protocol as an answer to its long-standing recommendations. It notes with satisfaction that the draft additional protocol provides for a significant expansion of tools aimed at enabling early cross-border asset tracing, confiscation of property deriving from criminal conduct, management of seized assets and victim compensation. Once adopted, the draft additional protocol will become the most significant update to the Council of Europe asset recovery framework, further strengthening the Organisation's leading role in the fight against organised crime, money laundering, and the financing of terrorism.

5. The Assembly also refers to the extensive case law of the European Court of Human Rights, which considers that States have a wide margin of appreciation in implementing policies to fight crime, including confiscation of property that is presumed to be of unlawful origin, both within the framework of criminal proceedings subject to a conviction or in non-conviction-based proceedings, as well as extended confiscation.

---

1. *Assembly debate* on 23 April 2026 (17th sitting) (see Doc. 16385, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Constantinos Efstathiou). *Text adopted by the Assembly* on 23 April 2026 (17th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

It is therefore welcome that the draft additional protocol leaves parties a certain margin when enacting domestic legislation to implement its provisions. The Assembly further reiterates the primary role of national courts in protecting human rights when confiscating property and notes that the Court considers that, in general, Article 6 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) does not prevent States from using presumptions that the assets were acquired unlawfully and reversing the burden of proof onto the applicant to demonstrate their lawful origin. The same approach has been adopted by the Court under Article 1 of Protocol No. 1 to this Convention (ETS No. 9).

6. The Assembly shares the position of the European Court of Human Rights and reiterates its own view that non-conviction-based and extended confiscation mechanisms are both proportionate and necessary measures for effective law enforcement. It reaffirms that such mechanisms remain fully compatible with human rights standards, including the presumption of innocence and the right to the peaceful enjoyment of possessions, provided that they are governed by appropriate legal frameworks and subject to effective and independent judicial oversight.

7. Referring to its Resolution 2509 (2023) "Transnational repression as a growing threat to the rule of law and human rights", the Assembly reiterates that the misuse of anti-money laundering and anti-terror financing measures constitutes one of the tools of transnational repression. Having regard to the judgment of the European Court of Human Rights in the case of *Shorazova v. Malta*, the Assembly reminds member States that mutual legal assistance under international treaties should be carried out in compliance with international human rights standards. It therefore welcomes the safeguards included in the draft additional protocol, which are aimed at ensuring the practical and effective protection of the fundamental rights of the persons affected by measures implemented under its provisions, in particular the explicit wording of Article 31. In this context, the Assembly considers that future States Parties to the protocol should pay particular attention to specific and credible allegations of transnational repression and political persecution when examining co-operation requests under the protocol and make use of the option to refuse such requests on human rights grounds, in accordance with Article 28 of the Warsaw Convention and their existing obligations under international human rights law.

8. Referring further to its Resolution 2605 (2025) "Legal and human rights aspects of the Russian Federation's aggression against Ukraine" and Resolution 2557 (2024) "The role of sanctions in countering the Russian Federation's war of aggression against Ukraine", the Assembly notes the utility of tools provided for under the Warsaw Convention and its future additional protocol for tracing, seizing, freezing and/or confiscating the proceeds of crimes related to the Russian Federation's war of aggression against Ukraine.

9. Considering that the draft additional protocol implements the Assembly's long-standing proposals contained in its past resolutions and recommendations, the Assembly recommends that the draft additional protocol be adopted by the Committee of Ministers and opened for signature as soon as possible.

10. With a view to strengthening the procedural guidelines and further improving its provisions, the Assembly proposes the following amendment to the draft additional protocol:

> 10.1. in Article 10, paragraph 3, add the following sentence at the end of the paragraph: "Where the duration of such measures exceeds seven working days, each Party shall ensure that their extension is subject to an authorisation by a court."

11. Finally, the Assembly notes that its role in the process of drafting new Council of Europe conventions and protocols merits careful reflection. It regrets that, save for a few exceptions, most of its past proposals for amendments to draft instruments have not been accepted by the Committee of Ministers, without any real explanation. The Assembly also notes that in order to accommodate the Committee of Ministers' requests to adopt its opinions as soon as possible, it has needed to resort to debates under urgent procedure, thereby significantly limiting its capacity to properly reflect upon the presented drafts. While such haste may occasionally be warranted by exceptional circumstances, it should not become the norm. Accordingly, the Assembly invites the Committee of Ministers to engage in dialogue with the aim of establishing a more effective and inclusive opinion process, allowing the Assembly to have a more meaningful impact on the preparation of new Council of Europe binding instruments.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2653 (2026)[1]

Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail

Assemblée parlementaire

1. Le dumping social et l'exploitation par le travail fragilisent le modèle social européen, portent atteinte aux droits fondamentaux et à la dignité humaine et faussent la concurrence loyale, menaçant ainsi la cohésion sociale et la stabilité démocratique dans les États membres du Conseil de l'Europe. Les chef·fes d'État et de gouvernement réunis au Sommet de Reykjavík (2023) ont souligné le rôle central de la justice sociale et de la Charte sociale européenne (STE n° 35 et STE n° 163 (révisée), «la Charte»), dont les normes constituent un «socle de droits» qui ne doit pas être mis à mal par les pratiques ou les législations nationales.

2. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation que, à mesure que l'intégration économique se poursuit, les disparités en matière de normes du travail, de salaires et de mécanismes de mise en œuvre contribuent à créer un marché du travail à deux vitesses, où les travailleuses et travailleurs vulnérables, souvent migrants ou détachés, et celles et ceux qui travaillent dans l'économie informelle, sont soumis à des conditions de travail indignes et ne bénéficient pas d'une protection sociale adéquate. En outre, l'exploitation par le travail, qui va de la sous-rémunération systématique à la coercition psychologique ou physique et, dans le pire des cas, au travail forcé et à la traite des êtres humains, en passant par le refus des protections sociales, les conditions de travail dangereuses et les horaires excessifs, représente une grave violation de la dignité humaine et des droits fondamentaux.

3. Le dumping social et l'exploitation par le travail sont contraires à l'Agenda pour le travail décent de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui repose sur quatre piliers: emploi, protection sociale, dialogue social et droits au travail (dont le salaire minimum), et qui s'applique à toutes les personnes qui travaillent, tant dans le secteur formel que dans le secteur informel. Les États membres du Conseil de l'Europe se sont également engagés à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations unies, dont l'Objectif n° 8 vise à «promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous».

4. L'Assemblée souligne que tous les États membres sont liés par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et se sont engagés, à des degrés divers, en vertu de la Charte et de sa version révisée, à défendre les droits socio-économiques, notamment le droit à des conditions de travail équitables, à une rémunération équitable, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, la protection des travailleuses et travailleurs migrants et la non-discrimination. Elle souligne en outre l'importance de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) pour combattre les formes graves d'exploitation par le travail et garantir une réponse centrée sur la victime et fondée sur les droits humains.

5. Dans ce contexte, l'Assemblée souligne l'importance et la complémentarité des différentes normes juridiques supranationales établies par les directives de l'Union européenne, les conventions de l'OIT et les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance) (voir Doc. 16371, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Valérie Piller Carrard). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance).
Voir également la Recommandation 2307 (2026).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

Résolution 2653 (2026)

6. L'Assemblée se félicite de la déclaration politique adoptée le 19 mars 2026 lors de la Conférence de haut niveau sur les droits sociaux – La Charte sociale européenne et exhorte les États membres à mieux utiliser les critères de référence de la Charte, ainsi que d'autres instruments internationaux, pour lutter plus efficacement contre le dumping social et l'exploitation par le travail. Pour ce faire, elle recommande notamment:

6.1. de renforcer les bases juridiques et les institutions nationales qui sous-tendent les droits liés au travail en utilisant les normes de la Charte (en particulier les articles 2, 3, 4, 18, 19, 20 et E) et d'accepter des dispositions supplémentaires de la Charte afin de lutter plus efficacement contre le dumping social;

6.2. d'encourager des modèles économiques socialement justes qui offrent des emplois stables et sûrs et mettent sur un pied d'égalité les intérêts économiques et les droits socio-économiques;

6.3. de protéger les lanceuses et lanceurs d'alerte qui signalent l'exploitation par le travail aux autorités, de mettre en place des canaux sécurisés pour ce type de signalement et de construire des «pare-feux» entre les autorités chargées de l'application du droit du travail et les autorités chargées de l'immigration, en donnant aux travailleuses et travailleurs exploités les moyens de réclamer des arriérés de salaire sans crainte de se voir expulsés ou de perdre leur titre de séjour;

6.4. de renforcer le partenariat social, d'assurer la liberté d'association et de garantir le droit syndical en étendant les conventions collectives sectorielles à tous les travailleuses et travailleurs, en particulier dans les secteurs à haut risque et à bas salaires, et en impliquant les partenaires sociaux dans des inspections sur le terrain menées par diverses parties prenantes;

6.5. d'augmenter sensiblement les ressources (financement et personnel) des inspections du travail afin de respecter les critères minimaux de l'OIT, de permettre des inspections fondées sur les risques et de garantir des sanctions efficaces et dissuasives en cas d'infraction à la législation du travail;

6.6. d'harmoniser les contrôles et de renforcer la collaboration transfrontalière, y compris avec l'Autorité européenne du travail et les autorités fiscales, en invoquant, le cas échéant, le Protocole d'amendement à la Convention concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale (STCE n° 208);

6.7. de garantir un salaire minimum vital et la parité salariale pour tous les travailleuses et travailleurs dans les pays d'accueil, en interdisant les contrats «zéro heure», et de réduire l'écart salarial entre les femmes et les hommes;

6.8. de promouvoir une coopération intégrée et entre les diverses parties prenantes en reproduisant, le cas échéant, les modèles nordiques de centres interinstitutionnels (travail, migrations, police, fiscalité) pour le partage de renseignements, l'échange de données, l'analyse des risques et l'application de la législation, en mettant l'accent sur les cas à haut risque et les cas transfrontaliers;

6.9. d'imposer l'octroi de licences obligatoires et la certification des agences de travail temporaire, de mettre en place des systèmes d'évaluation des risques, de prévoir des sanctions en cas de non-respect et d'interdire les agences qui opèrent en tant que sociétés-écrans ou qui n'exercent pas d'activité économique réelle dans le pays;

6.10. de renforcer la réglementation et la responsabilité en matière de sous-traitance en imposant une responsabilité conjointe tout au long de la chaîne de sous-traitance, en appliquant des limites strictes aux divers niveaux de sous-traitance et en garantissant l'égalité des conditions d'emploi, des salaires et de l'accès aux voies de recours pour tous les travailleuses et travailleurs, en s'inspirant des modèles appliqués en Suisse et en Belgique;

6.11. de veiller, le cas échéant, à l'application effective des directives pertinentes de l'Union européenne, y compris pour les ressortissant·es de pays tiers et les travailleuses et travailleurs recrutés par des agences de travail temporaire;

6.12. de fournir aux travailleuses et travailleurs, en particulier migrants et détachés, des informations accessibles en plusieurs langues sur leurs droits et de leur indiquer des points de contact pour l'aide juridictionnelle, notamment par l'intermédiaire des syndicats;

6.13. de lutter contre le faux travail indépendant et le travail informel en établissant des critères clairs pour classer les travailleurs et travailleuses comme salariés, en étendant les protections aux travailleuses et travailleurs des plateformes, en renforçant la surveillance des secteurs connus pour employer de faux travailleuses et travailleurs indépendants et en recourant à des amnisties ciblées et à un enregistrement simplifié à des fins de régularisation;

6.14. de faire progresser et d'intégrer la responsabilité sociétale des entreprises en faisant respecter le devoir de diligence dans les chaînes d'approvisionnement, ce qui exige des entreprises qu'elles identifient, contrôlent et traitent les risques de dumping social. Les pouvoirs publics et les entreprises privées devraient refuser de travailler avec des entrepreneurs ou des fournisseurs qui se livrent à des pratiques d'exploitation;

6.15. d'envisager la mise en œuvre de mesures positives et d'incitation qui récompensent les entreprises vertueuses appliquant des normes sociales élevées pour leurs employé·es;

6.16. de soutenir les négociations en faveur d'un instrument international juridiquement contraignant fondé sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de mettre en œuvre les principes directeurs énoncés dans la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises.

7. À la lumière des recommandations ci-dessus, l'Assemblée invite les parlements nationaux à revoir et à renforcer, le cas échéant, la législation nationale afin de la mettre en conformité avec les engagements internationaux du pays visant à lutter contre le dumping social et l'exploitation par le travail. Elle encourage les parlements nationaux à suivre la mise en œuvre, par le gouvernement et les organismes publics compétents, des mesures concrètes prises contre le dumping social et l'exploitation par le travail.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2653 (2026)[1]

European guidelines to counter social dumping and labour exploitation

Parliamentary Assembly

1. Social dumping and labour exploitation undermine the European social model, erode fundamental rights and human dignity, and distort fair competition, threatening social cohesion and democratic stability across member States of the Council of Europe. Heads of State and Government at the Reykjavík Summit (2023) underscored the centrality of social justice and the European Social Charter (ETS No. 35 and ETS No. 163 (revised), "the Charter") whose standards serve as a "floor of rights" that must not be undercut in national practice or law.

2. The Parliamentary Assembly notes with concern that, as national economies integrate further, disparities in labour standards, wages and enforcement mechanisms contribute to a dual labour market where vulnerable workers, often migrant or posted workers and those involved in the informal economy, are subjected to substandard working conditions and do not benefit from adequate social protection. Moreover, labour exploitation ranging from systematic underpayment, denial of social protections, unsafe working conditions and excessive hours to psychological or physical coercion and, at its worst, forced labour and trafficking in human beings, represents a grave violation of human dignity and fundamental rights.

3. Social dumping and labour exploitation are contrary to the Decent Work Agenda of the International Labour Organization (ILO) grounded in four pillars of employment, social protection, social dialogue, and rights at work (including minimum wage), which applies to all persons at work both in the formal and informal sectors. Council of Europe member States are also committed to pursuing the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development whose Goal 8 aims to "promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all".

4. The Assembly underlines that all member States are bound by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and are committed, to varying extents, under the Charter and its revised version, to defending socio-economic rights, including the right to just conditions of work, fair remuneration, safe and healthy working conditions, protection of migrant workers and non-discrimination. It further underlines the importance of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197) in combating severe forms of labour exploitation and ensuring a victim-centred, human rights-based response.

5. In this context, the Assembly highlights the relevance and complementarity of various supra-national legal standards established by the European Union directives, the ILO conventions and the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights.

---

1. *Assembly debate* on 23 April 2026 (17th sitting) (see Doc. 16371, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Valérie Piller Carrard). *Text adopted by the Assembly* on 23 April 2026 (17th sitting).
See also Recommendation 2307 (2026).
Provisional version subject to editorial review.

Resolution 2653 (2026)

6. The Assembly welcomes the political declaration adopted at the Council of Europe High-Level Conference on Social Rights – the European Social Charter, on 19 March 2026, and urges member States to better use the benchmarks of the Charter, together with other international instruments, in combating social dumping and labour exploitation more effectively. To this end, it notably recommends to:

6.1. strengthen national legal foundations and institutions underpinning work-related rights by using the norms of the Charter (particularly Articles 2, 3, 4, 18, 19, 20 and E) and accept additional provisions of the Charter with a view to combating social dumping more effectively;

6.2. incentivise socially just economic models that provide for stable and secure employment putting economic interests and socio-economic rights on an equal footing;

6.3. protect whistle-blowers who report labour exploitation to authorities, establish safe channels for such reporting and build “firewalls” between labour law enforcement and immigration authorities, empowering exploited workers to claim back wages without fear of expulsion or loss of residence;

6.4. strengthen social partnership, ensure freedom of association and guarantee the right to organise by expanding sectoral collective agreements to cover all workers, especially in high-risk, low-wage sectors and involving social partners in multistakeholder field inspections;

6.5. significantly increase resources (funding and staff) for labour inspectorates to meet ILO’s minimum benchmarks, enable risk-based inspections and ensure effective, dissuasive sanctions for breaches of labour legislation;

6.6. harmonise controls and strengthen cross-border collaboration, including with the European Labour Authority and tax authorities, invoking, where appropriate, the Protocol amending the Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters (CETS No. 208);

6.7. ensure minimum living wage and wage parity for all workers in host countries, banning zero-hours contracts, and curb gender pay gap;

6.8. promote integrated, multistakeholder co-operation by replicating, where applicable, Nordic models of cross-agency (labour, migration, police, tax) centres for intelligence sharing, data exchange, risk analysis and enforcement, focusing on high-risk and cross-border cases;

6.9. mandate compulsory licensing and certification of temporary employment agencies, set up risk evaluation systems, ensure sanctions for non-compliance and ban agencies that operate as shell companies or without real economic activity in the country;

6.10. enhance regulation and accountability for subcontracting by mandating joint liability across the subcontracting chain, imposing strict limits on subcontracting levels and ensuring equal conditions, wages and access to remedies for all workers, taking inspiration from Swiss and Belgian enforcement models;

6.11. as appropriate, ensure effective enforcement of relevant EU directives, including for third-country nationals and workers recruited through temporary employment agencies;

6.12. provide workers, especially migrant and posted workers, with accessible, multilingual information on their rights and contact points for legal aid, including through trade unions;

6.13. combat false self-employment and informal employment by establishing clear criteria to classify workers as employees, extending protections to platform workers, increasing supervision of sectors known for bogus self-employment and using targeted amnesties and simplified registration for regularisation purposes;

6.14. advance and mainstream corporate social responsibility by enforcing due diligence in supply chains, which requires companies to identify, audit and tackle the risks of social dumping. Public authorities and private firms should refuse to work with contractors or suppliers engaged in exploitative practices;

6.15. consider adopting positive measures and incentives that reward virtuous enterprises for embracing high social norms for their workers;

6.16. support the negotiations towards an international legally binding instrument based on the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights and implement the Guiding Principles as called for by Recommendation CM/Rec(2016)3 of the Committee of Ministers to member States on human rights and business.

7. In light of the above recommendations, the Assembly calls on national parliaments to review and enhance, where necessary, national legislation to bring it in line with the country's international commitments aimed at combating social dumping and labour exploitation. It encourages national parliaments to follow the implementation of practical measures against social dumping and labour exploitation by government and relevant public agencies.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2307 (2026)[1]

Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution 2653 (2026) «Lignes directrices européennes pour combattre le dumping social et l'exploitation par le travail» ainsi qu'à sa Résolution 1993 (2014) «Un travail décent pour tous» et sa Recommandation 2304 (2026) «65e anniversaire de la Charte sociale européenne: les droits sociaux, socle de démocraties résilientes et de justice sociale».

2. Afin de renforcer l'action nationale contre le dumping social et l'exploitation par le travail, l'Assemblée souligne l'importance des critères de référence inscrits dans la Charte sociale européenne (STE n° 35 et STE n° 163 (révisée)) pour guider les efforts des États membres dans ce domaine et invite le Comité des Ministres:

2.1. à promouvoir l'acceptation de dispositions supplémentaires de la Charte et la ratification de la Charte révisée et du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives (STE n° 158);

2.2. à attirer l'attention des gouvernements nationaux sur les recommandations pour action contenues dans sa Résolution 2653 (2026).

3. L'Assemblée souligne en outre que, pour remédier plus efficacement aux effets indésirables des activités des entreprises sur les droits humains, et notamment sur les droits socio-économiques, il est absolument nécessaire d'accélérer les négociations et d'adopter un instrument international juridiquement contraignant fondé sur les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme. Elle prie donc instamment le Comité des Ministres de demander aux États membres de soutenir activement ce processus.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance) (voir Doc. 16371, rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: Mme Valérie Piller Carrard). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2307 (2026)[1]

European guidelines to counter social dumping and labour exploitation

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its Resolution 2653 (2026) "European guidelines to counter social dumping and labour exploitation", Resolution 1993 (2014) "Decent work for all" and Recommendation 2304 (2026) "The 65th anniversary of the European Social Charter: social rights as the foundation of resilient democracies and social justice".

2. With a view to strengthening national action against social dumping and labour exploitation, the Assembly highlights the importance of the benchmarks enshrined in the European Social Charter (ETS No. 35 and ETS No. 163 (revised)) in guiding member States' efforts in this area and invites the Committee of Ministers to:

2.1. promote acceptance of additional provisions of the Charter and the ratification of the revised Charter and the Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (ETS No. 158);

2.2. draw the attention of national governments to the recommendations for action contained in its Resolution 2653 (2026).

3. The Assembly moreover underlines that, in order to address the adverse impacts of business activities on human rights, including socio-economic rights, more effectively, there is a strong need to accelerate the negotiations and adopt an international legally binding instrument based on the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights. It therefore urges the Committee of Ministers to ask member States to actively support this process.

1. *Assembly debate* on 23 April 2026 (17th sitting) (see Doc. 16371, report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Valérie Piller Carrard). *Text adopted by the Assembly* on 23 April 2026 (17th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2654 (2026)[1]

La protection du droit d'auteur dans l'environnement de l'intelligence artificielle

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que les droits de propriété intellectuelle jouent un rôle essentiel de catalyseur de l'innovation et de l'investissement dans divers secteurs.

2. L'Assemblée est consciente du fait que les industries culturelles et créatives, qui emploient plusieurs millions de personnes, représentent une force économique importante en Europe. Ces industries s'appuient sur la législation sur le droit d'auteur pour protéger les droits et les intérêts des auteur·es et autres titulaires de droits, ainsi que pour rémunérer leurs œuvres et contributions créatives.

3. L'Assemblée reconnaît que l'avènement de l'ère de l'intelligence artificielle (IA) a fait surgir une série de problèmes particulièrement complexes pour le secteur de la création.

4. Afin d'alimenter leurs systèmes très gourmands en données, les entreprises d'IA récupèrent des informations sur internet sans autorisation préalable et sans rémunérer les créateurs et créatrices de contenus, sur la base de dispositions législatives qui ne sont ni claires ni adaptées à leur objectif.

5. L'entraînement de l'IA nécessite la réalisation de copies à différentes étapes qu'il s'agisse du «moissonnage» (*web scraping*) initial et de la création, de la publication en ligne et du téléchargement des ensembles de données, ou de l'entraînement proprement dit de l'IA avec ces ensembles et de l'utilisation du modèle obtenu. Ces copies, lorsqu'elles relèvent de la protection du droit d'auteur, constituent des actes de reproduction et devraient être soumises à l'autorisation des titulaires de droits concernés, sauf si elles sont couvertes par une exception ou une limitation au droit d'auteur.

6. L'Assemblée constate que la législation actuelle de l'Union européenne n'offre pas de solution à ce problème. Les exceptions relatives à la fouille de textes et de données (*text and data mining, TDM*) qui ont été adoptées avant l'avènement de l'IA générative imposent aux titulaires de droits d'auteur de s'opposer expressément à cet usage (*opt-out*) de cette exception et ne prévoient aucune disposition en matière de rémunération.

7. En outre, des doutes subsistent concernant l'applicabilité à l'IA générative des exceptions relatives à la fouille de textes et de données, d'autant plus que ces exceptions doivent respecter l'article 5, paragraphe 5, de la directive 2001/29/CE qui prévoit que les limitations ou exceptions «ne sont applicables que dans certains cas spéciaux qui ne portent pas atteinte à l'exploitation normale de l'œuvre ou autre objet protégé ni ne causent un préjudice injustifié aux intérêts légitimes du titulaire du droit».

8. L'Assemblée souligne que cet environnement juridique est particulièrement avantageux pour les entreprises américaines et chinoises. Si les règles du jeu ne sont pas équitables, l'innovation et la concurrence en Europe en pâtiront. S'il n'y a pas d'équité, les écarts actuels en matière de richesse et de pouvoir se creuseront encore davantage. Malheureusement, le système juridique actuel est incapable de remédier aux défaillances du marché car les régulateurs et les petits concurrents ne disposent pas des

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance) (voir Doc. 16374, rapport de la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, rapporteur: M. Mogens Jensen). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 avril 2026 (17e séance).
Version provisoire sous réserve de révision éditoriale.

ressources financières nécessaires face aux dépenses juridiques des géants de la technologie, qui se chiffrent en milliards de dollars. De plus, les procédures judiciaires sont en elles-mêmes inadaptées pour s'appliquer aux biens publics que sont notamment les informations fiables et les infrastructures numériques, ou aux externalités, comme la désinformation et les atteintes à l'environnement.

9. En particulier, la viabilité de l'écosystème des médias d'information pourrait être menacée en raison du caractère immédiat et de courte durée de la valeur économique des contenus informatifs. Il est important de noter qu'une procédure judiciaire longue n'est pas une solution efficace pour compenser la perte de revenus lorsque les plateformes utilisent ces contenus sans paiement équitable. Pendant toute la durée de la procédure, les plateformes peuvent générer des revenus publicitaires et consolider leur position sur le marché, tandis que les éditeurs perdent des revenus qu'ils ne pourront récupérer à terme.

10. Par ailleurs, l'impressionnante capacité des outils d'IA générative à générer de nouveaux contenus soulève d'autres questions liées au droit d'auteur.

11. Un débat juridique est en cours sur la possibilité de protéger par le droit d'auteur les œuvres créées à l'aide d'outils d'IA et sur la question de savoir qui détiendrait les droits en résultant. S'il semble évident qu'un outil d'IA ne peut être titulaire de droits, une analyse au cas par cas pourrait être nécessaire pour déterminer si une œuvre créée avec l'intervention d'un outil d'IA peut avoir une personne physique comme auteur.

12. En tout état de cause, il est important de noter que les contenus générés par les systèmes d'IA qui sont basés sur du matériel protégé par le droit d'auteur sont susceptibles de porter atteinte aux droits de reproduction, de communication et de mise à disposition du public des titulaires de droits d'auteur.

13. Les contenus générés par l'IA visant à tromper les gens (les hypertrucages, ou *deepfakes*) soulèvent de grandes préoccupations. Les hypertrucages ne sont pas nocifs en tant que tels et peuvent être utilisés à des fins parfaitement légales, par exemple la parodie. Ils peuvent toutefois aussi être utilisés à mauvais escient, à des fins de désinformation et pour manipuler l'opinion publique dans le cadre de processus électoraux, et peuvent porter atteinte aux droits de la personnalité en utilisant de manière abusive l'image et la voix d'une personne. Cette atteinte aux droits de la personnalité peut être particulièrement préjudiciable lorsqu'il s'agit de l'image de personnes mineures.

14. À la lumière de toutes ces considérations, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe à adopter une approche réglementaire qui ménage un juste équilibre entre les droits et les intérêts des fournisseurs d'IA et ceux des titulaires de droits de sorte que l'innovation ne se fasse pas au détriment des créateurs et créatrices, et à protéger les citoyens et citoyennes, et plus largement la démocratie, contre l'utilisation abusive des outils d'IA. À cet égard, ils devraient en particulier:

14.1. préciser dans leur législation nationale que les exceptions au droit d'auteur, telles que les exceptions relatives à la fouille de textes et de données prévues par la Directive (UE) 2019/790 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique, ne sont pas applicables à l'entraînement des systèmes d'IA;

14.2. signer et ratifier la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur l'intelligence artificielle et les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit (STCE n° 225) et adopter ou maintenir des mesures visant à garantir que des obligations adéquates en matière de transparence et de contrôle sont en place pour aider les parties ayant des intérêts légitimes, y compris les titulaires de droits d'auteur, à exercer et à faire respecter leurs droits de propriété intellectuelle;

14.3. imposer aux fournisseurs de systèmes d'IA de divulguer les données d'entraînement afin que les titulaires de droits puissent faire valoir ceux-ci et fournir des éléments de preuve devant les tribunaux en cas d'utilisation non autorisée de leurs contenus;

14.4. inscrire dans leur droit interne une règle selon laquelle il est présumé que les systèmes d'IA commerciaux ont été entraînés à partir de contenus protégés par le droit d'auteur lorsque les exigences de transparence ne sont pas respectées;

14.5. instaurer, dans leur droit interne, des règles de rémunération équitable fondées sur une évaluation indépendante pour les cas où l'accès aux données n'est pas possible, et soutenir les systèmes de licences collectives à cet égard;

14.6. mettre en place un modèle obligatoire d'arbitrage de l'offre finale qui permette à une partie à la négociation de demander un arbitrage contraignant au ministère national compétent lorsqu'une autre partie a rompu les négociations ou refusé une demande de négociation ou lorsqu'il paraît peu probable que les négociations aboutissent à un résultat;

14.7. exiger que les contenus générés par des systèmes d'IA soient signalés comme tels au moyen d'un étiquetage approprié, lisible par machine, interopérable et facilement identifiable par un être humain;

14.8. exiger que la distribution non autorisée d'imitations numériques réalistes de caractéristiques personnelles soit considérée comme illégale dans leur législation nationale;

14.9. exiger que les artistes-interprètes et les artistes soient protégés contre la distribution non autorisée d'imitations numériques réalistes de leurs performances ou de leurs réalisations artistiques;

14.10. promouvoir l'éducation aux médias et à l'information, et investir dans des programmes d'éducation aux médias et d'instruction civique pour encourager la pensée critique, en particulier en ce qui concerne les outils d'IA et la compréhension des résultats qu'ils produisent.

15. L'Assemblée invite les fournisseurs d'IA à veiller à la transparence des données utilisées pour l'entraînement de l'IA et à faire preuve d'ouverture au dialogue et de bonne volonté dans les négociations avec les titulaires de droits.

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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2654 (2026)[1]

Copyright enforcement in the artificial intelligence environment

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly stresses that intellectual property rights are a fundamental catalyst for innovation and investment across diverse industry sectors.

2. The Assembly values the fact that cultural and creative industries represent a significant economic force in Europe, with a workforce numbering in the millions. These industries depend on copyright law for the protection of the rights and interests of authors and other rightsholders, as well as for the remuneration of their creative works and contributions.

3. The Assembly acknowledges that the emergence of the artificial intelligence (AI) era has given rise to a particularly challenging set of problems for the creative sector.

4. In order to feed their data-hungry systems, AI companies are scraping the internet without prior permission and without remunerating content creators on the basis of legislative provisions that are neither clear-cut nor fit for purpose.

5. AI training requires the making of copies at different stages: from the initial web scraping and the creation, online publication and downloading of datasets, to the actual AI training with those datasets and the use of the resulting mode. Those copies, if copyright-protected, are acts of reproduction and would require the authorisation of the relevant rightsholders unless there are covered by a copyright exception or limitation.

6. The Assembly notes that current European Union legislation does not offer a solution to this problem. The so-called "text and data mining (TDM) exceptions", which were adopted before the advent of generative AI, place the onus on copyright holders to opt out of this exception and do not include any remuneration provisions.

7. Moreover, there are doubts regarding the applicability of the text and data mining exceptions to generative AI, in particular since these exceptions must comply with Article 5(5) of Directive 2001/29/EC which states that limitations or exceptions apply only to "certain special cases which do not conflict with a normal exploitation of the work or other subject-matter and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the rightsholder".

8. The Assembly underlines that such legal environment is particularly advantageous especially for US and Chinese companies. Without a level playing field, innovation and competition in Europe will suffer. In the absence of fairness, existing disparities in wealth and power will be exacerbated. Unfortunately, the present legal system is incapable of rectifying market failure, as regulators and smaller competitors lack the financial resources to match the billion-dollar legal expenditure of tech giants. Furthermore, judicial proceedings themselves are inadequate for addressing public goods, such as trustworthy information and digital infrastructure, or externalities, including disinformation and environmental damage.

---

1. *Assembly debate* on 23 April 2026 (17th sitting) (see Doc. 16374, report of the Committee on Culture, Science, Education and Media, rapporteur: Mr Mogens Jensen). *Text adopted by the Assembly* on 23 April 2026 (17th sitting).
Provisional version subject to editorial review.

Resolution 2654 (2026)

9. In particular, the sustainability of the news media ecosystem may be at risk due to the immediate, short-lived economic value of news content. It is important to note that lengthy litigation is not an effective solution to loss of revenue when platforms use that content without fair payment. During protracted legal proceedings, platforms can generate advertising revenue and consolidate their market position, while publishers forfeit revenue that is irrecoverable in the long term.

10. Otherwise, the impressive capabilities of generative AI tools in generating new content give rise to other copyright-related issues.

11. There is an ongoing legal debate about the copyrightability of works created using AI tools, and about who would hold the rights resulting thereof. Whereas it seems obvious that an AI tool cannot be a holder of rights, a case-by-case analysis might be required to determine whether a work created with the intervention of an AI tool can have a physical person as an author.

12. In any event, it is important to note that content generated by AI systems that is based on copyrighted material has the potential to infringe the rights of reproduction, communication and making available to the public of copyright holders.

13. GenAI content aiming at misleading people (the so-called deepfakes) are a subject of widespread concern. Deepfakes are not inherently harmful and can be used for purposes that are legal, such as parody. However, if misused, they can be used for disinformation purposes and to manipulate public opinion in electoral processes, and can violate personality rights by misusing a person's image and voice. This violation of personality rights can be particularly harmful when it comes to the image of minors.

14. In light of all these considerations, the Assembly calls on the Council of Europe member States to adopt a regulatory approach that balances the rights and interests of AI providers and rightsholders so that innovation is not achieved at the expense of creators, and to protect citizens and democracy at large against the abuse of AI tools. In this respect, they should in particular:

14.1. clarify in their national legislation that copyright exceptions such as the text and data mining exceptions introduced by the European Union's Directive (EU) 2019/790 on copyright and related rights in the Digital Single Market are not applicable to the training of AI systems;

14.2. sign and ratify the Council of Europe Framework Convention on Artificial Intelligence and Human Rights, Democracy and the Rule of Law (CETS No. 225) and adopt or maintain measures to ensure that adequate transparency and oversight requirements are in place to facilitate the possibility for parties with legitimate interests, including copyright holders, to exercise and enforce their intellectual property rights;

14.3. require that providers of AI systems disclose training data so that rightsholders can assert their rights and provide substantiation in a court of law for any unauthorised utilisation of their content;

14.4. introduce a rule in their national legislations whereby it would be presumed that commercial AI systems have been trained on copyright-protected material in cases where transparency requirements are not met;

14.5. introduce, in their national legislation, fair remuneration rules based on an independent valuation for cases where access to data is not possible, and support collective licensing schemes in this regard;

14.6. introduce a compulsory final offer arbitration model that allows a negotiating party to make a request for binding arbitration to the relevant national ministry when another of the parties has broken off negotiations, refused a request for negotiations, or when negotiations do not seem likely to lead to a result;

14.7. require that content generated by AI systems is disclosed as such by appropriate labelling that is machine-readable, interoperable, and easily identified by human beings;

14.8. require that the unauthorised distribution of realistic digitally generated imitations of personal characteristics is considered illegal in their national legislation;

14.9. require that performers and artists are protected against the unauthorised distribution of realistic digitally generated imitations of their performances or artistic achievements;

14.10. promote media and information literacy, and invest in media and civic education programmes to uphold critical thinking, especially with regard to the AI tools and the understanding of its output.

15. The Assembly calls on AI providers to provide transparency of data used for AI training, and show openness to dialogue and good will in negotiations with rightsholders.

Centrale drukkerij - Imprimerie centrale