



SESSION ORDINAIRE 2025

Deuxième partie

7 – 11 avril 2025

TEXTES ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE

Versions provisoires

Table des matières

Avis

Avis 305 (2025)	Projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal (Doc. 16150)
---------------------------------	--

Recommandations

Recommandation 2292 (2025)	L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe (Doc. 16131)
Recommandation 2293 (2025)	Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe (Doc. 16138)
Recommandation 2294 (2025)	Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité (Doc. 16152)
Recommandation 2295 (2025)	Mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Doc. 16134)
Recommandation 2296 (2025)	Renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Amérique latine (Doc. 16129)

Résolutions

Résolution 2593 (2025)	L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe (Doc. 16131)
Résolution 2594 (2025)	Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée (Doc. 16137)
Résolution 2595 (2025)	Mettre fin aux expulsions collectives de personnes étrangères (Doc. 16135)
Résolution 2596 (2025)	Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe (Doc. 16138)
Résolution 2597 (2025)	L'arrestation du maire d'Istanbul et la situation de la démocratie et des droits humains en Türkiye (Doc. 16151)
Résolution 2598 (2025)	Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité (Doc. 16152)
Résolution 2599 (2025)	Mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Doc. 16134)
Résolution 2600 (2025)	La situation en Géorgie et le suivi de la Résolution 2585 (2025) "Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Géorgie" (Doc. 16153)
Résolution 2601 (2025)	Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (Doc. 16126)
Résolution 2602 (2025)	Les interconnexions entre le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne (Doc. 16128)
Résolution 2603 (2025)	Renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Amérique latine (Doc. 16129)

Avis
305



Avis 305 (2025)¹

Version provisoire

Projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal

Assemblée parlementaire

1. La protection de l'environnement contre les préjudices causés par l'activité humaine est devenue l'une des principales préoccupations de la communauté internationale depuis que celle-ci a pris conscience que la santé de la planète et le bien-être de l'humanité sont étroitement liés. Les nations européennes se sont associées à l'action mondiale qui a été engagée, en soutenant le Programme de développement durable des Nations Unies, l'Accord de Paris sur le changement climatique et le Pacte vert pour l'Europe. Dans la Déclaration de Reykjavík adoptée en 2023, les États membres du Conseil de l'Europe reconnaissaient qu'il était urgent d'agir face à la triple crise planétaire en s'engageant à travailler «sur les aspects de l'environnement liés aux droits de l'homme [...], en ligne avec la Résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le droit à un environnement propre, sain et durable».
2. Avec le projet de stratégie du Conseil de l'Europe sur l'environnement et le projet de plan d'action y afférent, le nouveau projet de Convention du Conseil de l'Europe sur la protection de l'environnement par le droit pénal («le projet de convention») fera partie de l'ensemble de mesures en faveur de l'environnement qui seront soumises au Comité des Ministres pour adoption le 14 mai 2025.
3. L'Assemblée parlementaire se félicite que le Comité européen pour les problèmes criminels ait terminé ses travaux sur ce nouveau projet de convention, qui est destiné à remplacer la convention de 1998 sur le même sujet (STE n° 172). Une fois adoptée et mise en œuvre, cette nouvelle convention sera le premier instrument international juridiquement contraignant qui traite de la criminalité environnementale, visant un large éventail d'infractions, dont une infraction particulièrement grave qui recouvre des comportements souvent qualifiés d'écocide. Le projet de convention s'appuie sur des traités internationaux et sur des normes juridiques relatives à la protection de l'environnement, aux droits humains et à la criminalité transnationale, y compris une série d'instruments juridiques du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée rappelle que, dans sa Recommandation 2213 (2021) «Examen des questions de responsabilité civile et pénale dans le contexte du changement climatique», elle avait demandé au Comité des Ministres «de mener une étude sur la notion d'«écocide», son incorporation dans le droit national et son éventuelle reconnaissance universelle» et d'élaborer un nouvel instrument juridique pour remplacer la Convention n° 172, qui n'est toujours pas mise en œuvre. L'Assemblée a renouvelé cet appel dans sa Recommandation 2246 (2023) «Impact environnemental des conflits armés», en demandant que la nouvelle convention s'applique aussi dans le contexte des conflits armés, en temps de guerre ou en cas d'occupation, et qu'elle couvre l'écocide. En outre, dans sa Recommandation 2272 (2024) «Réaliser le droit humain à un environnement sûr, propre, sain et durable grâce au processus de Reykjavík», elle a insisté sur la nécessité d'instaurer un mécanisme de contrôle performant pour la nouvelle convention.
5. L'Assemblée note que le projet de convention vise à prévenir et combattre efficacement la criminalité environnementale, à promouvoir la coopération nationale et internationale et à établir des normes juridiques minimales à l'intention des États en matière de criminalité environnementale. Elle se félicite que le projet de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance) (voir [Doc. 16150](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: M^{me} Yuliia Ovchynnykova). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance).



convention mette l'accent sur la prévention en définissant un large éventail d'infractions passibles de sanctions et en prévoyant la mise en œuvre de mesures de sensibilisation du grand public et d'une coopération avec la société civile et les organisations non gouvernementales.

6. L'Assemblée se félicite que le projet de convention prévoit des dispositions qui précisent que cet instrument «s'applique en temps de paix et dans les situations de conflit armé, de guerre ou d'occupation» et qui donnent des définitions des termes «illicite», «eaux», «écosystème» et «déchet», en tirant des enseignements de l'expérience des États membres et des difficultés pratiques rencontrées dans l'application du droit pénal en matière d'environnement. Une définition de l'écocide, telle que celle qui a été proposée par le groupe d'experts indépendants pour la définition juridique de l'écocide, pourrait être ajoutée dans le rapport explicatif de la convention afin d'amener les États membres à aligner leur compréhension de ce concept juridique et d'en faciliter l'intégration dans le droit interne. Dans la même optique, le rapport explicatif devrait esquisser une définition des termes «irréversibles», «étendus», «substantiels» et «de longue durée» employés à l'article 31 du projet de convention, comme cela avait été proposé à l'origine au cours du processus de négociation. L'Assemblée note que dans la version française de l'article 31 du projet de Convention, l'équivalent français de la partie de la phrase suivante: «*or causes long-lasting, widespread and substantial damage*») est manquant et devrait être ajouté.

7. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle que de nombreuses parties prenantes dans le monde entier s'emploient à faire reconnaître l'écocide ou des dommages étendus, durables et graves à l'environnement comme un cinquième crime international, ce qui permettrait des poursuites devant la Cour pénale internationale. La nouvelle directive 2024/1203 de l'Union européenne du 11 avril 2024 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal énumère des infractions environnementales, notamment celles qui peuvent constituer une «infraction qualifiée» lorsqu'elles sont commises intentionnellement et causent une destruction ou des dommages étendus, substantiels et de longue durée à l'environnement, ce qui est similaire à une «infraction particulièrement grave» telle que définie dans le projet de convention.

8. L'Assemblée considère qu'il existe de bonnes raisons de relever encore le niveau d'ambition de cet instrument juridique du Conseil de l'Europe. Le projet de convention tel qu'il est actuellement libellé omet de mentionner l'exploitation illégale des forêts et la pêche illicite parmi les infractions visées. Ayant à l'esprit le Plan d'action international visant à prévenir, à contrecarrer et à éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, adopté en 2001 par la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture) et en tenant dûment compte du règlement n° 1005/2008 de l'Union européenne établissant un système communautaire destiné à prévenir, à décourager et à éradiquer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée, il conviendrait donc de rétablir, dans le projet de convention, un article concernant la pêche illicite dans la section 5 relative aux ressources naturelles.

9. L'Assemblée note que le chapitre VIII du projet de convention établit un mécanisme de suivi dont la portée a été revue à la baisse au cours des négociations, bien que les représentant-es de l'Assemblée se soient exprimés en faveur d'un mécanisme plus fort. Après l'examen de deux options inspirées 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») (option plus forte) et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201, «Convention de Lanzarote») (option plus faible), c'est l'option plus faible qui a été retenue. Le mécanisme de suivi proposé actuellement prévoit la création d'un Comité des Parties dont les modalités de fonctionnement seront déterminées par son règlement intérieur.

10. L'Assemblée note avec préoccupation que, pour ce qui est de l'application de la convention, les rédacteurs et rédactrices ont accepté une disposition à l'article 51.2. (sur les «Effets de la présente Convention») qui permet aux États membres de l'Union européenne d'appliquer entre eux les dispositions de l'Union européenne qui relèvent du champ d'application de la convention «sans préjudice de l'application pleine et entière de la présente Convention dans leurs relations avec les autres Parties». Si cette disposition pourrait faciliter la ratification de la convention par les pays de l'Union européenne et par l'Union européenne elle-même, sa formulation laisse entendre aux autres Parties que le groupe des pays de l'Union européenne a un statut d'exception. En outre, l'article 56, relatif aux réserves, comporte des dispositions permettant à l'Union européenne et à ses États membres de restreindre le champ d'application du terme «illicite» à l'article 3.a. de la convention, ainsi que la portée des termes «droits internes» (qui devrait être mis ici au singulier comme dans le reste de la convention), «dispositions de droit interne», «protégé» et «exigence», utilisés pour définir les infractions visées aux articles 13, 14, 19 à 22 et 26 à 30 de la convention.

11. Afin d'équilibrer davantage les dispositions, de rendre le projet de convention plus complet et d'améliorer l'efficacité des poursuites relatives aux infractions environnementales, l'Assemblée propose d'apporter les amendements suivants au projet de convention:

11.1. dans la phrase du préambule qui fait référence aux résolutions et recommandations de l'Assemblée, après les mots «qui appellent à la reconnaissance», ajouter les mots «et à la codification juridique»;

11.2. dans la version anglaise du projet de la convention, dans la phrase du préambule qui fait référence aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, après les mots «A/RES/76/185 of» remplacer les mots «11 January 2022» par les mots «16 December 2021»;

11.3. à l'article 12, après les mots «commis de façon illicite et intentionnelle», et aux articles 16, 17, 18, 20, 21 et 23, après les mots «commis de manière illicite et intentionnelle», ajouter les mots «ou par négligence»;

11.4. à l'article 16, remplacer le mot «ou» qui se trouve avant le mot «l'exportation» par une virgule et, après le mot «l'exportation», ajouter les mots «ou le rejet», étant donné le caractère particulièrement toxique et les effets cumulatifs du mercure ou des produits contenant du mercure, même en faible quantité;

11.5. à l'article 25, avant les mots «la mise sur le marché de bois issu de coupes illicites», ajouter les mots «les coupes de bois illicites et» et reformuler l'intitulé de cet article comme suit: «Infractions liées aux coupes de bois illicites et au commerce qui y est associé»;

11.6. après l'article 24, ajouter un nouvel article libellé comme suit:

«Pêche illicite, non déclarée et non réglementée

1. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, les activités de pêche menées par des navires de pêche nationaux ou étrangers dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État, sans l'autorisation de cet État ou enfreignant une loi, une réglementation administrative ou une décision d'une autorité compétente de cet État, y compris la capture, la mise sur le marché, la transformation, l'importation ou l'exportation de produits de ces activités, à l'exception des cas où le comportement concerne une quantité négligeable.

2. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, les activités de pêche menées par des navires de pêche nationaux ou étrangers dans les eaux maritimes relevant de la juridiction d'un État, dès lors qu'elles n'ont pas été déclarées à cet État ou qu'elles ont été déclarées erronément à l'autorité nationale compétente de cet État, enfreignant une loi, une réglementation administrative ou une décision des autorités compétentes de cet État, à l'exception des cas où le comportement concerne une quantité négligeable.

3. Les Parties prennent les mesures législatives nécessaires pour ériger en infraction pénale, conformément à leur droit interne, lorsque l'acte a été commis de manière illicite et intentionnelle, la pêche au moyen de techniques de pêche ou d'autres instruments qui sont destructeurs ou non sélectifs à l'égard de la faune et de la flore sauvages, ou qui causent ou sont susceptibles de causer la destruction massive de plantes et d'animaux marins et de leur environnement.»

11.7. aux articles 27 et 28, remplacer les mots «faune ou flore sauvages protégées» par les mots «faune, flore ou champignons sauvages protégés», y compris dans le titre de ces articles, étant donné que les champignons ne sont ni des plantes ni des animaux, mais une catégorie à part;

11.8. dans la version française de l'article 31, après les mots «des dommages irréversibles, étendus et substantiels,» ajouter la traduction des mots «*or causes long-lasting, widespread and substantial damage*» qui manquent en français comme suit: «*ou cause des dommages de longue durée, étendus et substantiels,*»;

11.9. à l'article 39 relatif au droit d'être partie à la procédure, après les mots «conformément à la présente Convention», ajouter les mots «ainsi que de demander qu'il soit procédé à un contrôle juridictionnel de toute décision de ne pas engager de poursuites»;

11.10. supprimer l'article 56.3.b., réduisant ainsi la portée des réserves;

11.11. si la proposition ci-dessus n'est pas retenue, à l'article 56.3.b. de la version française, remplacer les mots «droits internes» par les mots «droit interne» comme dans le reste du projet de la convention.

12. Enfin, l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'allouer des ressources appropriées pour promouvoir la signature et la ratification de cette convention dès son lancement, en vue d'assurer son entrée en vigueur dans les meilleurs délais.

Recommandations
2292 à 2296



Recommandation 2292 (2025)¹

Version provisoire

L'ingérence étrangère une menace pour la sécurité démocratique en Europe

Assemblée parlementaire

1. Renvoyant à sa [Résolution 2593 \(2025\)](#) «L'ingérence étrangère: une menace pour la sécurité démocratique en Europe», l'Assemblée parlementaire souligne que toute ingérence intentionnelle, secrète et manipulatrice exercée par des puissances étrangères ou leurs mandataires constitue une menace permanente pour les principaux fondamentaux de la sécurité démocratique partagés par les États membres du Conseil de l'Europe.
2. Ces ingérences visent à saper les processus électoraux, à éroder la confiance du public dans les institutions démocratiques, l'unité nationale, et à fausser la prise de décisions politiques. L'exemple le plus flagrant de cette menace est l'escalade de l'ingérence hostile de la Fédération de Russie depuis le début de sa guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine, que l'Assemblée condamne fermement.
3. L'Assemblée estime qu'une réponse coordonnée et globale est nécessaire pour contrer efficacement la menace d'ingérence étrangère, et plaide pour une collaboration plus étroite avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et d'autres organisations internationales.
4. En outre, l'Assemblée souligne que des élections libres et équitables sont la pierre angulaire des sociétés démocratiques. Des processus électoraux indépendants et transparents sont nécessaires à la fois pour la confiance des citoyens dans les institutions publiques et pour la compétitivité de l'environnement électoral. L'Assemblée se déclare gravement préoccupée par le fait que les opérations d'ingérence étrangère, par la manipulation de l'information et des opinions des électeurs, constituent une menace permanente en matière électorale pour la liberté des électeurs de se forger une opinion et pour l'égalité des chances des candidats et des partis.
5. Rappelant les Principes de Reykjavík pour la démocratie, l'Assemblée reconnaît les efforts continus déployés par le Comité des Ministres pour renforcer la résilience démocratique et remédier au recul de la démocratie, notamment ses travaux sur la lutte contre la désinformation et la désinformation, la prévention de la manipulation algorithmique et le renforcement de l'intégrité électorale. Elle salue l'initiative du Secrétaire Général visant à élaborer un nouveau Pacte démocratique pour lutter contre le recul de la démocratie, renforcer l'engagement des citoyens et adapter les modèles démocratiques aux défis contemporains.
6. Face au perfectionnement constant des tactiques multiformes d'ingérence étrangère dans le domaine numérique, l'Assemblée accueille avec satisfaction 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, «la Convention de Vilnius»), qu'elle considère comme un instrument essentiel pour promouvoir la transparence, l'obligation de rendre des comptes et les garanties contre les manipulations et la désinformation induites par l'intelligence artificielle.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (12^e et 13^e séances) (voir [Doc. 16131](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance).



7. Compte tenu du rôle joué par le Conseil de l'Europe en faveur de la sécurité démocratique, l'Assemblée demande au Comité des Ministres:

7.1. de développer et d'élaborer des instruments qui contrent l'ingérence étrangère et encouragent l'adoption d'une approche axée sur la mobilisation de la société toute entière afin d'améliorer la résilience, de renforcer la confiance du public et de préserver l'intégrité des institutions;

7.2. d'étudier la possibilité d'élaborer une définition opérationnelle large et non contraignante de l'ingérence étrangère afin d'améliorer la coordination européenne et l'harmonisation des politiques, et de préciser la nature des activités d'influence légitimes.



Recommandation 2293 (2025)¹

Version provisoire

Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant que tous les cadres éthiques doivent faire l'objet d'un réexamen régulier afin de s'assurer qu'ils sont adaptés aux défis, attentes et normes les plus récents, invite le Comité des Ministres:

1.1. à réexaminer régulièrement ses normes éthiques et les mécanismes de mise en œuvre associés et, le cas échéant, à mettre à jour ces normes et mécanismes pour qu'ils soient adaptés aux objectifs et capables de relever les défis les plus récents, et à inviter tous les organes du Conseil de l'Europe à faire de même;

1.2. à inviter toutes les institutions nationales des États membres du Conseil de l'Europe à réexaminer régulièrement leurs normes éthiques et les mécanismes de mise en œuvre y afférant et, le cas échéant, à les mettre à jour afin qu'ils soient adaptés aux objectifs et capables de relever les défis les plus récents.

2. L'Assemblée note le rôle crucial que jouent les États membres en matière de normes éthiques et de pratiques anticorruption, y compris dans leurs interactions au sein des instances du Conseil de l'Europe. Elle invite donc le Comité des Ministres à lancer une réflexion sur l'éthique et les valeurs dans le fonctionnement de l'Organisation, dans le but de promouvoir le développement d'une compréhension commune des valeurs et des normes éthiques.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (14^e séance) (voir [Doc. 16138](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (14^e séance).

Voir également la [Résolution 2596 \(2025\)](#).



Recommandation 2294 (2025)¹

Version provisoire

Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur sa [Résolution 2598 \(2025\)](#) «Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité», qui réaffirme la nécessité de mettre en place un système complet d'obligation de rendre des comptes pour toutes les violations du droit international et les crimes de droit international commis à la suite de l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, tout en soulignant que toute négociation de paix ne doit pas conduire à l'impunité.
2. L'Assemblée se réfère à sa Recommandation 2279 (2024) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine».
3. L'Assemblée se félicite vivement de la décision prise par le Comité des Ministres le 24 février 2025, dans laquelle ce dernier a fait part de sa détermination à poursuivre son action pour que la Fédération de Russie et les responsables de crimes et de violations du droit international des droits humains et du droit international humanitaire commis dans le cadre de l'agression contre l'Ukraine aient à répondre de leurs actes.
4. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à œuvrer à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine dès qu'un accord politique aura été trouvé entre les États et les partenaires qui participent au Groupe restreint:
 - 4.1. en autorisant le Secrétaire Général à conclure l'accord portant création du Tribunal spécial avec le Gouvernement ukrainien;
 - 4.2. en établissant l'Accord partiel élargi sur la gestion du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine et en invitant tous les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les autres États et organisations internationales, à en devenir membres.
5. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à œuvrer sans tarder à la création d'une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine, notamment en mettant en place un comité *ad hoc* chargé de rédiger une convention ouverte du Conseil de l'Europe.
6. L'Assemblée se félicite en outre de la décision prise par le Comité des Ministres le 6 mars 2025 dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire interétatique *Ukraine c. Russie (Crimée)*, dans laquelle il a exhorté la Fédération de Russie à rétablir l'application du droit ukrainien en Crimée et à enquêter sur les violations graves et sérieuses de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) commises en Crimée depuis 2014, afin d'identifier tous les responsables en vue de les traduire en justice, en particulier les auteurs de disparitions forcées, de détentions arbitraires ou de détentions au secret, ainsi que leur chaîne de commandement et les complices, et à collaborer et coopérer pleinement avec toutes les enquêtes internationales en cours, avec les enquêtes

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance) (voir [Doc. 16152](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Iulian Bulai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance).



nationales menées en vertu des principes de compétence universelle ou celles qui sont en cours en Ukraine, ainsi qu'avec les missions d'enquête et d'investigation internationales. À cet égard, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à s'engager auprès de certaines de ces enquêtes ou missions d'enquête internationales et à étudier plus avant les synergies avec celles-ci, en vue de garantir que la Fédération de Russie réponde des graves violations commises en Crimée.

7. L'Assemblée se réfère à la Recommandation 2265 (2024) et réitère sa recommandation au Comité des Ministres de créer et d'assurer le fonctionnement d'un registre commun des personnes qui ont été inscrites sur les listes de sanctions des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les listes de sanctions de l'Union européenne, en lien avec leur implication dans la déportation, le transfert forcé ou le retard injustifié dans le rapatriement d'enfants ukrainiens, et dans l'adoption illégale ou l'établissement de la tutelle d'enfants ukrainiens. Les objectifs d'un tel registre seraient d'harmoniser la politique de sanctions et de contrôler et renforcer l'efficacité des mesures restrictives imposées.



Recommandation 2295 (2025)¹

Version provisoire

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2599 \(2025\)](#) «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», l'Assemblée parlementaire se félicite des mesures prises par le Comité des Ministres et l'Organisation dans son ensemble pour mettre en œuvre les dispositions de la Déclaration de Reykjavík de 2023 relatives à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). Il s'agit notamment des mesures prises pour accroître les ressources du Service de l'exécution des arrêts, renforcer la synergie entre le Service de l'exécution des arrêts et les programmes de coopération du Conseil de l'Europe, accroître la transparence du processus de surveillance des arrêts, établir un réseau de coordinateurs nationaux pour l'exécution des arrêts, renforcer le dialogue institutionnel entre la Cour et le Comité des Ministres, mener des activités conjointes avec l'Assemblée et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, et définir les mesures prévisibles et progressives que le Comité des Ministres doit prendre avant d'engager la procédure en manquement en vertu de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»).
2. La grande majorité des arrêts de la Cour sont exécutés. Néanmoins, et malgré le travail accompli pour mettre en œuvre les mesures demandées par les chefs d'État et de gouvernement dans la Déclaration de Reykjavík, le nombre d'affaires de référence en attente d'exécution reste élevé. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres de renforcer encore son action pour mettre en œuvre les mesures énoncées dans la Déclaration de Reykjavík en vue d'améliorer l'exécution des arrêts de la Cour.
3. L'Assemblée rappelle le rôle central que joue l'exécution des arrêts de la Cour dans le système de la Convention et la charge de travail de la Cour. Compte tenu de la forte proportion d'affaires de la Cour classées répétitives, le financement du travail supplémentaire nécessaire pour promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour, en particulier pour les affaires de référence, représente un investissement dans le système qui garantira sa viabilité à long terme. L'Assemblée demande donc:
 - 3.1. une nouvelle augmentation des ressources mises à la disposition du Service de l'exécution des arrêts;
 - 3.2. une augmentation du financement des projets de coopération technique visant à promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour, en mettant particulièrement l'accent sur les affaires de référence qui révèlent des problèmes structurels ou complexes;
 - 3.3. la poursuite du financement et de l'engagement des États en faveur du projet «Soutien à une capacité nationale efficace pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme» en particulier, compte tenu de son rôle essentiel dans le renforcement des capacités nationales d'exécution des arrêts.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance) (voir [Doc. 16134](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efstathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance).



4. L'Assemblée note également que la Déclaration de Reykjavík appelle à un renforcement du dialogue politique en cas de difficultés dans l'exécution des arrêts et encourage la participation de représentants à haut niveau des États défendeurs. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à redoubler d'efforts pour assurer une participation de haut niveau aux discussions sur l'exécution des arrêts de la Cour, afin de faciliter le dialogue au niveau politique. L'Assemblée renforcera ses propres activités pour promouvoir le dialogue politique dans les affaires difficiles.

5. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée se félicite de la reconnaissance, dans la Déclaration de Reykjavík, de l'importance de la participation des parlements nationaux à l'exécution des arrêts, ainsi que de l'invitation faite au Président de l'Assemblée de renforcer son dialogue politique avec les interlocuteurs nationaux sur l'exécution des arrêts. L'Assemblée se félicite en outre de la décision prise par le Comité des Ministres le 7 février 2024 d'inviter «l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux à renforcer leur dialogue avec leurs interlocuteurs nationaux respectifs sur l'exécution des arrêts, tant au niveau politique que technique, et [de charger] le Service de l'exécution des arrêts [de leur] apporter son assistance».

6. L'Assemblée prend note des mesures qu'elle a prises pour renforcer le travail des parlementaires en vue de promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour conformément à la Déclaration de Reykjavík, notamment le renforcement du soutien apporté au Président de l'Assemblée pour soulever la question de l'exécution des arrêts lors de réunions de haut niveau, et l'organisation par le Service de l'exécution des arrêts de réunions d'information à l'intention des délégations nationales sur l'exécution des arrêts de la Cour dans les États membres. L'Assemblée fait part de son intention de renforcer encore ses activités dans ce domaine.



Recommandation 2296 (2025)¹

Version provisoire

Renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Amérique latine

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attire l'attention du Comité des Ministres sur sa [Résolution 2603 \(2025\)](#) «Renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Amérique latine», dans laquelle elle souligne que l'Europe et l'Amérique latine partagent des liens multidimensionnels et les mêmes valeurs fondamentales: l'universalité des droits humains, le caractère irremplaçable de la démocratie et la primauté de l'État de droit sur la loi du plus fort.
2. Les liens qui existent entre l'Europe et l'Amérique latine sont particulièrement importants dans le contexte géopolitique actuel, instable et incertain. L'ordre international fondé sur des règles est attaqué et, parallèlement, les défis mondiaux nécessitant une réponse internationale commune fondée sur le multilatéralisme et la coopération se multiplient: les conflits géopolitiques et les menaces à la sécurité internationale, le changement climatique et la dégradation de l'environnement, la transition énergétique et la gestion des ressources naturelles y afférentes, les migrations de masse, les risques pour la santé et l'utilisation de l'intelligence artificielle.
3. L'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe a déjà institutionnalisé des relations et établi des contacts avec plusieurs organisations et institutions régionales en Amérique latine:
 - 3.1. un Mémoire d'accord a été signé entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États américains (OEA) en 2011;
 - 3.2. la Cour européenne des droits de l'homme, conjointement avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, a adopté en 2018 la Déclaration de San José, qui établit un Forum permanent de dialogue institutionnel;
 - 3.3. des activités de dialogue et de coopération ont été mises en place avec le Système ibéro-américain et ses organisations sectorielles;
 - 3.4. un accord de coopération a été signé en 2008 entre l'Assemblée et le Parlement latino-américain (Parlatino).
4. L'Assemblée estime qu'il est plus important que jamais pour l'Europe de renforcer ses liens avec les régions qui partagent ses valeurs. La région d'Amérique latine devrait être considérée comme un allié naturel. S'il convient de renforcer les partenariats existants avec des organisations multilatérales et des pays

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance) (voir [Doc. 16129](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Antonio Gutiérrez Limones). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance).



d'Amérique latine, le Conseil de l'Europe devrait également chercher à développer le dialogue et de nouvelles formes de coopération dans cette région. Compte tenu de ce qui précède, et conformément à la Déclaration de Reykjavik, l'Assemblée invite le Comité des Ministres:

4.1. à renforcer davantage les relations du Conseil de l'Europe avec les organisations multilatérales pertinentes en Amérique latine, en particulier l'OEA et le Système ibéro-américain, par le biais de réunions à haut niveau, d'accords sectoriels, d'activités de coopération technique, d'échange d'expertise et d'événements conjoints, en vue:

- 4.1.1. de défendre le multilatéralisme et le respect du droit international;
- 4.1.2. de promouvoir et de protéger les droits humains;
- 4.1.3. de lutter contre le recul de la démocratie;
- 4.1.4. de promouvoir les principes de l'État de droit;
- 4.1.5. de s'attaquer aux effets de la pollution, du changement climatique et de la perte de biodiversité;
- 4.1.6. de s'attaquer aux effets des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle;

4.2. à engager un dialogue avec les États de la région d'Amérique latine, afin de promouvoir les normes et l'expertise technique du Conseil de l'Europe et d'encourager leur adhésion aux accords élargis, aux accords partiels élargis et aux conventions qui sont ouvertes aux États non membres du Conseil de l'Europe, tels que 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), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), et le Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou), ainsi que l'accord partiel élargi sur le Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, après sa création.

Résolutions
2593 à 2603



Résolution 2593 (2025)¹

Version provisoire

L'ingérence étrangère une menace pour la sécurité démocratique en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'ingérence intentionnelle, secrète et manipulatrice exercée par des puissances étrangères, leurs mandataires ou des acteurs privés met en péril la sécurité, les valeurs démocratiques et la gouvernance dans toute l'Europe. Cette ingérence étrangère vise à porter atteinte à la souveraineté, à déstabiliser les systèmes politiques, à affaiblir la confiance du public et à altérer les processus démocratiques. Ces agissements orchestrés, qui sont de plus en plus fréquents et rapides, ciblent les fondements des sociétés européennes et tentent d'exploiter les principes démocratiques comme autant de vulnérabilités systémiques.
2. L'Assemblée parlementaire reconnaît que l'ingérence étrangère, sous ses nombreuses formes, constitue une menace grave et persistante pour la sécurité démocratique. Elle condamne les manœuvres systématiques et intentionnelles d'acteurs étrangers qui cherchent à affaiblir les institutions et mécanismes démocratiques et électoraux.
3. L'Assemblée constate que les ingérences hostiles provenant de la Fédération de Russie se sont intensifiées depuis le début de sa guerre d'agression à grande échelle lancée contre l'Ukraine. Cette tendance est illustrée par les efforts considérables qui ont été déployés pour manipuler l'information, financer secrètement des campagnes politiques et acheter des voix lors de l'élection présidentielle et du référendum constitutionnel qui se sont tenus en République de Moldova le 20 octobre 2024. En outre, la déstabilisation de l'élection présidentielle roumaine du 24 novembre 2024, par la manipulation de la technologie numérique et de l'intelligence artificielle orchestrée depuis l'étranger, mettent en évidence l'urgente nécessité de renforcer les processus démocratiques face aux menaces hostiles et aux comportements frauduleux coordonnés en ligne.
4. Cette activité s'inscrit dans un schéma plus large qui inclut des tentatives d'ingérence de la Fédération de Russie dans les processus électoraux et les référendums à travers le continent au cours de la dernière décennie, avec des preuves d'ingérence secrète lors du référendum sur le Brexit de 2016 au Royaume-Uni, de l'élection présidentielle américaine de 2016, du coup d'État de 2017 des dirigeants du gouvernement régional catalan contre l'ordre constitutionnel espagnol, de l'élection présidentielle française de 2017, des élections présidentielles roumaines et moldaves de 2024, et dans la politique allemande.
5. Les médias sociaux sont un instrument clé pour les régimes autoritaires qui veulent diffuser des informations fausses et trompeuses dans le cadre d'une politique d'État. Parmi les personnes qui se livrent à des activités de ce type figurent des soi-disant «journalistes», «blogueurs» et «influenceurs» qui, financés par les autorités russes, diffusent une propagande déguisée. Présentés comme des «journalistes indépendants» et touchant un large public, ils contribuent systématiquement à la propagande russe pour diviser la société européenne et déstabiliser les pays européens de l'intérieur, justifier l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine et manipuler l'opinion publique en faveur de la Fédération de Russie.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (12^e et 13^e séances) (voir [Doc. 16131](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Zanda Kalniņa-Lukaševica). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance).

Voir également la [Recommandation 2292 \(2025\)](#).



6. En plus de s'ingérer dans les processus électoraux et les référendums, la Fédération de Russie s'immisce activement dans la vie politique et sociale européenne en utilisant des méthodes hybrides, notamment la diffusion systématique de la désinformation et de la propagande. Pour ce faire, elle se sert de médias financés par l'État russe, dont RT et Sputnik, ainsi que de médias affiliés à la Fédération de Russie ou financés par elle, et mène des actions coordonnées sur les plateformes de réseaux sociaux.

7. Il existe une autre forme d'ingérence étrangère, exercée par des oligarques et des personnalités russes influentes qui résident en Europe et utilisent leurs avoirs pour exercer des pressions politiques et financières sur les États membres.

8. L'Assemblée reconnaît que la Fédération de Russie utilise tous les moyens à sa disposition pour influencer les politiques étrangères et intérieures des pays européens, y compris en développant de nouvelles technologies et de nouvelles méthodes de manipulation, et qu'elle peut utiliser des représentants des prétendus mouvements anti-guerre dans des opérations d'information et d'autres opérations spéciales.

9. Les démocraties doivent se défendre contre les menaces que constitue l'ingérence étrangère et chercher à s'adapter à cet environnement international de plus en plus hostile où les principes de souveraineté, d'autodétermination et de démocratie sont attaqués. La résilience des institutions démocratiques est essentielle pour contrer ces dangers et faire en sorte que les valeurs des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit soient respectées.

10. Il est également indispensable de trouver un juste équilibre dans la lutte contre l'ingérence étrangère. En effet, les mesures qui visent à contrer l'abus d'influence ou à renforcer la transparence doivent être conformes aux normes des droits humains, en particulier celles qui protègent la liberté d'expression, d'association, de réunion, ainsi que la liberté de pensée, de conscience et de religion. Des lois trop restrictives élaborées sans tenir compte de cet équilibre risquent d'étouffer les activités démocratiques légitimes et la liberté d'expression, d'affaiblir la mobilisation de la société civile ou d'être utilisées abusivement à des fins politiques.

11. L'Assemblée souligne que l'édification de sociétés résilientes dotées d'institutions démocratiques fortes, d'une société civile active et éclairée et d'une gouvernance transparente est le moyen le plus efficace de contrer l'ingérence étrangère et de garantir la sécurité démocratique.

12. Les mesures qui visent à améliorer la transparence dans la vie publique pour lutter contre l'ingérence étrangère doivent être mises en œuvre de manière à respecter et à préserver les libertés et l'autonomie des organisations de la société civile. Si la sauvegarde des intérêts nationaux est cruciale, les mesures de transparence ne doivent pas servir de prétexte pour imposer des restrictions injustifiées aux acteurs de la société civile, qui jouent un rôle fondamental dans la promotion des valeurs démocratiques, de la responsabilité publique et de la cohésion sociale.

13. L'Assemblée note que le Conseil de l'Europe dispose d'un large éventail de normes et de lignes directrices internationales qui visent à renforcer la résilience démocratique et qui sont pertinentes pour lutter contre l'ingérence étrangère. Il s'agit notamment des mesures dont l'objectif est d'améliorer la transparence et de faire respecter le principe de responsabilité dans la vie publique, des normes et des lignes directrices internationales qui s'appliquent au financement des partis politiques et aux élections, ainsi que des stratégies de lutte contre la désinformation. Ces instruments sont renforcés par 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, «la Convention de Vilnius») qui vise à combler les lacunes juridiques qui peuvent résulter de l'évolution rapide des technologies.

14. L'Assemblée rappelle que, lors de leur 4^e Sommet tenu à Reykjavík en 2023, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont réaffirmé leur engagement à lutter contre la désinformation, qui constitue une menace pour la démocratie et la paix, d'une manière qui soit compatible avec le droit international et le droit à la liberté d'expression et à la liberté d'opinion, ainsi que leur engagement à prendre des mesures appropriées contre l'ingérence dans les systèmes et processus électoraux.

15. L'Assemblée souligne la nécessité de mettre en place des stratégies globales et intégrées pour lutter contre l'utilisation de tactiques d'ingérence étrangère multiformes. Elle recommande l'adoption d'une approche qui mobilise la société toute entière et inclue les parlements, les gouvernements, les organismes publics, les pouvoirs locaux, les entreprises privées, les journalistes, la société civile et les citoyens pour renforcer la résilience de la société et contrer les opérations d'ingérence étrangère.

16. Compte tenu de la menace que l'ingérence étrangère fait peser sur la sécurité démocratique, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

16.1. à intégrer les menaces d'ingérence étrangère dans des cadres de sécurité nationale qui tiennent compte de la nature interconnectée des activités hostiles qui sont menées dans les domaines cybernétique, économique, politique et informationnel;

16.2. à protéger les institutions démocratiques, les infrastructures critiques et les systèmes électoraux contre les cybermenaces;

16.3. à renforcer la coordination entre les agences de sécurité, tant au niveau national qu'international, afin de détecter et de contrer les activités d'ingérence étrangère;

16.4. à envisager la mise à jour des dispositions législatives et réglementaires afin d'y inclure des infractions qui sont spécifiques à l'ingérence étrangère et qui visent les actions secrètes conduites pour le compte d'acteurs étrangers à des fins de manipulation.

17. Dans le cadre d'une approche qui mobilise la société toute entière aux fins d'améliorer la résilience, de renforcer la confiance du public et de protéger l'intégrité des institutions, l'Assemblée appelle les États membres:

17.1. à promouvoir les initiatives d'éducation à la culture et aux médias numériques, dans le but de contrer la désinformation et de renforcer la résilience des citoyens afin de leur donner les moyens de se prémunir contre la manipulation;

17.2. à introduire l'éducation aux médias numériques dans les programmes scolaires nationaux dès le plus jeune âge afin de développer les compétences essentielles de pensée critique nécessaires pour exercer son jugement, évaluer la crédibilité des sources d'information, identifier les contenus biaisés ou trompeurs, et pour utiliser l'information en ligne de manière critique et efficace;

17.3. conformément à sa [Résolution 2192 \(2017\)](#) «Les jeunes contre la corruption», à élaborer des stratégies d'autonomisation appropriées pour sensibiliser les jeunes à la corruption et leur faire comprendre comment elle sape les sociétés démocratiques;

17.4. à encourager et à soutenir les systèmes de contrôle préalable et de vérification des faits, ainsi que les partenariats avec des organisations de médias indépendantes et la société civile, afin de combattre la désinformation sans entraver la liberté d'expression;

17.5. à intensifier les actions pour mieux protéger les journalistes, sauvegarder la liberté de la presse ainsi que financer et promouvoir le pluralisme et l'indépendance des médias, notamment en collaborant avec l'Union européenne et d'autres parties prenantes internationales afin de garantir la poursuite du financement de Radio Free Europe / Radio Liberty et d'autres médias indépendants;

17.6. conformément à sa [Résolution 2552 \(2024\)](#), «Renforcer la démocratie par des processus participatifs et délibératifs», à encourager une participation citoyenne plus active grâce aux technologies délibératives et aux processus participatifs.

18. Compte tenu des risques posés par la désinformation en tant qu'outil stratégique d'ingérence étrangère pour déformer la réalité, diviser les sociétés et affaiblir les démocraties, l'Assemblée:

18.1. se félicite des Principes mondiaux des Nations Unies pour l'intégrité de l'information, qui est une initiative internationale visant à garantir des espaces d'information plus sains et plus sûrs, et demande que des consultations soient tenues avec le public et le secteur privé pour définir les actions nécessaires à leur mise en œuvre;

18.2. appelle les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe qui ne l'ont pas encore fait à 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, «la Convention de Vilnius»), et à veiller à sa mise en œuvre en tenant dûment compte de l'impact des technologies de l'intelligence artificielle sur la production et la diffusion de la désinformation et de la propagande illégale;

18.3. encourage l'utilisation de l'intelligence artificielle en tant qu'outil d'innovation démocratique, notamment pour renforcer la participation publique, améliorer la transparence et la responsabilité dans la gouvernance, soutenir la vérification des faits et l'intégrité électorale, et promouvoir des services publics inclusifs, efficaces et résilients;

18.4. appelle les États membres à accroître leur expertise et leurs capacités techniques pour lutter contre la désinformation en ligne et faire face aux nouvelles menaces engendrées par l'intelligence artificielle;

- 18.5. appelle les États membres à étudier la mise en place de systèmes de vérification des informations afin de protéger les communautés en ligne contre les contenus électoraux trompeurs générés par l'intelligence artificielle;
- 18.6. demande aux plateformes en ligne de fournir des politiques claires sur la publicité politique, l'amplification algorithmique et la suppression de contenus nuisibles ou de désinformation, tout en protégeant la liberté d'expression et en s'abstenant de toute censure;
- 18.7. considère que l'application de toute mesure de soutien aux prétendus mouvements anti-guerre devrait être exceptionnelle et concerner uniquement des personnes qui détiennent des preuves réelles et vérifiées indiquant que, du fait de l'authenticité et de la sincérité de leurs convictions anti-guerre, elles sont persécutées et soumises à des pressions de la part des autorités russes.
19. Face aux tentatives des acteurs hostiles de s'ingérer de manière inappropriée ou illicite dans les processus démocratiques de prise de décision, l'Assemblée:
- 19.1. réaffirme sa condamnation du financement massif et dissimulé par la Fédération de Russie de partis et de responsables politiques dans des États démocratiques, dans le but d'influencer leurs processus démocratiques;
- 19.2. appelle les États membres à mettre en place des cadres législatifs et politiques afin de prévenir toute ingérence dans les systèmes électoraux et à mener des enquêtes approfondies sur les allégations d'ingérence dans les élections et les référendums;
- 19.3. appelle les États membres à revoir et à renforcer les cadres nationaux qui réglementent les contributions financières aux partis politiques, la publicité et les campagnes électorales afin de réduire le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite;
- 19.4. conformément à sa [Résolution 2406 \(2021\)](#) «Lutte contre la corruption – Principes généraux de la responsabilité politique», appelle les gouvernements nationaux à renforcer les mesures de prévention de la corruption et, en application des recommandations du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), à adopter et à mettre à jour des codes de conduite pour tous les titulaires d'une fonction publique;
- 19.5. encourage les États membres à étudier des mesures visant à accroître la transparence et l'intégrité des activités légitimes d'influence étrangère;
- 19.6. encourage les États membres à consulter, à un stade précoce, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de l'élaboration d'instruments de gouvernance publique visant à renforcer la transparence et l'intégrité des activités d'influence étrangère.
20. Compte tenu de la nécessité d'une action collective pour répondre au défi mondial posé par l'ingérence étrangère, l'Assemblée:
- 20.1. souligne l'importance de la coopération entre les États membres du Conseil de l'Europe pour faire face à la menace commune que représente l'ingérence étrangère. À cet égard, elle préconise une collaboration plus étroite avec l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), les organes compétents de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et d'autres organisations internationales pour élaborer des réponses coordonnées;
- 20.2. prône un soutien aux initiatives de réponse rapide multipartites pour recenser les menaces diverses et évolutives qui pèsent sur nos démocraties et y réagir, notamment en partageant des informations et des analyses, et en identifiant les possibilités de réponse coordonnée;
- 20.3. soutient le recours à des sanctions ciblées et coordonnées visant des personnes, des entités et des acteurs étatiques qui se livrent à des ingérences étrangères, notamment des ingérences dans les élections, des manipulations de médias, des financements illicites et des cyberattaques;
- 20.4. appelle à un renforcement des moyens juridiques permettant de demander des comptes aux acteurs étrangers et nationaux qui facilitent l'ingérence dans les processus démocratiques;
- 20.5. encourage les États membres à évaluer la possibilité d'élaborer une définition large, opérationnelle et non contraignante de l'ingérence étrangère afin d'améliorer la coordination dans la lutte contre les menaces connexes et de préciser la nature des activités d'influence légitimes des États membres;

20.6. se félicite de la création, à son initiative, de l'Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables, qui constitue une avancée majeure permettant de faire face aux nouveaux enjeux qui menacent l'intégrité du processus électoral, de renforcer la coopération avec les partenaires nationaux et internationaux en matière électorale et de promouvoir les normes de référence du Conseil de l'Europe en la matière.



Résolution 2594 (2025)¹

Version provisoire

Modification de certaines dispositions du Règlement de l'Assemblée

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme que ses actions et décisions doivent reposer sur des règles et procédures parlementaires claires, cohérentes et efficaces. Elle rappelle avoir régulièrement apporté des modifications à son Règlement ces dernières années afin de l'adapter à l'évolution de la pratique parlementaire, de clarifier les règles et procédures lorsque leur application ou leur interprétation soulevaient des difficultés, ou de répondre aux problèmes spécifiques rencontrés. Dans ce cadre, elle entend prendre dûment en compte les propositions formulées par ses membres, les délégations nationales, les groupes politiques et les commissions, et procéder aux ajustements nécessaires de son Règlement.

2. Au vu de ces considérations, et afin de donner effet à la [Résolution 2553 \(2024\)](#) «Renforcer la perspective jeunesse dans les travaux de l'Assemblée parlementaire» et, en particulier, pour permettre la mise en place de rapporteurs pour la jeunesse et leur pleine participation à ses travaux, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

2.1. à l'article 50, après le paragraphe 50.7, ajouter le paragraphe suivant:

«Toutes les commissions générales (autres que la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme) peuvent désigner un rapporteur pour la jeunesse, dont le rôle est de présenter le point de vue des jeunes, s'il y a lieu, dans les discussions sur des rapports pour lesquels la commission est saisie au fond. Un rapporteur pour la jeunesse d'une commission donnée est désigné pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois au maximum dans cette commission. La désignation d'un rapporteur pour la jeunesse est soumise aux mêmes critères que ceux qui sont énoncés à l'article 50.1, avec le critère supplémentaire de chercher à encourager les jeunes membres de l'Assemblée à assumer ces fonctions.»;

2.2. à l'annexe III (code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire), après le paragraphe 4, ajouter le paragraphe suivant:

«Application de ce code aux rapporteurs pour la jeunesse:

- Les paragraphes 1 et 4 du présent code s'appliquent mutatis mutandis aux rapporteurs pour la jeunesse.

- Un rapporteur pour la jeunesse se récusé et s'abstient d'intervenir en tant que rapporteur pour la jeunesse en ce qui concerne tout rapport pour lequel il risque d'avoir un conflit d'intérêts réel, potentiel ou apparent qui ne peut être résolu de manière adéquate par une déclaration d'intérêts ou par des mesures spécifiques.».

1. Discussion par l'Assemblée le 8 avril 2025 (13^e séance) (voir [Doc. 16137](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteure: Mme Yevheniia Kravchuk). Texte adopté par l'Assemblée le 8 avril 2025 (13^e séance).



3. À des fins de simplification et d'harmonisation, la durée du mandat des rapporteurs généraux est modifiée pour se conformer à l'approche appliquée aux rapporteurs pour la jeunesse. L'Assemblée décide de remplacer l'article 50.7 du Règlement par le texte suivant:

«Les commissions peuvent désigner un ou des rapporteurs généraux dont elles déterminent préalablement le mandat. Ce mandat est soumis au Bureau pour approbation et sa décision est soumise à la ratification de l'Assemblée. Un rapporteur général est désigné pour un mandat de deux ans, renouvelable une fois au maximum. La désignation d'un rapporteur général est soumise aux critères énoncés à l'article 50.1.».

4. Afin de donner effet à la [Résolution 2579 \(2024\)](#) «La société civile et l'Assemblée parlementaire: vers plus de transparence et d'engagement», l'Assemblée entend poursuivre ses travaux en vue d'élaborer un code de conduite pour les représentants d'intérêts collaborant avec l'Assemblée, une fois que des progrès auront été réalisés sur le code de conduite-cadre pour les représentants d'intérêts applicable à l'ensemble du Conseil de l'Europe. L'Assemblée note que ces travaux pourraient aussi porter sur les moyens d'améliorer sa collaboration avec la société civile pour donner suite au 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe et à la Feuille de route de la Secrétaire Générale sur l'engagement du Conseil de l'Europe avec la société civile 2024-2027. L'Assemblée serait favorable à la reprise des séances d'information organisées par la Conférence des Organisations internationales non-gouvernementales (OING) du Conseil de l'Europe à l'intention de ses membres en marge des parties de session de l'Assemblée.

5. L'Assemblée encourage les commissions à chercher à dialoguer avec un large éventail de voix et d'interlocuteurs, y compris des acteurs de la société civile œuvrant dans leurs domaines thématiques. Elle rappelle que ces échanges peuvent être menés lors d'auditions, d'échanges de vues et de réunions avec les rapporteurs, et dans le cadre d'un échange de vues général avec la société civile afin de contribuer à l'élaboration du programme de travail des commissions. S'agissant de la tenue des réunions à huis clos, l'Assemblée décide de réviser son Règlement en ajoutant, à la fin de l'article 48.3, la phrase suivante:

«La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles examine les cas individuels à huis clos.».

6. Afin de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les postes à responsabilité au sein de l'Assemblée, tout en simplifiant les règles relatives à la composition des délégations nationales, l'Assemblée décide de remplacer la dernière phrase de l'article 16.3 du Règlement par la phrase suivante:

«Sur trois candidatures à la vice-présidence présentées successivement par une délégation nationale, au moins une doit être celle d'une femme et une doit être celle d'un homme.».

7. Afin de garantir le bon fonctionnement de l'Assemblée et de faire en sorte qu'il y ait un nombre suffisant de candidats éligibles aux fonctions exercées dans les bureaux des commissions, l'Assemblée décide de remplacer l'article 46.7 du Règlement par le texte suivant:

«- Le président et les vice-présidents d'une commission restent en fonction jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante de l'Assemblée. Ils peuvent être réélus pour un autre mandat, consécutif ou non au premier. Le président ou le vice-président d'une commission élu au cours d'une session pour un mandat incomplet peut être réélu pour deux nouveaux mandats.

- L'ancien président d'une commission peut être candidat aux fonctions de président ou de vice-président d'une commission à l'expiration d'un délai de deux ans. L'ancien vice-président d'une commission peut être candidat aux fonctions de vice-président de cette commission à l'expiration d'un délai de deux ans.

- Un président ou un vice-président d'une commission ayant été destitué de son mandat en application de l'article 55 ne peut être candidat à aucune fonction de président ou de vice-président d'une commission ou d'une sous-commission.».

8. Afin d'assurer la cohérence avec les règles applicables aux sous-commissions, l'Assemblée décide de remplacer la sixième phrase de l'article 49.7 du Règlement par les phrases suivantes:

«L'ancien président d'une sous-commission peut être candidat aux fonctions de président ou de vice-président de cette sous-commission à l'expiration d'un délai de deux ans. L'ancien vice-président d'une sous-commission peut être candidat aux fonctions de vice-président de cette sous-commission à l'expiration d'un délai de deux ans.».

9. Afin que le Règlement prenne dûment en compte les réseaux, plateformes et alliances, l'Assemblée décide d'ajouter, à la fin de l'article 49, la disposition suivante:

«- Les dispositions du Règlement applicables aux sous-commissions et aux membres de leurs bureaux s'appliquent, mutatis mutandis, aux réseaux, plateformes et alliances créés par l'Assemblée, sauf indication contraire.».

10. Soulignant qu'il n'est généralement pas souhaitable d'utiliser la procédure d'urgence pour les avis statutaires, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:

10.1. remplacer l'article 50.4 par le texte suivant:

«Le rapport d'une commission comporte un exposé des motifs établi par le rapporteur. Un rapport préparé dans le cadre de la procédure d'urgence comporte un exposé des motifs uniquement s'il concerne un avis statutaire. La commission prend acte de l'exposé des motifs. Les avis divergents qui se sont manifestés au sein de la commission y sont inclus à la demande de leurs auteurs, de préférence dans le corps même de l'exposé des motifs, sinon en annexe.»;

10.2. à la fin de l'article 51.1, ajouter les deux phrases suivantes (en notant que la disposition relative à la procédure complémentaire conjointe n'est pas nouvelle puisqu'elle figure actuellement dans la note de bas de page de l'article 51.1):

«Une proposition en vue d'engager une procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires ne peut pas faire l'objet d'une demande de procédure d'urgence. La procédure d'urgence ne devrait pas être utilisée pour un avis statutaire, à moins que des circonstances exceptionnelles ne le justifient.».

11. Afin que la représentation des commissions de l'Assemblée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à son Conseil des élections démocratiques corresponde bien au domaine thématique du mandat des commissions concernées, l'Assemblée décide remplacer, dans la partie B de l'annexe VIII au Règlement, introduite par la [Résolution 1842 \(2011\)](#), telle que modifiée par la [Résolution 2022 \(2014\)](#), au chapitre IX. Commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), le paragraphe 8 par la phrase suivante:

«La commission fait partie de la représentation de l'Assemblée à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et à son Conseil des élections démocratiques.».

12. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente Résolution entreront en vigueur dès leur adoption.



Résolution 2595 (2025)¹

Version provisoire

Mettre fin aux expulsions collectives de personnes étrangères

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que les expulsions collectives de personnes étrangères sont formellement interdites en vertu de l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 46), une obligation également inscrite dans le droit de l'Union européenne conformément à l'article 19 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. À cet égard, l'Assemblée s'inquiète de la divergence croissante entre le droit international et la pratique des États membres.
2. L'Assemblée considère que la pratique des expulsions collectives pose un défi majeur au respect de l'État de droit ainsi qu'aux normes fondamentales des droits humains, y compris au principe de non-refoulement et à l'interdiction absolue de la torture. Elle rappelle les principes par lesquels les États membres du Conseil de l'Europe sont liés, leurs obligations juridiques en la matière, et souligne la nécessité d'une action renforcée de l'Organisation pour les accompagner dans ce domaine.
3. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») *Khlaifia et autres c. Italie*, la notion d'«expulsion collective» doit se comprendre comme désignant «toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe».
4. Se félicitant de la jurisprudence de la Cour, notamment l'arrêt *Čonka c. Belgique*, selon laquelle toute procédure d'expulsion doit offrir des garanties suffisantes attestant d'une prise en compte réelle et différenciée de la situation individuelle de chaque personne concernée, l'Assemblée s'alarme de la pratique répandue en Europe des expulsions collectives sans examen individuel de la situation de chaque personne.
5. L'Assemblée rappelle l'importance d'un examen individuel des situations pour prévenir toute expulsion collective. Dans la lignée de sa [Résolution 2461 \(2022\)](#) et sa [Recommandation 2238 \(2022\)](#) «Pays tiers sûrs pour les demandeurs d'asile», elle rappelle l'importance d'éviter l'usage des listes de pays sûrs comme motifs d'inadmissibilité de demande d'asile et se félicite de la décision du Comité des Ministres d'étudier la possibilité de réviser sa Recommandation n° R (97) 22 énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr.
6. L'Assemblée exprime également sa profonde préoccupation face à l'expansion de la notion de «fiction juridique de non-entrée» selon laquelle les personnes seraient considérées comme n'étant pas entrées sur le territoire européen, et dont l'usage sera facilité avec la mise en œuvre du Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile (le Pacte), ce qui pourrait rendre les demandes d'asile plus difficiles à faire. Elle rappelle dans ce contexte l'application extraterritoriale de l'article 4 du Protocole n° 4 telle qu'établie dans l'arrêt *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, et le fait que cette «fiction juridique de non-entrée» n'exonère pas les États de leurs obligations, notamment celles de non-refoulement et de la prohibition absolue de la torture et des mauvais traitements.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance) (voir [Doc. 16135](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteur: M. Pierre-Alain Fridez). *Texte adopté par l'Assemblée* le 8 avril 2025 (13^e séance).



7. Dans sa [Résolution 2462 \(2022\)](#) «Renvois sur terre et en mer: mesures illégales de gestion des migrations» l'Assemblée a souligné le lien intrinsèque entre la prohibition des expulsions collectives, le principe de non-refoulement et la prohibition absolue de la torture. Contrevenir à ces principes fondamentaux peut exposer les personnes à des conséquences tragiques dont les responsables doivent être tenus de rendre des comptes.

8. Dans sa [Résolution 2555 \(2024\)](#) «Garantir des procédures d'asile conformes aux droits humains», l'Assemblée a déjà souligné les obligations juridiques suivantes, dont elle rappelle ici le caractère contraignant: seul un examen individuel équitable et effectif, y compris des demandes d'asile, peut permettre de satisfaire à l'obligation d'un État de ne pas exposer, directement ou indirectement, toute personne relevant de sa juridiction à un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant. Par ailleurs, en cas d'appel, le recours doit avoir un effet suspensif automatique des mesures d'expulsion si le requérant ou la requérante fait état d'un risque au regard de l'article 2 ou 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). Ces garanties procédurales sont requises pour que l'appel soit considéré comme effectif et conforme avec l'article 13 de la Convention, ainsi qu'avec la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme.

9. Consciente des impératifs de sécurité intérieure et de gestion des frontières qui s'imposent aux États dans un contexte géopolitique parfois complexe, l'Assemblée invite toutefois les États membres du Conseil de l'Europe à ne pas tomber dans le piège de l'exceptionnalisme des droits humains pour répondre à ces défis. À ce propos, elle rappelle [sa Résolution 2404 \(2021\)](#) «L'instrumentalisation de la pression migratoire aux frontières de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne avec le Bélarus» dans laquelle elle condamnait «toute instrumentalisation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile par les États à des fins politiques».

10. L'Assemblée souligne que les premières victimes de ce qu'elle a appelé des «attaques hybrides» dans la [Résolution 2404 \(2021\)](#) sont les personnes migrantes elles-mêmes. La réponse des États visés par ces attaques sanctionne les personnes migrantes, accroît leur vulnérabilité, au lieu de sanctionner les États coupables de cette instrumentalisation ou de les mettre face à leurs responsabilités. Cette logique perverse est un piège, et l'extrême vulnérabilité et la violation des droits des personnes migrantes peuvent être évitées si les États européens se refusent à y tomber.

11. À ce titre, l'Assemblée déplore profondément que l'impératif de la protection de la sécurité nationale et de la protection absolue des frontières semble justifier un assouplissement des normes en vigueur développées et acceptées par les États eux-mêmes. Elle rappelle que le concept d'instrumentalisation ne constitue pas une base pour une dérogation générale aux normes en matière d'asile et de droits humains, dont le caractère absolu du principe de non-refoulement et de l'article 3 de la Convention et l'obligation de procéder à un examen individuel de la situation d'une personne avant de la renvoyer. Dans ce contexte, elle exhorte les États membres à ne pas déroger à leurs obligations même dans un contexte difficile, comme l'a rappelé la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire *C-72/22 PPU - Valstybės sienos apsaugos tarnyba*.

12. Regrettant qu'aucun pays d'Europe qui se trouve sur les routes migratoires empruntées par celles et ceux qui cherchent refuge et une vie digne en Europe n'est épargné par la pratique des expulsions collectives, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à envisager la mise en place de voies légales de migration pour éviter les tragédies humaines et le manque de main d'œuvre, dans le même esprit qu'elle l'a préconisé dans sa [Résolution 2586 \(2025\)](#) «L'immigration, l'une des réponses au vieillissement démographique de l'Europe».

13. Pour permettre de documenter les éventuelles violations des droits à la frontière, de responsabiliser les auteurs, et de garantir l'accès des personnes migrantes à une assistance juridique et à des informations sur leurs droits, les zones frontalières doivent être accessibles à tout moment, y compris dans les zones où et pendant les procédures au cours desquelles la «fiction juridique de non-entrée» s'applique et/ou lorsque les personnes migrantes sont privées de leur liberté. L'accès devrait être accordé, en droit et en pratique, en plus de l'Officier aux droits fondamentaux de Frontex, aux mécanismes de suivi nationaux et du Conseil de l'Europe, au Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, aux institutions nationales des droits humains, aux parlementaires, aux organisations de la société civile, aux professionnels de la santé, aux avocats et aux journalistes.

14. Dans ce contexte, l'Assemblée se félicite du fait que les États membres de l'Union européenne soient tenus de mettre en place, d'ici juin 2026, au niveau national, des mécanismes de suivi indépendants pour garantir le respect des droits humains à la frontière au cours de la procédure de «filtrage» et des procédures d'asile accélérées à la frontière prévues dans le Pacte. L'Assemblée encourage vivement les États membres à prendre en considération les orientations de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

prévues dans le «Guide sur les mécanismes nationaux indépendants», en particulier la recommandation d'adopter une législation nationale pour étendre le champ d'application du suivi à l'ensemble de la gestion des frontières, y compris les procédures de retour.

15. L'Assemblée reconnaît que l'adoption du Pacte marque la volonté politique d'une approche cohérente de la part des États membres de l'Union européenne sur ces questions. Cependant, avec une période transitoire allant jusqu'en 2026 et des mesures d'application encore à prendre, l'Assemblée insiste sur l'importance de la mise en place de garanties effectives dans le cadre de la définition des plans nationaux de mise en œuvre du Pacte afin d'éviter les situations d'expulsions collectives.

16. Pour garantir l'accès à un examen individuel de la situation de chaque personne migrante, notamment lors du franchissement des frontières, dans le cadre des procédures d'asile ou de retour, l'Assemblée encourage vivement les États membres:

16.1. à adopter des plans nationaux d'action de mise en œuvre du Pacte conformes à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés des Nations Unies (la Convention de 1951) et la Convention européenne des droits de l'homme et y faisant expressément référence;

16.2. à prévoir l'évaluation et la garantie systématiques de la légalité des décisions d'expulsion, y compris consécutives à une décision d'inadmissibilité de la demande d'asile, par une juridiction compétente sur le territoire, avant toute opération de renvoi y compris dans les situations fictionnelles de «non-entrée»;

16.3. à assurer une formation adéquate basée sur le respect des normes de droit international des droits humains, y compris la Convention de 1951 et la Convention européenne des droits de l'homme, à l'attention des gardes-frontières et autre parties prenantes telles que les avocats, les juges et procureurs, les interprètes et le personnel administratif. Dans ce contexte, l'Assemblée encourage l'utilisation du Programme européen de formation aux droits humains pour les professionnels du droit du Conseil de l'Europe (le Programme HELP) pour le développement de tels programmes de formation;

16.4. à assurer l'accès à un avocat et à des services d'interprétation, y compris au moment du débarquement des personnes migrantes interceptées en mer, et le respect des procédures officielles de prise de notes, en particulier pour éviter la mauvaise interprétation des déclarations faites dans le contexte des demandes de protection internationale;

16.5. pour les États membres qui sont membres de l'Union européenne, à allouer des ressources matérielles et humaines suffisantes pour la mise en œuvre effective des plans nationaux d'application du Pacte dans le respect des droits humains, en particulier en ce qui concerne les implications en matière de garanties procédurales.

17. Notant le nombre élevé de requêtes pendantes devant la Cour concernant les expulsions collectives ainsi que celui d'arrêts qui font toujours l'objet d'une surveillance par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée enjoint les États membres du Conseil de l'Europe condamnés par la Cour à rapidement et pleinement exécuter ces arrêts, notamment:

17.1. en prenant toutes les mesures nécessaires pour assurer aux personnes migrantes un traitement conforme à la Convention, notamment en matière d'expulsion collective, et en veillant à ce que celles-ci bénéficient systématiquement d'un accès réel et effectif aux procédures d'entrée légale dans les États;

17.2. en veillant à ce que les demandeurs et demandeuses d'asile ne soient pas expulsés sans identification ni examen de leur situation individuelle;

17.3. en évitant toute déformation des déclarations des personnes étrangères concernant leur souhait de demander une protection internationale;

17.4. en fournissant aux personnes migrantes des recours effectifs, notamment un délai suffisant pour saisir effectivement un juge avant que l'arrêté d'expulsion ne soit exécuté;

17.5. en veillant à ce que l'effet suspensif des recours contre les décisions de refus d'entrée dans le pays soit assuré en droit et en pratique;

17.6. en utilisant le processus de l'exécution des arrêts de la Cour pour trouver une approche globale aux défis causés par des arrivées importantes de personnes migrantes, dans le but de résoudre les problèmes complexes et structurels tels qu'identifiés par le Comité des Ministres.

18. L'Assemblée se félicite de la volonté politique de certains États qui choisissent d'assurer un accueil des personnes migrantes conforme aux normes du droit international, malgré les défis induits par le nombre important d'arrivées.

19. Notant que les pays d'arrivée des personnes migrantes assument la majeure partie de la responsabilité des politiques d'accueil et d'intégration, l'Assemblée appelle à une approche européenne cohérente en matière d'accueil, en droit et en pratique, entre les territoires, qu'il s'agisse du niveau national ou du niveau européen.

20. L'Assemblée rappelle que l'interdiction des expulsions collectives prévaut à toutes les frontières y compris les frontières intérieures de l'Union européenne. Les renvois expéditifs au sein de l'espace Schengen ne sauraient se justifier sans le plein respect des garanties procédurales applicables et une décision individuelle, conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne. L'Assemblée attire par ailleurs l'attention sur le rétablissement prolongé des contrôles aux frontières intérieures de l'espace Schengen qui contrevient à cet esprit de solidarité.

21. L'Assemblée rappelle qu'il est impératif de protéger l'intérêt supérieur de l'enfant en toutes circonstances et regrette vivement toute instrumentalisation politique de la situation des enfants non accompagnés. En cas d'arrivée importante de ces enfants dans des territoires particuliers, l'Assemblée encourage vivement les parties prenantes à trouver une solution permettant la relocalisation, l'accueil et l'intégration de ces enfants dans d'autres régions du même pays. Cela favoriserait une approche cohérente vis-à-vis des perspectives d'accueil et d'intégration dues à ces enfants y compris leur accompagnement via un régime de tutelle conforme à la Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration.

22. L'Assemblée encourage vivement une refonte de la législation relative à l'asile dans les pays où celle-ci n'est plus adéquate face à l'augmentation des flux migratoires et n'est pas conforme au droit européen.

23. Reconnaissant l'importance de l'assistance juridique pour les personnes migrantes afin de rendre l'examen de leur situation individuelle effectif, l'Assemblée estime qu'il est crucial de renforcer la présence, aux points d'arrivée, d'avocats spécialisés dans le droit des étrangers. Elle recommande ainsi vivement une formation spécifique en droit maritime et en droit d'asile pour soutenir cet effort. Elle recommande également d'améliorer l'accès à des interprètes, surtout au moment du débarquement des personnes migrantes.

24. L'Assemblée s'inquiète des violences sexuelles et sexistes subies par les femmes et les enfants pendant leur traversée, et des risques de traite par la suite. Elle rappelle que si les autorités compétentes estiment qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'une personne a été victime de la traite des êtres humains, elle ne doit pas être éloignée du territoire jusqu'à la fin du processus d'identification en tant que victime. Elle recommande la mise en place de mesures de protection spécifiques afin de garantir leur sécurité, notamment:

24.1. la mise en place d'une formation ciblée pour les avocats afin de mieux reconnaître et assister les victimes de violences sexistes et sexuelles, avec un soutien financier dédié;

24.2. sauf dans le cas de liens familiaux ou amicaux préexistants au voyage, la séparation des hommes et des femmes dans les centres d'accueil pour étrangers ou le transfert des femmes dans des centres séparés afin de les protéger de la pression exercée par les hommes avec lesquels elles ont voyagé.

25. L'Assemblée se félicite de la création au sein du Conseil de l'Europe d'une nouvelle Division des migrations et des réfugiés visant à consolider et à intensifier les efforts de l'Organisation pour aborder les questions urgentes liées aux migrations et à l'asile, et invite les États membres à pleinement bénéficier de son expertise.

26. Convaincue de l'importance du rôle du Conseil de l'Europe dans le soutien de ses États membres au regard du respect des engagements que ceux-ci ont pris en adhérant à l'Organisation et en ratifiant ses traités internationaux, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme, l'Assemblée encourage les États membres et les organes de l'Union européenne à faire une référence systématique aux normes du Conseil de l'Europe dans le développement des politiques publiques nationales et européennes en matière de migration et d'asile. Plus généralement, elle considère que la mise à jour des «Vingt principes directeurs sur le retour forcé» adoptés par le Comité des Ministres (document CM(2005)40), ainsi que le développement par le Conseil de l'Europe d'une boîte à outils des bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de ses normes dans la gestion des migrations et de l'asile par ses États membres, seraient fort utiles.

27. L'Assemblée est convaincue que la situation complexe des territoires ultramarins des États membres du Conseil de l'Europe, qui nécessite une réponse politique humaine et transparente, respectueuse des droits individuels, mériterait qu'on s'y penche plus avant, et recommande que ce sujet fasse l'objet d'un futur rapport.



Résolution 2596 (2025)¹

Version provisoire

Respect de l'État de droit et lutte contre la corruption au sein du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'à la suite du scandale de corruption lié au vote au sein de l'Assemblée sur le rapport Strässer en 2012 et à l'observation des élections de 2013, 2015 et 2016 en Azerbaïdjan, l'Assemblée avait créé, en avril 2017, le Groupe d'enquête indépendant *ad hoc* concernant les allégations de corruption au sein de l'Assemblée parlementaire. Depuis lors, l'Assemblée dispose de codes de conduite et de règles plus clairs en matière de déclarations d'intérêts et de dons, sur le statut d'honorariat et sur le lobbying.
2. Toutefois, l'Assemblée souligne que tous les cadres éthiques doivent faire l'objet d'un réexamen régulier afin de s'assurer qu'ils sont adaptés aux défis, attentes et normes actuels. En outre, il est important d'encourager l'épanouissement et le développement d'une culture éthique au sein du Conseil de l'Europe, ce qui implique de veiller à ce que l'Organisation dispose de mécanismes de mise en œuvre adéquats et dotés de ressources suffisantes pour faire respecter ses normes éthiques.
3. L'Assemblée se félicite de la Politique du Conseil de l'Europe en matière de signalement des actes répréhensibles et de protection contre les représailles (politique Speak Up) et de l'Arrêté relatif aux investigations, opérationnel depuis le 1^{er} janvier 2023, qui s'applique au Secrétariat et à tous les membres des organes et instances du Conseil de l'Europe, y compris les membres de l'Assemblée, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et les juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Cela permet aux lanceurs d'alerte de déposer des plaintes auprès de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation qui peut procéder à une considération initiale et à un examen préliminaire de tout acte répréhensible contraire à l'intérêt public. Une investigation peut ensuite être menée (que ce soit par la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation ou par le comité d'éthique de l'organe concerné). L'Assemblée souligne l'importance de mécanismes de mise œuvre efficaces pour améliorer les comportements et les normes, tout en étant consciente qu'un petit nombre de cas seulement parviennent actuellement à la Direction. L'Assemblée invite toutes les instances du Conseil de l'Europe, y compris le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, à faire connaître les contacts disponibles pour les lanceurs d'alerte dans le cadre de la politique Speak Up et à créer un environnement et une culture dans lesquels le signalement d'actes répréhensibles présumés est soutenu et rendu possible.
4. Reconnaisant la nécessité d'une approche différenciée pour le pouvoir judiciaire, l'Assemblée se félicite des mesures prises récemment par la Cour européenne des droits de l'homme pour revoir et rendre plus transparentes ses propres procédures et normes éthiques, y compris en ce qui concerne la récusation. L'Assemblée encourage la Cour à favoriser le développement d'une culture éthique et à suivre de près les questions éthiques.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (14^e séance) (voir [Doc. 16138](#), rapport de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (14^e séance).

Voir également la [Recommandation 2293 \(2025\)](#).



5. L'Assemblée décide de revoir régulièrement ses normes, ses procédures et ses pratiques éthiques, afin de s'assurer que ses normes soient exemplaires et que ses processus soient conformes aux bonnes pratiques, tout en tenant compte de l'importance de la séparation des pouvoirs et des particularités de la vie politique. Dans ses activités, l'Assemblée restera vigilante face aux risques de favoritisme politique, d'exercice d'influence et de trafic d'influence au sein de la vie politique et leurs conséquences potentielles sur l'Assemblée et les parlements nationaux. Afin d'améliorer l'accessibilité et la visibilité de ses codes de conduite et de ses normes éthiques, l'Assemblée:

5.1. révisera la structure de son Règlement afin de le rendre plus cohérent, plus accessible et plus facile à utiliser, tout en plaçant les normes éthiques au premier plan;

5.2. encouragera la transparence, l'éthique et la lutte contre la corruption sur son site internet et produira des infographies et des guides sur les normes éthiques faciles d'emploi, y compris pour des fonctions spécifiques.

6. Désirant consolider les progrès considérables réalisés en matière de déclarations d'intérêts, l'Assemblée décide de se doter d'un document unique, actualisable, publié en ligne, contenant toutes les déclarations d'intérêts relatives aux différents mandats des membres au sein de l'Assemblée. Les déclarations d'intérêts indiqueront comment tout conflit d'intérêt perçu, potentiel ou réel sera traité et seront requises pour tous les rôles importants au sein de l'Assemblée. L'Assemblée décide d'amender le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire (établi par la [Résolution 1903 \(2012\)](#), tel que modifié, figurant à l'annexe II du Règlement), en ce qui concerne les déclarations d'intérêts, comme suit:

6.1. afin de clarifier la manière de traiter les conflits réels ou potentiels, remplacer le paragraphe 9 par le paragraphe suivant:

«Dans leurs déclarations d'intérêts, les membres devraient identifier tout conflit réel ou potentiel entre, d'une part, un intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, et, d'autre part, l'intérêt public dans le travail de l'Assemblée. Ce faisant, une attention particulière doit être accordée aux fonctions exercées par un membre donné au sein de l'Assemblée. Lorsqu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel a été identifié, les membres devraient définir les mesures qui seront prises pour éviter que ce conflit n'affecte indûment leur travail au sein de l'Assemblée (par exemple en renonçant à certains actes ou à certaines fonctions). Les conflits d'intérêts devraient donc être résolus en faveur de l'intérêt public et devraient être divulgués.»;

6.2. remplacer le paragraphe 10 par le paragraphe suivant:

«Les membres qui ont des intérêts pertinents en rapport avec un débat qui ne sont pas encore dûment signalés dans leur déclaration écrite doivent les signaler par une déclaration orale lorsqu'ils prennent la parole lors d'une séance de l'Assemblée ou lors d'une réunion de commission, ainsi que dans toute communication pertinente.»;

6.3. tout en dissuadant de manière générale les membres de solliciter, de donner, ou de recevoir des dons, remplacer le paragraphe 15 par la phrase suivante:

«Les membres n'acceptent aucun don ou avantage dont la nature et/ou la valeur n'est pas strictement conforme au protocole ou aux pratiques parlementaires en matière d'hospitalité.»;

6.4. à la fin du paragraphe 18, ajouter les phrases suivantes:

«La déclaration doit comporter une rubrique spécifique pour chacune des fonctions exercées par un membre au sein de l'Assemblée, y compris celles de Président ou Vice-Président de l'Assemblée, de président ou vice-président des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, de rapporteur (y compris rapporteur général ou co-rapporteur), de président ou membre d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, de membre d'une commission ad hoc du Bureau, de représentant de l'Assemblée ou d'une commission. Ces rubriques précisent les intérêts spécifiques à cette fonction et indiquent comment les conflits d'intérêts perçus, potentiels ou réels qui pourraient survenir seront résolus.»;

6.5. afin de tenir compte du fait que les dons sont désormais enregistrés dans les déclarations d'intérêts, ajouter, avant la dernière phrase du paragraphe 18, la phrase suivante:

«Les membres mettent à jour leurs déclarations d'intérêts dans un délai de 30 jours afin d'y inclure toute nouvelle information pertinente, y compris les dons ou avantages similaires (tels que la prise en charge des frais de voyage, d'hébergement, de séjour, de repas ou de divertissement) d'une valeur supérieure à 200 € qu'ils acceptent dans l'exercice de leurs fonctions de membres de l'Assemblée.»;

6.6. afin d'encourager la présentation d'une déclaration d'intérêts annuelle, ajouter, après le paragraphe 18, les trois paragraphes suivants:

«Tout membre qui n'a pas soumis de déclaration d'intérêts annuelle pour l'année concernée ne peut prétendre à, se voir accorder ou continuer à exercer une fonction spécifique au sein de l'Assemblée, y compris celles de Président ou de Vice-Président de l'Assemblée, de président ou de vice-président d'une commission, d'une sous-commission, d'un réseau, d'une plateforme ou d'une alliance, de rapporteur (y compris de rapporteur général ou de co-rapporteur), de membre d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, de membre d'une commission ad hoc du Bureau, ou de représentant de l'Assemblée ou d'une commission. En cas de soumission tardive d'une déclaration, cette interdiction prend fin deux mois après la soumission de la déclaration de ce membre pour l'année concernée.

S'il intervient dans un débat, un membre qui n'a pas soumis de déclaration d'intérêts annuelle pour l'année concernée doit commencer son intervention par une déclaration d'intérêts orale.

Lorsque, pour la deuxième année consécutive, un membre ne présente pas de déclaration d'intérêts, le Président écrit au Président du parlement concerné pour souligner l'absence persistante de déclaration d'intérêts pour ce membre et demander au Président du parlement concerné d'examiner (conformément aux procédures nationales et en consultation avec les personnes compétentes) si ce membre est apte à rester membre de la délégation nationale compte tenu de l'absence persistante de déclaration d'intérêts.»

7. L'Assemblée décide en conséquence de modifier comme suit d'autres dispositions de son Règlement:

7.1. afin d'assurer l'application des normes prévues au paragraphe 1 du code de conduite des rapporteurs (établi par la [Résolution 1799 \(2011\)](#), tel que modifié, figurant à l'annexe III du Règlement) aux membres qui sont titulaires de mandats d'une importance similaire au sein de l'Assemblée, ajouter, après le paragraphe 18, le paragraphe suivant:

«Règles de conduite du Président et des Vice-Présidents de l'Assemblée, des présidents et vice-présidents des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances et des présidents des groupes politiques:

- principe de neutralité, d'impartialité et d'objectivité, incluant notamment:

- l'obligation de déclarer tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, à titre professionnel, personnel ou familial, en relation avec les travaux de l'Assemblée, de la commission, de la sous-commission, du réseau, de la plateforme, de l'alliance ou du groupe politique, selon le cas;

- l'engagement à ne pas solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu;

- l'engagement à ne pas accepter de gratification, distinction honorifique, décoration, faveur, don substantiel ou rémunération de la part d'un gouvernement ou d'une organisation gouvernementale ou non gouvernementale, d'un groupe de pression ou d'un individu, en relation avec les activités effectuées dans l'exercice de leurs fonctions;

- obligation de discrétion, notamment l'engagement à ne pas utiliser à des fins personnelles les informations dont ils ont connaissance dans l'accomplissement de leurs fonctions;

- engagement de disponibilité, en particulier l'engagement d'assister aux sessions de l'Assemblée, aux réunions de la Commission permanente et aux réunions des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, en lien avec leurs fonctions;

- engagement à respecter les valeurs du Conseil de l'Europe.».

7.2. à la fin du paragraphe 1.1.1 du code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire, ajouter la phrase suivante:

«La déclaration doit être faite par écrit et rendue publique en étant ajoutée à la déclaration d'intérêts annuelle existante de ce membre.»;

7.3. remplacer le paragraphe 20 des Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire (adoptées par le Bureau de l'Assemblée et figurant à l'annexe XIV du Règlement) par le paragraphe suivant:

«Tous les candidats à la fonction de membre d'une commission ad hoc, sont tenus, au moment de présenter leur candidature, de déclarer par écrit leurs intérêts en lien avec le pays concerné par une observation des élections; cette déclaration doit être ajoutée à leur déclaration d'intérêts publiée sur le site internet de l'Assemblée. Dans ce complément à leur déclaration d'intérêts, les membres doivent identifier tout conflit réel ou potentiel entre tout intérêt économique, commercial, financier ou autre, sur le plan professionnel, personnel ou relationnel, d'une part, et l'intérêt public des travaux de la commission ad hoc pour l'observation de ces élections, d'autre part. Le terme «relationnel» englobe les relations familiales directes et indirectes ainsi que les personnes avec lesquelles ils sont en contact régulier. Une fois qu'un conflit d'intérêts réel ou potentiel a été identifié, les membres doivent définir les mesures qui seront prises pour éviter que ce conflit n'affecte indûment leur travail dans ce rôle (par exemple en s'abstenant de certains actes ou de certaines fonctions). Les groupes politiques ne doivent pas présenter les candidatures de membres ayant des conflits d'intérêts notables à l'égard d'un pays particulier.»;

7.4. incorporer le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire dans le code de conduite des membres de l'Assemblée, en l'ajoutant après le dernier paragraphe du code de conduite des membres;

7.5. afin de renforcer le critère applicable au Président et aux Vice-Présidents pour y inclure les déclarations mensongères ou l'absence de déclaration d'intérêts pertinents, de manière à l'aligner sur celui des rapporteurs figurant à l'annexe III, paragraphe 4, remplacer, dans l'article 54.1 du Règlement les mots *«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»* par les mots suivants:

«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ne respecte pas un ou plusieurs engagements du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, y compris s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou a fait une déclaration mensongère, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire.»;

7.6. afin de renforcer le critère à appliquer aux présidents et vice-présidents des commissions pour y inclure les déclarations mensongères ou l'absence de déclaration d'intérêts pertinents, de manière à l'aligner sur celui des rapporteurs figurant à l'annexe III, paragraphe 4; et d'appliquer les mêmes normes aux présidents et vice-présidents des sous-commissions, des réseaux, des plateformes et des alliances, modifier l'article 55 comme suit:

7.6.1. à la fin du titre, ajouter les mots suivants:

«, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances»;

7.6.2. à l'article 55.1, remplacer les mots *«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires à l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»* par les mots suivants:

«soit qu'il ne remplisse plus les conditions nécessaires pour l'exercice de ses fonctions, soit qu'il ne respecte pas un ou plusieurs engagements du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire, y compris s'il n'a pas déclaré d'intérêts pertinents ou a fait une déclaration mensongère, soit qu'il ait commis une faute grave en violant de manière grave ou répétée les dispositions du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire»;

7.6.3. après l'article 55.6, ajouter le paragraphe suivant:

«Dans le présent paragraphe, toute référence à une commission inclut les sous-commissions, les réseaux, les plateformes et les alliances.».

8. Afin d'améliorer la transparence et de mieux souligner les obligations des rapporteurs, le code de conduite des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire est modifié comme suit:

8.1. après le paragraphe 1.5, ajouter le paragraphe suivant:

«Obligation pour les rapporteurs de signer un engagement, lors de la mise à jour de leur déclaration d'intérêts, à respecter les obligations de neutralité, d'impartialité, d'objectivité, de discrétion et de disponibilité dans le cadre de cette fonction»;

8.2. remplacer le paragraphe 3 par le paragraphe suivant:

«Le rapporteur devrait, sauf s'il y a de bonnes raisons de ne pas le faire, publier la liste des personnes, experts et représentants d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales consultés, rencontrés ou reçus au cours de l'élaboration du rapport».

9. Réitérant l'importance de mécanismes de mise en œuvre efficaces pour améliorer les comportements et les normes, l'Assemblée décide de modifier le code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire pour mieux mettre en évidence les options de signalement et pour indiquer certains types d'expertise qui peuvent être utilisés dans une enquête, comme suit:

9.1. après le paragraphe 20, ajouter le paragraphe suivant:

«Les préoccupations concernant des actes répréhensibles portant atteinte à l'intérêt public, en particulier les infractions aux codes de conduite de l'Assemblée ou les déclarations d'intérêts inexacts, peuvent être signalées au Président de l'Assemblée ou à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles.» Le site internet de l'Assemblée devrait être mis à jour de la même manière pour mettre en évidence les possibilités de signalement pertinentes.

9.2. à la fin du paragraphe 22, ajouter la phrase suivante:

«La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut faire appel aux compétences d'experts internes et nationaux pour l'assister dans cette enquête.»;

9.3. après le paragraphe 25, ajouter le paragraphe suivant:

«Lorsque la commission décide d'ouvrir une enquête, elle peut confier au Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite le soin de recueillir des éléments de preuve et d'établir les faits en son nom. Le Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite se compose de sept anciens juges de la Cour européenne des droits de l'homme et est assisté d'un secrétariat composé de membres du personnel du Conseil de l'Europe. Pour chaque saisine, trois de ces anciens juges constitueront le panel pour cette affaire. Les dispositions des paragraphes 23 et 24 ci-dessus s'appliquent au Groupe d'enquête de l'Assemblée parlementaire sur la conduite, comme s'il s'agissait de la commission. La décision finale appartient à la commission elle-même.».

10. L'Assemblée mettra au point un mécanisme amélioré de contrôle des déclarations d'intérêts de ses membres:

10.1. le secrétariat procéderait à des contrôles initiaux des déclarations d'intérêts afin de signaler au membre concerné toute omission évidente ou tout conflit potentiel;

10.2. ce mécanisme devrait se concentrer, en priorité, sur les contrôles concernant les membres qui ont des fonctions spécifiques au sein de l'Assemblée (le Président, les Vice-Présidents de l'Assemblée, les présidents et vice-présidents des commissions, sous-commissions, réseaux, plateformes et alliances, les présidents des groupes politiques, les rapporteurs, les co-rapporteurs et les membres des commissions *ad hoc* d'observation des élections);

10.3. des ressources supplémentaires appropriées devraient être mises à la disposition du Secrétariat de l'Assemblée afin de faciliter ce mécanisme de contrôle;

10.4. le Secrétariat devrait produire une note d'information annuelle, à l'attention de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, sur l'état d'avancement des travaux de contrôle des déclarations d'intérêts des membres de l'Assemblée. Une copie en sera également adressée au Président de l'Assemblée.

11. Afin de répondre aux préoccupations concernant la conduite des membres qui ont quitté l'Assemblée, les amendements suivants sont apportés au code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire:

11.1. après le paragraphe 28, ajouter les deux paragraphes suivants:

«En ce qui concerne un membre qui a quitté l'Assemblée, en cas d'allégations de violations significatives des règles de conduite, ou de conduite susceptible de jeter le discrédit sur l'Assemblée du fait de son association avec cet ancien membre, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut examiner les allégations de violations du code de conduite comme pour les membres actuels.

Lorsqu'un membre quitte l'Assemblée à la suite d'allégations de violations graves ou répétées des règles de conduite, le Président de l'Assemblée ou le Président de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles devrait transmettre des informations concernant ces préoccupations au Président du parlement concerné, en l'invitant à envisager de prendre des mesures appropriées conformément à ses propres normes éthiques et mécanismes de mise en œuvre et en lui demandant de tenir le Président et la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles informés.»;

11.2. après le paragraphe 29, ajouter le paragraphe suivant:

«En cas de violation grave ou répétée des règles de conduite par un ancien membre, ou de comportement de ce membre susceptible de jeter le discrédit sur l'Assemblée du fait de son association avec cet ancien membre, la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles peut retirer le statut d'associé honoraire à cet ancien membre et lui interdire l'accès aux locaux du Conseil de l'Europe.»

12. Rappelant les préoccupations selon lesquelles les membres pourraient chercher à éviter les enquêtes en quittant l'Assemblée et en la réintégrant, l'Assemblée note que les sanctions prévues au paragraphe 29 du code de conduite des membres de l'Assemblée pourraient également être prises en cas d'infractions antérieures graves ou répétitives, lorsqu'un membre réintègre l'Assemblée.

13. Reconnaisant les pressions particulières qui s'exercent sur les missions d'observation des élections, l'Assemblée:

13.1. se félicite de la création de sa nouvelle Alliance parlementaire pour des élections libres et équitables et l'encourage à s'employer à renforcer davantage les normes éthiques relatives aux missions d'observation des élections, notamment en ce qui concerne l'adéquation des nominations à une commission *ad hoc* pour l'observation des élections, les déclarations d'intérêts, l'impartialité dans la conduite lors d'une mission d'observation des élections (notamment le refus de tout don individuel ou toute invitation bilatérale des autorités hôtes, les déclarations publiques et l'attitude générale des membres pendant la mission), et l'application des règles;

13.2. reconnaissant que les missions non officielles d'observation des élections risquent de nuire à la réputation de l'Assemblée et à la viabilité de l'observation des élections en général, et notant la nécessité de clarifier les critères de nomination, décide de remplacer le paragraphe 13 des Lignes directrices sur l'observation des élections par l'Assemblée parlementaire par le texte suivant:

«Lors de la nomination des membres d'une commission ad hoc pour l'observation des élections, les groupes politiques doivent faire preuve de diligence raisonnable, garantissant que les membres de ces missions sont qualifiés, impartiaux et compétents pour de telles missions. En particulier, les groupes politiques doivent respecter:

- le principe de l'égalité des genres compte tenu de la répartition hommes/femmes au sein de leurs groupes respectifs;

- le principe d'une représentation géographique équitable;

- la nécessité pour le candidat de participer utilement aux travaux de la mission, compte tenu de ses capacités linguistiques, étant donné que, sur place, l'interprétation n'est assurée qu'à partir et à destination de l'anglais ou du français;

- l'interdiction faite aux membres d'observer les élections dans leur propre pays;

- l'interdiction de nommer des membres ayant participé, dans le pays concerné, à des missions non officielles d'observation des élections ou organisées à l'occasion de la tenue d'élections et parrainées par ou à l'invitation d'un État, d'une organisation parlementaire, gouvernementale ou

non gouvernementale, d'une association, d'une fondation ou de toute autre personne physique ou morale, ce qui inclut toute mission qui serait en contradiction avec la Déclaration de principes de 2005 pour l'observation internationale d'élections, y compris le principe d'impartialité.».

14. Reconnaissant que les groupes politiques ont un rôle fort et important à jouer dans le cadre de ses travaux, l'Assemblée:

14.1. encourage la réflexion sur l'opportunité d'élaborer des normes éthiques pour les groupes politiques;

14.2. appelle les groupes politiques à agir pour garantir une meilleure transparence de leurs dépenses;

14.3. demande aux groupes politiques de tenir compte de la réputation de l'Assemblée dans leurs travaux et de faire preuve de diligence raisonnable dans leurs décisions de nommer des membres dans les commissions, ainsi que lorsqu'ils proposent ou soutiennent des candidats à des fonctions importantes au sein de l'Assemblée, notamment en tant que Président de l'Assemblée ou président ou vice-président de commissions;

14.4. décide d'ajouter le paragraphe suivant, après le paragraphe 7 de la [Résolution 1115 \(1997\)](#), telle que modifiée, figurant à l'annexe IX du Règlement – Respect des obligations et engagements contractés par les États membres du Conseil de l'Europe):

«Les groupes politiques doivent faire preuve de diligence raisonnable dans leur décision de nommer les membres de la commission de suivi, ainsi que lorsqu'ils proposent ou soutiennent des candidats comme co-rapporteurs, en tenant compte de l'importance de disposer de co-rapporteurs qualifiés, impartiaux et compétents.».

15. L'Assemblée décide de charger le Bureau de revoir le règlement spécial sur l'honorariat et, afin d'améliorer la transparence, décide de publier sur son site internet une liste des personnes bénéficiant du titre d'associé honoraire. L'Assemblée souligne qu'il devrait être possible de retirer le titre d'associé honoraire en cas de conduite déshonorante qui pourrait avoir un impact sur la réputation de l'Assemblée.

16. Consciente que les liens entre les parlementaires et les lobbyistes exigent des orientations éthiques claires, l'Assemblée élaborera un code de conduite à l'intention des lobbyistes auprès de l'Assemblée, en tenant compte des travaux en cours sur les principes pour les lobbyistes au Conseil de l'Europe.

17. Compte tenu du risque bien connu de conflit avec les travaux de l'Assemblée pour les membres exerçant en tant que consultants, l'Assemblée décide de remplacer le paragraphe 11 du code de conduite des membres de l'Assemblée parlementaire par la phrase suivante:

«Aucun membre ne peut agir en tant que consultant ou promoteur rémunéré d'intérêts dans le cadre d'un travail en lien avec les activités de l'Assemblée.».

18. Afin de mieux refléter l'importance des normes éthiques dans les travaux de la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, l'Assemblée décide de modifier le nom de la commission comme suit:

Commission du Règlement, de l'éthique et des immunités.

19. Les modifications du Règlement contenues dans les paragraphes 6.4, 7.2, 7.3 et 8.1 de la présente Résolution, qui nécessitent l'établissement d'une déclaration d'intérêts unique et consolidée, entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Toutes les autres modifications du Règlement prévues dans la présente Résolution entreront en vigueur dès son adoption.



Résolution 2597 (2025)¹

Version provisoire

L'arrestation du maire d'Istanbul et la situation de la démocratie et des droits humains en Türkiye

Assemblée parlementaire

1. Le 19 mars 2025, Ekrem İmamoğlu, maire de la municipalité métropolitaine d'Istanbul et président de l'Union des municipalités de Türkiye (UMT), a été arrêté pour des accusations de «corruption» et «d'aide au terrorisme», aux côtés de 106 autres personnes, parmi lesquelles les maires d'arrondissement de Şişli, Resul Emrah Şahan, et de Beylikdüzü, Mehmet Murat Çalık, ainsi que plusieurs autres responsables locaux, personnalités politiques, journalistes et hommes d'affaires. Le 23 mars, M. İmamoğlu a été placé en détention provisoire pour des accusations de corruption, avec 47 autres suspects. Il a également été démis de ses fonctions, comme les maires d'arrondissement de Şişli et de Beylikdüzü, qui ont également été arrêtés dans le cadre de la même enquête.
2. L'arrestation de M. İmamoğlu est intervenue seulement quatre jours avant qu'il ne soit désigné candidat du principal parti d'opposition, le Parti républicain du peuple (CHP), à l'élection présidentielle de 2028, à l'issue d'une primaire qui a mobilisé plus de 15 millions d'électeurs. Par ailleurs, le 18 mars 2025, l'Université d'Istanbul a procédé à l'annulation du diplôme universitaire de M. İmamoğlu, un document officiel exigé par la Constitution turque pour pouvoir se porter candidat à la présidence.
3. La décision de placer M. İmamoğlu en détention, l'enquête pénale dont il fait l'objet et l'annulation de son diplôme universitaire l'empêchent effectivement de se présenter comme candidat à l'élection présidentielle. Rappelant que le respect de la libre expression des opinions et du libre choix par le peuple de ses représentants élus est le fondement de la démocratie, l'Assemblée parlementaire exprime sa plus vive inquiétude face à ces décisions, qui semblent motivées par des considérations politiques et constituent une tentative d'intimider l'opposition, d'entraver son action, d'étouffer le pluralisme et de limiter la liberté du débat politique.
4. L'Assemblée note que l'arrestation de M. İmamoğlu a déclenché une vague sans précédent de manifestations d'envergure, essentiellement pacifiques, qui ont rassemblé principalement des jeunes, notamment des étudiants, à travers tout le pays, en particulier à Istanbul, Ankara et Izmir. Une immense manifestation organisée par le CHP à Istanbul, le 29 mars 2025, a réuni, selon les organisateurs, environ 2,2 millions de personnes. Les mobilisations à Istanbul, Ankara et Izmir ont eu lieu malgré l'interdiction générale de manifester imposée par les autorités. Lors des rassemblements, la police a utilisé du gaz poivré, des grenades assourdissantes, des balles en caoutchouc et des canons à eau contre les manifestants, faisant des blessés, notamment dans les trois villes précitées. De nombreux manifestants ont indiqué que les policiers les avaient matraqués et leur avaient donné de violents coups de pied alors qu'ils étaient déjà au sol. Selon le ministère de l'Intérieur, plus de 150 policiers ont été blessés au cours des manifestations. En revanche, le nombre officiel de manifestants blessés reste inconnu. Ce même ministère déclare que près de 2 000 personnes ont été interpellées et que plus de 300 ont été placées en détention. Des témoignages font état de mauvais traitements physiques, de fouilles à nu arbitraires, de harcèlement sexuel, d'insultes et d'autres violations des droits humains subies par des personnes placées en garde à vue.

1. *Discussion par l'Assemblée le 9 avril 2025 (15^e séance) (voir [Doc. 16151](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), co-rapporteurs: M. Stefan Schennach et Lord David Blencathra). Texte adopté par l'Assemblée le 9 avril 2025 (15^e séance).*



5. L'Assemblée condamne fermement les arrestations et détentions injustifiées de manifestants, ainsi que l'usage disproportionné de la force par les autorités répressives lors des manifestations et les cas de mauvais traitements ou autres violations des droits humains visant des personnes détenues. Elle est également consternée par le fait que le Président Recep Tayyip Erdoğan ait qualifié les manifestations de «terrorisme de rue».

6. De même, l'Assemblée exprime sa vive préoccupation face aux informations faisant état d'agressions physiques contre des journalistes et des professionnels des médias présents sur les lieux des manifestations, ainsi que de leur arrestation et de leur détention dans le cadre de leurs activités professionnelles. Au moins 20 journalistes locaux ont été agressés par la police ou par des manifestants alors qu'ils couvraient les manifestations, et au moins 10 d'entre eux ont été placés en détention; certains ont depuis été libérés après appel, dans l'attente de leur procès. L'Assemblée s'inquiète également des mesures visant des représentants de la presse étrangère. Le 27 mars 2025, un journaliste britannique de la BBC, Mark Lowen, a été expulsé pour «menace à l'ordre public» après plus de 17 heures de garde à vue. Le 28 mars 2025, le journaliste suédois Joakim Medin a été arrêté dès son arrivée en Türkiye, alors qu'il prévoyait de faire un reportage sur les manifestations. Par ailleurs, un photographe de l'Agence France-Presse, Yasin Akgül, a été détenu pendant trois jours pour avoir couvert les manifestations à Istanbul.

7. L'Assemblée déplore également les restrictions généralisées du droit de recevoir et de diffuser des informations dans le cadre de ces événements. Le Conseil suprême de la radio et de la télévision de Türkiye (RTÜK) a infligé des amendes administratives et/ou des suspensions temporaires allant jusqu'à 10 jours aux chaînes de télévision Halk TV, SZC TV, Tele 1 et Now TV. De plus, pendant presque deux jours après l'arrestation de M. İmamoğlu, l'accès aux principales applications de réseaux sociaux et de messagerie (dont X, Instagram, Facebook et WhatsApp) a été temporairement restreint à Istanbul. Des restrictions de bande passante ont également été signalées et de nombreux comptes en Türkiye ont été bloqués et/ou rendus invisibles sur ordre de l'Autorité des technologies de l'information, un organisme de régulation. Il a donc été presque impossible d'utiliser internet pendant ces deux jours. En outre, des dizaines de personnes ont été arrêtées ou ont fait l'objet de mesures de contrôle judiciaire à cause de leurs publications sur les réseaux sociaux liées aux manifestations.

8. L'Assemblée rappelle que les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression, qui sont essentiels au bon déroulement du débat public dans une démocratie fonctionnelle, ne peuvent être restreints que dans des conditions strictement définies par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), à laquelle la Türkiye est Partie: ces restrictions doivent être prévues par la loi et «nécessaires dans une société démocratique», c'est-à-dire proportionnées au but légitime poursuivi. Une interdiction totale des manifestations est disproportionnée et injustifiable, tandis que l'usage de la force par les autorités répressives doit être strictement nécessaire et proportionné à cet objectif, et ceux qui l'utilisent doivent être tenus responsables devant la loi. Les journalistes et les médias devraient être libres de rendre compte des questions d'intérêt public, y compris des manifestations et d'autres événements connexes. Ils ne devraient pas être punis ou harcelés dans l'exercice de leurs activités journalistiques. Enfin, le public a le droit de recevoir des informations impartiales sur les manifestations en cours et tous les événements s'y rapportant.

9. L'Assemblée réitère également les préoccupations qu'elle a déjà exprimées quant à l'indépendance de la magistrature et du ministère public ainsi qu'au respect du droit à un procès équitable en Türkiye, notamment dans sa [Résolution 2459 \(2022\)](#), «Le respect des obligations et engagements de la Türkiye», et sa [Résolution 2518 \(2023\)](#), «Appel à la libération immédiate d'Osman Kavala». L'un des aspects les plus problématiques dans ce contexte est la structure du Conseil des juges et des procureurs, récemment critiquée dans un avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit («Commission de Venise») ([CDL-AD\(2024\)041](#)), et qui est à l'origine des violations de la Convention constatées par la Cour européenne des droits de l'homme dans les arrêts *Kavala*, *Selahattin Demirtaş* (n° 2) et *Yüksekdağ Şenoğlu et autres*, relatifs à la détention pour des motifs politiques de militants et/ou de responsables politiques. L'Assemblée déplore vivement que ces arrêts n'aient toujours pas été exécutés malgré les différents appels lancés tant par le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance au titre de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, que par l'Assemblée. Celle-ci demande instamment aux autorités turques de mettre en œuvre sans délai ces arrêts, notamment en libérant les requérants et en procédant à une réforme globale du système judiciaire pour garantir pleinement l'indépendance de la justice, conformément aux recommandations du Comité des Ministres et de la Commission de Venise.

10. La Türkiye est un État qui a des milliers d'années d'histoire et plus d'un siècle de démocratie. Elle est un membre de longue date du Conseil de l'Europe et un acteur important pour la garantie de la sécurité, de la stabilité et de la paix en Europe, et elle a joué un rôle important dans la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine. L'Assemblée prend également note des récentes évolutions positives du

processus de paix dans le pays, qui ont fait suite à l'appel lancé le 27 février 2025 par le chef du Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK), Abdullah Öcalan, actuellement en prison, invitant le PKK à déposer les armes et à se dissoudre. Dans ce contexte, l'Assemblée exprime sa profonde déception concernant l'arrestation et la détention de M. İmamoğlu, ainsi que les événements préoccupants qui y sont liés. Elle note avec une grande inquiétude et condamne une série d'arrestations conduites sur la base de fausses accusations, y compris des infractions liées au terrorisme, de personnes susceptibles de devenir un rival du Président Recep Tayyip Erdoğan et/ou de critiquer le gouvernement. Tous ces événements inquiétants représentent un recul des valeurs démocratiques et vont à l'encontre de la volonté du peuple turc.

11. Réitérant ses résolutions précédentes sur la Türkiye, y compris la [Résolution 2459 \(2022\)](#) et la [Résolution 2518 \(2023\)](#), l'Assemblée rappelle que la Türkiye, en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, s'est engagée à défendre et promouvoir les valeurs démocratiques, l'État de droit, les droits humains et les libertés fondamentales. Elle demande donc aux autorités de mettre en œuvre immédiatement toutes ces résolutions ainsi que les recommandations contenues dans les avis de la Commission de Venise concernant la Türkiye. En outre, l'Assemblée appelle les autorités turques:

- 11.1. à libérer immédiatement M. İmamoğlu et à abandonner toutes les charges infondées retenues contre lui et les autres personnes visées par la même enquête;
- 11.2. à abroger la décision de l'Université d'Istanbul d'annuler le diplôme universitaire de M. İmamoğlu;
- 11.3. à respecter pleinement les droits à la liberté d'expression et de réunion ainsi que d'autres droits humains et libertés fondamentales dans le contexte des manifestations de grande ampleur en cours;
- 11.4. à cesser tout recours disproportionné à la force contre les manifestants pendant les mouvements de protestation et contre ceux qui sont maintenus en détention;
- 11.5. à libérer tous les manifestants qui ont été détenus sur la base d'accusations infondées;
- 11.6. à veiller à ce que des enquêtes effectives soient menées sur les cas de violence et autres violations des droits humains commises par les services répressifs lors des manifestations et du maintien en détention;
- 11.7. s'agissant de toutes les personnes détenues dans le cadre de l'enquête sur M. İmamoğlu et des manifestations, à s'assurer que leur droit à un procès équitable devant un tribunal indépendant et impartial et leur droit à la défense soient pleinement respectés, conformément à l'article 6 de la Convention;
- 11.8. à libérer tous les journalistes et professionnels des médias détenus pour avoir rendu compte des manifestations;
- 11.9. à veiller à ce que les journalistes puissent rendre compte des rassemblements publics librement et en toute sécurité et à lever tout obstacle à leurs activités;
- 11.10. à veiller à ce qu'aucune interdiction générale de manifester ne soit plus imposée;
- 11.11. à créer des conditions qui permettent aux médias de fournir au public les informations nécessaires et de suivre les événements à l'abri des pressions de l'État;
- 11.12. à garantir un accès complet aux réseaux sociaux et à internet;
- 11.13. à lever toutes les restrictions au droit de recevoir et de diffuser des informations dans le cadre des manifestations, en particulier:
 - 11.13.1. à lever toutes les sanctions imposées aux diffuseurs;
 - 11.13.2. à annuler tous les décrets illégaux visant à bloquer les comptes de personnes exerçant leur droit à la liberté d'expression sur les réseaux sociaux;
 - 11.13.3. à s'abstenir de recourir à des moyens légaux ou extralégaux pour exercer des pressions sur les plateformes de réseaux sociaux en vue de censurer des contenus en ligne liés au débat politique;
- 11.14. à mettre fin à la répression des responsables politiques de l'opposition, des militants de la société civile et des voix dissidentes dans les médias;
- 11.15. à mettre en œuvre toutes les recommandations de la Commission de Venise et de l'Assemblée sur la réforme du cadre électoral;

11.16. à garantir des élections véritablement libres et équitables, conformément aux normes internationales.

12. Enfin, rappelant les déclarations du [Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et de son Commissaire à l'élargissement](#) du 19 mars 2025, du [Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe](#) du 24 mars 2025 et du [Congrès des pouvoirs locaux et régionaux](#) du 27 mars 2025, l'Assemblée appelle tous les États membres du Conseil de l'Europe, s'ils ne l'ont pas déjà fait, à condamner l'arrestation et la détention de M. İmamoğlu et les représailles qui ont suivi contre les manifestants appelant à sa libération.

Résolution 2598 (2025)¹

Version provisoire

Guerre d'agression russe contre l'Ukraine: la nécessité d'établir les responsabilités et d'empêcher l'impunité

Assemblée parlementaire

1. Plus de onze ans après son déclenchement, la guerre d'agression illégale, non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine continue de faire rage causant des dommages et des souffrances sans fin à l'Ukraine et à sa population. De nombreux faits illicites perpétrés par la Fédération de Russie, notamment l'acte d'agression lui-même, la tentative d'annexion des territoires ukrainiens et la tentative de génocide contre la nation ukrainienne – comme en témoignent, entre autres, la déportation d'enfants ukrainiens, la destruction systématique de l'identité culturelle et les massacres ciblés de civils – violent des obligations *erga omnes* et des normes impératives du droit international général. Ces actes ne portent donc pas seulement atteinte à l'Ukraine, mais à l'ensemble de la communauté internationale et exigent que tous les États à coopérer afin de mettre fin à ces graves violations du droit international et d'éviter toute forme d'impunité. L'incapacité à amener les auteurs de ces actes à en répondre de leurs actes compromettrait l'ordre multilatéral fondé sur le droit international, en créant des conditions favorables à la répétition de telles violations à l'avenir et représenterait ainsi une menace majeure pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

2. Rappelant ses précédentes Résolutions 2436 (2022), 2482 (2023), et 2556 (2024), l'Assemblée parlementaire fait part de son soutien sans réserve à tous les mécanismes qui visent à amener les responsables à répondre de leurs actes et qui permettent de traiter les conséquences de l'agression: les autorités de poursuite et judiciaires ukrainiennes; les autorités de poursuite et judiciaires d'autres États sur le fondement de la compétence universelle; la Cour pénale internationale (CPI); la Cour européenne des droits de l'homme; et d'autres organes tels que la Commission d'enquête internationale indépendante des Nations Unies sur l'Ukraine et le Centre international pour la poursuite du crime d'agression contre l'Ukraine.

3. Le Conseil de l'Europe, sous l'impulsion de l'Assemblée, a œuvré sans relâche à la mise en place d'un système plus complet visant à garantir l'obligation de rendre des comptes et la justice en faveur de l'Ukraine, notamment par la création, lors du Sommet de Reykjavík en 2023, du Registre des dommages pour l'Ukraine, la proposition de mise en place d'un tribunal spécial pour le crime d'agression et la participation aux consultations du Groupe restreint, les mesures prises pour assurer le retour des enfants ukrainiens, notamment la nomination d'une envoyée spéciale du Secrétaire Général et, plus récemment, la participation aux négociations sur l'établissement d'une commission internationale des demandes d'indemnisation.

4. Lors des discussions avec l'administration des États-Unis en mars 2025, l'Ukraine s'est déclarée prête à accepter la proposition américaine de décréter un cessez-le-feu complet immédiat et provisoire de 30 jours, qui peut être prolongé par accord mutuel des parties, et qui est soumis à l'acceptation et à la mise en œuvre simultanée par la Fédération de Russie. L'Ukraine a accepté la proposition américaine sans conditions supplémentaires, et la Fédération de Russie devrait l'accepter sans conditions supplémentaires. Outre des questions telles qu'un cessez-le-feu partiel relatif aux installations énergétiques et essentielles et à la sécurité de la navigation en mer Noire, l'accord conclu entre les États-Unis et l'Ukraine entre le 23 et le 25 mars à

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance) (voir [Doc. 16152](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Iulian Bulai). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance).

Voir également la [Recommandation 2294 \(2025\)](#).



Riyad a réaffirmé l'engagement de prendre des mesures concrètes à caractère humanitaire visant à protéger les civils et à faciliter le dialogue. Si l'Ukraine a démontré sa bonne foi et sa volonté de respecter les engagements pris, la Fédération de Russie a violé à plusieurs reprises les termes convenus du cessez-le-feu partiel et a poursuivi ses attaques militaires contre l'Ukraine, notamment en lançant des missiles contre des infrastructures civiles, qui ont fait des victimes civiles, en particulier à Kyiv, Kharkiv et Kryvyi Rih, ainsi que dans d'autres villes et régions, ce qui montre une nouvelle fois que la partie russe n'a aucune volonté réelle de s'engager dans un véritable processus de paix. L'Assemblée se félicite de l'engagement pris par les États-Unis et considère que toute négociation de paix doit aborder sans condition la dimension humaine de la guerre, y compris la libération des civils illégalement détenus par la Fédération de Russie et la libération et le rapatriement mutuels de tous les prisonniers de guerre, selon le principe «tous contre tous», ainsi que le retour en toute sécurité et la réintégration des enfants illégalement déportés vers la Fédération de Russie et le Bélarus ou transférés de force vers les territoires ukrainiens temporairement occupés par la Fédération de Russie.

5. L'Assemblée prend note des négociations en cours entre l'Ukraine et les États-Unis en vue d'un éventuel accord sur les ressources minérales. Elle souligne l'importance de veiller à ce que tout accord de ce type soit pleinement conforme aux engagements pris par l'Ukraine dans le cadre de son intégration dans l'Union européenne, notamment en matière de souveraineté économique, de respect des règles de concurrence et du fonctionnement du marché unique de l'Union Européenne.

6. L'Assemblée souligne que la cessation du statut de protection temporaire pour les Ukrainiens devrait être subordonnée à l'instauration d'une paix durable, juste et globale en Ukraine. Une cessation prématurée, de ce statut, fondée uniquement sur un cessez-le-feu ou une trêve temporaire, peut exposer les Ukrainiens à des risques persistants et à une instabilité durable. Par conséquent, l'Assemblée invite instamment les États membres à veiller à ce que toute modification du statut de protection soit fondée sur des accords de paix vérifiables et durables, afin de préserver le bien-être et la sécurité des Ukrainiens déplacés.

7. L'Assemblée considère que la poursuite ou la relance du projet de gazoduc Nord Stream 1 et 2 est inacceptable. De telles actions augmenteraient la dépendance de l'Europe à l'égard des ressources énergétiques russes, ce qui compromettrait la sécurité de l'Union européenne en matière d'énergie et contredirait son objectif stratégique de diversification des sources d'approvisionnement dans ce domaine. L'Assemblée appelle tous les États membres à s'opposer à toute tentative de reprise du projet et souligne l'importance de l'unité et de la résilience face aux pressions géopolitiques liées à l'énergie.

8. L'Assemblée souligne que toute future négociation de paix ne saurait compromettre la volonté d'amener la Fédération de Russie et les responsables des crimes et violations du droit international à répondre pleinement de leurs actes. Conformément à la Résolution 2588 (2025), l'Assemblée considère que pour être durable et globale, la paix doit être juste et fondée sur les principes du droit international, notamment le respect de l'intégrité territoriale et de la souveraineté, et les droits humains. Tout règlement définitif ne doit pas se traduire par une forme d'impunité.

9. À ce propos, l'Assemblée se félicite de l'issue positive de la réunion du Groupe restreint qui s'est tenue à Strasbourg du 19 au 21 mars 2025, et de la finalisation des documents juridiques nécessaires à la création du Tribunal spécial pour le crime d'agression dans le cadre du Conseil de l'Europe, au terme de près de deux ans de consultations. Les textes adoptés comprennent un projet d'accord bilatéral entre l'Ukraine et le Conseil de l'Europe, le projet de statut du Tribunal spécial et un projet d'accord partiel élargi sur la gestion du Tribunal spécial. Les trois documents ont désormais été transmis à l'Ukraine et aux États participant au Groupe restreint pour un examen au niveau politique. La participation à l'accord partiel élargi sera ouverte aux États non-membres, ce qui garantira un soutien transrégional et une légitimité internationale. L'Assemblée considère que le modèle de tribunal envisagé par le Groupe restreint, qui inclurait la participation de juges internationaux et serait fondé sur l'application du droit international, présente des caractéristiques qui le rendent suffisamment international. En établissant un tel tribunal, le Conseil de l'Europe apportera non seulement son soutien à son État membre, l'Ukraine, qui vise à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, mais il renforcera également l'ordre juridique international, en partant du principe que la poursuite de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est essentielle pour la préservation de la société humaine et de la civilisation, comme le rappelle le Préambule de son Statut (STE n° 1).

10. L'Assemblée espère que les textes définitifs relatifs au Tribunal spécial répondront à certaines de ses demandes formulées dans des résolutions précédentes, notamment au sujet des immunités fonctionnelles, de la définition du crime d'agression, de la tenue de procès par contumace, du droit à un procès équitable et de la coopération avec la CPI. S'agissant de sa compétence temporelle, l'Assemblée renvoie à ses Résolutions 2482 (2023) et 2556 (2024), et réaffirme que l'invasion à grande échelle qui a débuté le 24 février 2022 s'inscrit dans la continuité de la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine

depuis le 20 février 2014. Tout compromis trouvé sur d'autres questions ne saurait remettre en cause la capacité du Tribunal spécial à enquêter de manière effective sur le crime d'agression, ni à en sanctionner les auteurs. Il ne saurait non plus préjuger de l'état actuel ni de l'évolution future du droit international. L'Assemblée souligne que la compétence du Tribunal spécial devrait s'étendre aux crimes d'agression présumés commis par les prétendus dirigeants du Bélarus, ainsi que par les dirigeants militaires et politiques de la Corée du Nord.

11. L'Assemblée se félicite vivement de l'ouverture, du 24 au 26 mars 2025 à La Haye, de négociations officielles sur un traité international visant à établir une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine au sein d'un comité de négociation intergouvernemental, avec la participation de plus de 50 États de différents continents et de l'Union européenne. Il s'agit d'un pas important vers la mise en place du deuxième élément d'un mécanisme d'indemnisation global, comme l'a demandé à plusieurs reprises l'Assemblée dans ses résolutions précédentes et comme le prévoit le statut du Registre des dommages. L'Assemblée considère que le meilleur modèle pour établir une telle commission serait une convention ouverte du Conseil de l'Europe, qui pourrait assurer le soutien transrégional nécessaire tout en tirant profit de la position de premier plan et de l'expertise de l'Organisation dans ce domaine.

12. Au sujet de l'exécution de l'indemnisation des dommages causés par l'agression, l'Assemblée note qu'à la suite de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine déclenchée par la Fédération de Russie, le coût total de la reconstruction et du relèvement de l'Ukraine au cours des dix prochaines années a été estimé à 506 milliards € au 31 décembre 2024. Elle rappelle en outre que plusieurs États membres et non membres du Conseil de l'Europe ont décidé d'immobiliser environ 300 milliards \$US d'avoirs de l'État russe dans le cadre des sanctions adoptées en réponse à l'invasion à grande échelle. Cependant, elle note avec inquiétude que la décision de geler une partie importante de ces avoirs expirera à moins d'être renouvelée tous les six mois par le Conseil de l'Union européenne, ce qui permettrait à la Fédération de Russie d'utiliser leur restitution pour soutenir financièrement sa guerre contre l'Ukraine, ainsi que son atteinte à la sécurité européenne et à l'ordre juridique international.

13. Au vu de ces considérations, s'agissant du Tribunal spécial pour le crime d'agression contre l'Ukraine, l'Assemblée:

13.1. appelle tous les États et partenaires internationaux qui ont participé au Groupe restreint à parvenir sans délai à un accord politique final sur les projets de textes (le projet d'accord bilatéral entre l'Ukraine et le Conseil de l'Europe, le projet de statut du Tribunal spécial et le projet d'accord partiel élargi) et à poursuivre la mise en place du Tribunal spécial indépendamment de l'évolution de toute négociation de paix;

13.2. appelle le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Gouvernement ukrainien à conclure l'accord bilatéral pour la création du Tribunal spécial une fois que les procédures internes nécessaires auront été achevées, notamment l'autorisation nécessaire et rapide du Comité des Ministres;

13.3. appelle tous les États et partenaires internationaux qui ont participé au Groupe restreint à se joindre à l'accord partiel élargi une fois qu'il aura été établi et à fournir au Tribunal spécial les outils et les ressources nécessaires, notamment des contributions financières suffisantes, des juges et du personnel hautement qualifiés, ainsi que des accords de coopération, en particulier sur les mesures de protection des témoins, l'exécution des peines et la libération des personnes acquittées ou condamnées;

13.4. appelle les autres États membres, les États observateurs et les autres États à envisager de devenir membres du futur accord partiel élargi.

14. Pour ce qui est des autres crimes de droit international, tels que le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, y compris les disparitions forcées, l'Assemblée:

14.1. se félicite de la récente ratification par l'Ukraine du Statut de la CPI;

14.2. fait part de son soutien sans réserve aux enquêtes actuellement menées par le Bureau du Procureur de la CPI sur la situation en Ukraine et appelle tous les États membres et les autres États à coopérer avec la CPI et à exécuter les mandats d'arrêt délivrés contre les suspects russes, y compris Vladimir Poutine, si l'un de ces suspects venait à se trouver sur leur territoire;

14.3. condamne toute tentative des États qui ne sont pas parties au Statut de la CPI de sanctionner la CPI et son personnel, ce qui pourrait entraver son travail et entraîner un manque de coopération de la part de certains États parties;

14.4. invite tous les États membres et les autres États qui partagent les mêmes valeurs à aider davantage le Bureau du Procureur général d'Ukraine et les mécanismes internationaux existants qui visent à faire respecter l'obligation de rendre des comptes, ainsi que les projets des ONG en Ukraine qui poursuivent ce même objectif, en mettant en commun leurs ressources et en comblant le vide laissé par la décision de la nouvelle administration des États-Unis de se retirer de certains projets et de suspendre l'aide internationale;

14.5. salue l'action des autorités de poursuite et des juridictions des États membres dans les enquêtes sur les crimes commis en Ukraine sur le fondement du principe de compétence universelle, comme la récente condamnation d'un ressortissant russe pour crimes de guerre en Ukraine par une juridiction finlandaise, et invite tous les États membres dont la législation prévoit la compétence universelle à faire de même, en étroite coopération avec les autorités ukrainiennes et la CPI, ou le cas échéant dans le cadre d'Eurojust;

14.6. appelle tous les États à veiller à ce que la Fédération de Russie et le Bélarus soient tenus responsables de l'usage systématique de la torture et d'autres formes de mauvais traitements dont ont été et sont encore victimes les prisonniers de guerre ukrainiens, les civils ukrainiens et les prisonniers politiques en Fédération de Russie et dans les territoires ukrainiens temporairement occupés, ainsi que les prisonniers politiques au Bélarus, en recourant au mécanisme de règlement des différends prévu à l'article 30.1 de la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

15. Quant au mécanisme international d'indemnisation des dommages causés par l'agression, l'Assemblée:

15.1. se félicite de l'ouverture par le Registre des dommages pour l'Ukraine de sept nouvelles catégories de demandes d'indemnisation, notamment pour les proches parents disparus, les violences sexuelles, les actes de torture ou les traitements inhumains ou dégradants et les blessures graves;

15.2. se félicite de la collaboration du Registre des dommages avec les ONG présentes en Ukraine et dans d'autres pays, ainsi qu'avec les autorités nationales et les partenaires internationaux, notamment par le biais de la Plateforme de coordination de la société civile du Registre, et encourage le Registre à continuer d'intensifier sa campagne de sensibilisation auprès des éventuels auteurs de demandes d'indemnisation;

15.3. condamne la qualification, par la Fédération de Russie, du Registre des dommages d'«organisation indésirable»;

15.4. se félicite de l'ouverture de négociations officielles sur un traité visant à créer une commission des demandes d'indemnisation pour l'Ukraine et invite tous les États membres qui participent à ces négociations à œuvrer rapidement à la création d'une commission internationale des demandes d'indemnisation et à soutenir l'option d'une convention ouverte du Conseil de l'Europe qui garantirait une participation transrégionale et tirerait pleinement parti de l'expertise de l'organisation;

15.5. appelle les Participants et Membres associés du Registre des dommages à étendre l'éligibilité des demandes d'indemnisation afin d'inclure celles datant de 2014, et à ne pas la limiter aux demandes d'indemnisation à compter du 24 février 2022. Un champ d'application plus large permettrait à toutes les victimes de l'agression russe, y compris celles affectées par l'annexion de la Crimée, la guerre dans l'est de l'Ukraine et d'autres actes d'agression, de demander justice et réparation. Il est essentiel que le Registre reflète fidèlement l'ampleur des actions de la Fédération de Russie au cours de la dernière décennie.

16. Enfin, s'agissant des avoirs russes gelés, l'Assemblée, réaffirmant ses Résolutions 2434 (2022), 2482 (2023), 2539 (2024), 2556 (2024) et 2588 (2025):

16.1. se félicite de la décision prise par les institutions de l'Union européenne d'affecter à l'Ukraine les recettes extraordinaires provenant des avoirs immobilisés de l'État russe, ainsi que de la décision prise par le G7 d'offrir à l'Ukraine un prêt de 50 milliards \$US garanti par les recettes provenant des avoirs immobilisés de l'État russe;

16.2. se félicite de l'adoption par l'Assemblée nationale française et le Parlement européen de résolutions qui demandent la réaffectation des avoirs publics russes gelés et invite les parlements de tous les États membres à adopter des résolutions similaires et à exhorter leurs gouvernements à prendre des mesures résolues;

16.3. appelle les États membres et non membres du Conseil de l'Europe qui détiennent actuellement les avoirs publics russes immobilisés, en attendant la création d'un fonds international d'indemnisation, à prendre immédiatement toutes les mesures qui pourraient être nécessaires:

16.3.1. pour transférer ces actifs à un fonds fiduciaire international, à titre de réponse extraordinaire, légale et proportionnée à la violation persistante par la Fédération de Russie des obligations que lui imposent les normes impératives du droit international général et à son refus catégorique de réparer les dommages causés à l'Ukraine et à sa population;

16.3.2. pour veiller à ce que toute entité étatique ou non étatique qui subit les éventuelles conséquences négatives du transfert de ces avoirs soit dûment protégée et, si nécessaire, indemnisée pour toute perte directement liée à ce transfert;

16.3.3. pour veiller à ce que les avoirs transférés soient investis et gérés au profit ultime des victimes de l'agression, en premier lieu l'État ukrainien et ses citoyens, en attendant leur répartition finale;

16.4. appelle l'Union européenne, ses États membres et les autres États à maintenir et à renforcer les sanctions actuelles contre la Fédération de Russie, ses alliés, les entités et les individus qui soutiennent l'agression ou en tirent profit, jusqu'à ce que la Fédération de Russie mette fin à son agression contre l'Ukraine et respecte ses obligations internationales;

16.5. appelle l'Union européenne, ses États membres et les autres États à adopter et à renforcer des sanctions secondaires à l'encontre des personnes, des entités et des pays qui facilitent le contournement des sanctions infligées à la suite de l'agression de la Fédération de Russie.

16.6. appelle les États membres et les institutions de l'Union européenne à imposer des sanctions au groupe NLMK (PAO Novolipetsk Steel, LLC VIZ-Stal, JSC Stoylensky Mining and Beneficiation Complex) et autres, en raison de leur coopération ininterrompue avec l'industrie de défense russe.

Résolution 2599 (2025)¹

Version provisoire

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. L'année 2025 marquera le 75^e anniversaire de l'adoption de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»). L'Assemblée parlementaire célèbre l'histoire et l'impact extraordinaire du système établi par cet instrument unique. La Convention et la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») ont contribué à promouvoir la paix sur le continent, ce qui a valu à la Cour le Prix de la paix de Dresde en janvier 2025. La Convention et la Cour ont également contribué à consolider la démocratie et l'État de droit sur notre continent et à créer un vaste espace juridique dans lequel toute personne peut être protégée contre les violations des droits humains et obtenir réparation en cas de violation de ces droits. À ce jour, elles représentent le système supranational le plus avancé au monde en matière de protection des droits humains.
2. L'Assemblée rappelle l'obligation faite sans équivoque aux États parties à la Convention d'exécuter les arrêts de la Cour en temps utile et de manière effective. Elle souligne en outre que les États parties sont tenus de se conformer aux mesures provisoires indiquées par la Cour, car elles sont essentielles pour garantir une mise en œuvre effective des arrêts.
3. Dans la Déclaration de Reykjavík adoptée lors du 4^e Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe (16-17 mai 2023), les États ont souligné l'importance fondamentale de l'exécution des arrêts de la Cour. Ils ont réaffirmé leur attachement indéfectible au système de la Convention, sont convenus de redoubler d'efforts pour assurer une exécution complète, efficace et rapide des arrêts de la Cour, et ont défini une série de mesures spécifiques pour permettre d'y parvenir. Les chefs d'État et de gouvernement, rappelant qu'il incombe aussi aux parlements nationaux de se conformer aux arrêts de la Cour, ont invité le Président de l'Assemblée à renforcer le dialogue politique avec les interlocuteurs nationaux dans ce domaine.
4. L'Assemblée se félicite des engagements pris lors du Sommet de Reykjavík, ainsi que du travail considérable accompli à ce jour pour mettre en œuvre les mesures demandées par les chefs d'État et de gouvernement.
5. Bien que la grande majorité des arrêts de la Cour soient exécutés, l'Assemblée s'inquiète du fait que certains États ne remédient pas aux causes profondes des violations des droits humains relevées dans certains arrêts, comme en témoignent les affaires en cours d'exécution qui ont été classées par le Comité des Ministres comme des «affaires de référence». Les affaires de référence mettent généralement en lumière un problème plus général de violation des droits humains qui touche de nombreuses personnes. Si des réformes ne sont pas mises en œuvre pour exécuter ces arrêts, le problème de fond peut persister et causer un préjudice à un plus grand nombre de personnes. La non-exécution de ces arrêts peut également entraîner des requêtes répétitives devant la Cour, ce qui alourdit sa charge de travail et nuit à l'efficacité et à l'efficacé de l'ensemble du système de la Convention. L'examen du nombre total d'affaires en attente d'exécution pour un État n'est que d'une utilité limitée pour appréhender le respect par cet État de la Convention et de la jurisprudence de la Cour, car le nombre de ces affaires peut souvent être réduit simplement par le versement

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance) (voir [Doc. 16134](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Constantinos Efstathiou). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 avril 2025 (15^e séance).

Voir également la [Recommandation 2295 \(2025\)](#).



d'une satisfaction équitable. Le nombre et le type d'affaires de référence en attente d'exécution sont un indicateur important, car ces derniers ne peuvent souvent être exécutés qu'en prenant les mesures générales nécessaires pour résoudre les problèmes sous-jacents en matière de droits humains.

6. Neuf États comptent plus de 40 affaires de référence en attente d'exécution: l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Hongrie, l'Italie, la République de Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Türkiye et l'Ukraine. Ces États comptent également le plus grand nombre d'affaires de référence en attente d'exécution depuis plus de cinq ans, ce qui indique que les questions relatives aux droits humains ne sont pas réglées dans un délai raisonnable. L'Assemblée exhorte ces pays en particulier à prendre des mesures d'urgence pour améliorer systématiquement leur exécution des arrêts de la Cour.

7. L'Assemblée est consciente que la situation en Ukraine est complexe par rapport à d'autres pays en raison de la guerre d'agression russe et que l'exécution des arrêts de la Cour se heurte à des difficultés particulières en raison de cette guerre. L'Assemblée se félicite du fait que, même dans ces circonstances difficiles, les autorités ukrainiennes, sont restées fermes, ont confirmé et continuent à démontrer leur engagement à respecter pleinement la Convention et à prendre un certain nombre de mesures pour résoudre les problèmes structurels relevés par la Cour.

8. Les «Principes de Reykjavík pour la démocratie» énoncés à l'annexe III de la Déclaration de Reykjavík de 2023 réaffirment que la démocratie est le «seul moyen de garantir que chaque personne puisse vivre dans une société pacifique, prospère et libre». Les États membres du Conseil de l'Europe ont décidé d'éviter «le recul de la démocratie sur [le continent européen] et d'y résister». L'un des principaux moyens d'y parvenir est l'exécution des arrêts de la Cour, notamment ceux qui concernent la protection de la liberté d'expression, de la liberté de réunion, de la liberté d'association, du droit à des élections libres et équitables et de l'indépendance du pouvoir judiciaire, ainsi que les arrêts qui mettent en évidence une restriction abusive des droits et libertés constitutive d'une violation de l'article 18 de la Convention. L'Assemblée exhorte les États parties à la Convention à exécuter ces arrêts en priorité.

9. L'Assemblée juge absolument inadmissible que l'affaire *Kavala c. Turquie*, qui a fait l'objet d'une procédure en manquement en vertu de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention, n'ait pas encore été exécutée et que M. Kavala soit toujours emprisonné. L'Assemblée rappelle sa [Résolution 2518 \(2023\)](#) «Appel à la libération immédiate d'Osman Kavala», notamment sa conclusion selon laquelle l'affaire mérite l'ouverture de la procédure complémentaire conjointe prévue dans la [Résolution 2319 \(2020\)](#) «Procédure complémentaire conjointe entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation grave par un État membre de ses obligations statutaires». Elle réitère son appel lancé à la Türkiye pour qu'elle libère immédiatement M. Kavala, conformément à ses obligations au titre de la Convention et du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1).

10. L'exécution des affaires interétatiques et des affaires qui présentent des caractéristiques interétatiques est également un sujet de préoccupation considérable. L'Assemblée appelle les États parties actuels et anciens à la Convention qui font l'objet de ces arrêts à respecter leurs obligations internationales. L'Assemblée appelle en outre les États membres et les autres parties prenantes du système de la Convention à faire la démonstration de la volonté politique et de l'engagement nécessaires pour faire progresser l'exécution de ces affaires.

11. Afin de renforcer d'urgence l'exécution des arrêts de la Cour, l'Assemblée appelle les États parties à la Convention à mettre en œuvre les mesures énoncées au paragraphe 7 de la [Résolution 2494\(2023\)](#).

12. En particulier, l'Assemblée exhorte les États parties à la Convention à veiller à ce que des mécanismes nationaux de coordination efficaces soient mis en place et qu'ils disposent d'une autorité et de ressources suffisantes, ainsi que de la participation de l'ensemble du gouvernement, pour permettre l'exécution rapide et efficace des arrêts de la Cour. Le Conseil de l'Europe a mené une étude sur plusieurs pays afin de recenser les bonnes pratiques qui permettent de disposer d'une capacité nationale d'exécution rapide des arrêts et décisions de la Cour (dans le cadre du projet «Soutien à une capacité nationale efficace pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme»). L'Assemblée exhorte les États parties à utiliser les conclusions de cette étude pour apporter les modifications nécessaires à leurs propres dispositions nationales, afin de garantir l'exécution complète et rapide des arrêts de la Cour. L'Assemblée se félicite de la création du Réseau des coordinateurs de l'exécution en juin 2024, et décide de mener toute activité conjointe que le Réseau et l'Assemblée jugent constructive.

13. L'Assemblée invite également les parlements nationaux à jouer leur rôle dans l'exécution des arrêts de la Cour, en mettant en œuvre les «Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme» énoncés par l'Assemblée dans la [Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe». Ceux-ci exigent la mise en place de

structures parlementaires adéquates pour assurer un suivi et un contrôle rigoureux et régulier du respect des obligations internationales en matière de droits humains, telles qu'une commission des droits humains spécialisée ou une structure analogue. Les compétences de ces structures devraient prévoir l'examen régulier de l'exécution des arrêts de la Cour par l'État concerné, des initiatives de modification de la législation afin de garantir le respect de la Convention et l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi que la vérification systématique de la compatibilité de tous les projets de loi avec les obligations internationales en matière de droits humains. Il est essentiel que ces structures parlementaires disposent d'un personnel suffisant et spécialisé ainsi que des ressources nécessaires pour mener à bien ces missions.

14. L'Assemblée se félicite de la contribution de la Commission européenne dans ses rapports sur l'État de droit, qui met en lumière les problèmes liés à l'exécution des arrêts de la Cour. L'Assemblée invite la Commission européenne à mentionner plus fréquemment l'exécution des arrêts de la Cour dans ses listes de recommandations énoncées dans les chapitres par pays du rapport sur l'État de droit, (a) en recommandant aux États d'exécuter des arrêts précis qui sont importants pour assurer la protection de l'État de droit, et/ou (b) en recommandant aux États d'améliorer leur bilan global d'exécution des arrêts de référence de la Cour, pour les pays où l'exécution de ces arrêts pose un problème important.

15. L'Assemblée souligne l'obligation continue de la Fédération de Russie d'exécuter les arrêts de la Cour et se félicite des mesures prises par le Comité des Ministres pour continuer à surveiller les affaires relatives à la Fédération de Russie, en particulier par le biais de ses contacts avec d'autres organisations internationales, notamment les Nations Unies. L'Assemblée décide d'examiner plus avant si des mesures supplémentaires pourraient être prises pour assurer le paiement de la satisfaction équitable accordée par la Cour dans ces affaires, notamment dans certaines affaires interétatiques.

16. L'Assemblée décide également de poursuivre et de renforcer son rôle dans la promotion de l'exécution complète, efficace et rapide des arrêts de la Cour, conformément à la Déclaration de Reykjavík et aux décisions ultérieures du Comité des Ministres. Les travaux supplémentaires entrepris depuis la Déclaration de Reykjavík comprennent un soutien accru au Président de l'Assemblée pour soulever la question de l'exécution des arrêts de la Cour lors de réunions de haut niveau, ainsi que des réunions d'information à l'intention des délégations nationales sur l'exécution des arrêts de la Cour dans leur État. Sous réserve de disposer de fonds suffisants, l'Assemblée décide de créer un Réseau de parlementaires pour promouvoir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Les membres du réseau pourraient échanger les bonnes pratiques en matière d'exécution des arrêts au sein de l'Assemblée et, dans le même temps, promouvoir l'exécution des arrêts au niveau national dans leur propre pays, par exemple en dialoguant avec les interlocuteurs nationaux concernés ou en encourageant les réformes législatives et structurelles.

17. Compte tenu de la nécessité d'améliorer l'exécution des arrêts de la Cour, l'Assemblée décide de rester saisie de cette question et de continuer à lui accorder la priorité.



Résolution 2600 (2025)¹

Version provisoire

La situation en Géorgie et le suivi de la Résolution 2585 (2025) «Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Géorgie»

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2585 \(2025\)](#) «Contestation, pour des raisons substantielles, des pouvoirs non encore ratifiés de la délégation parlementaire de la Géorgie», dans laquelle elle exprimait sa profonde inquiétude face au recul rapide de la démocratie et à la grave crise sociale en Géorgie, qui soulèvent des questions quant à la volonté du pays d'honorer ses obligations et engagements découlant de son adhésion au Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, elle prend également note du rapport publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à la suite de sa visite dans le pays, de l'échange de vues au sein du Comité des Ministres sur la situation en Géorgie avec la participation, entre autres, du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), ainsi que du rapport intitulé «La situation de la démocratie locale et régionale en Géorgie» adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe lors de sa session de mars 2025.

2. L'Assemblée regrette vivement que, malgré sa décision de ratifier les pouvoirs de la délégation géorgienne, tous les membres de celle-ci aient démissionné, rejetant ainsi tout dialogue, ce qui explique qu'il n'y ait actuellement aucune délégation géorgienne à l'Assemblée. De l'avis de l'Assemblée, la participation d'une délégation dont les pouvoirs ont été ratifiés à ses travaux et à ses procédures de suivi n'est pas une option, mais une obligation.

3. Dans la [Résolution 2585 \(2025\)](#), l'Assemblée recensait un certain nombre de domaines clés dans lesquels elle attendait des progrès marqués et tangibles lorsqu'elle évaluerait la situation dans le pays et réexaminerait les pouvoirs de la délégation géorgienne au cours de sa partie de session d'avril 2025. Elle déplore que ces recommandations urgentes n'aient pas été suivies à ce jour et que la situation dans le pays ait continué à se détériorer.

4. En ce qui concerne son appel adressé aux autorités pour qu'elles libèrent sur-le-champ tous les prisonniers politiques et lancent immédiatement un processus inclusif impliquant toutes les parties prenantes et tous les acteurs sociaux, y compris la majorité au pouvoir, l'opposition et la société civile, afin de remédier d'urgence aux déficiences et aux lacunes constatées lors des récentes élections législatives et de créer un environnement électoral propice à de nouvelles élections législatives véritablement démocratiques à annoncer au cours des prochains mois, l'Assemblée regrette qu'aucune mesure en ce sens n'ait été prise. À cet égard, en particulier, l'Assemblée:

4.1. regrette l'adoption récente des amendements au Code électoral relatifs aux élections locales qui, selon l'avis de la Commission de Venise, peuvent avoir pour effet de consolider la position du parti au pouvoir, ne contribuent pas à la promotion du pluralisme politique et portent atteinte au principe de

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance) (voir [Doc. 16153](#), rapport de la commission pour le respect des obligations et engagements des États membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), co-rapporteuses: M^{me} Sabina Čudić et M^{me} Edite Estrela). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance).



l'égalité du suffrage. Dans le droit fil de cet avis, l'Assemblée exhorte les autorités à abroger ces amendements et à veiller à ce que la délimitation des circonscriptions électorales soit effectuée par une autorité impartiale et indépendante sur la base de critères juridiques clairs et en consultation avec les parties prenantes concernées;

4.2. est préoccupée par les récentes modifications apportées au règlement intérieur du Parlement géorgien, qui réduisent la majorité requise pour la nomination des membres de la Commission électorale centrale et suppriment l'obligation légale de consulter les organisations de la société civile dans le cadre du processus de nomination, ce qui compromet encore plus l'indépendance de l'administration électorale;

4.3. prend note de la résolution adoptée le 26 mars 2025 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, qui conclut que les nombreux manquements et problèmes affectant le respect de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains ne contribuent pas à ce que les élections locales de 2025 se déroulent dans un environnement basé sur la confiance et risquent en réalité d'aggraver la situation. L'Assemblée réitère son appel lancé aux autorités géorgiennes afin qu'elles rétablissent sans plus tarder les conditions nécessaires à la tenue d'élections véritablement démocratiques;

4.4. est préoccupée par la récente décision de la Commission électorale centrale de restreindre nettement les droits des observateurs le jour du scrutin et leur capacité à surveiller de manière effective le processus électoral, et l'exhorte à révoquer ces restrictions qui nuisent à la légitimité des futures élections et sapent la confiance du public à leur égard.

5. L'Assemblée craint que les arrestations et l'utilisation abusive des procédures judiciaires pour exercer des représailles contre les manifestant-es, les journalistes et les dirigeant-es de la société civile se poursuivent sans relâche. Elle note que les tribunaux continuent de prolonger les détentions provisoires pour des motifs juridiques apparemment discutables, confirmant ainsi les préoccupations déjà exprimées dans de précédentes résolutions. Dans ce contexte, elle s'inquiète des enquêtes pénales ouvertes contre plusieurs fonds de solidarité géorgiens et du gel des avoirs détenus par ces derniers, qui couvraient les coûts de l'assistance judiciaire, les amendes et les pertes de revenus des personnes arrêtées ou licenciées en lien avec les manifestations. L'Assemblée réitère son appel à la libération immédiate de tous les manifestants détenus et recommande que le CPT se rende dans leurs lieux de détention.

6. Tout en prenant note de la diminution du nombre de signalements de brutalités policières lors des manifestations, l'Assemblée reste préoccupée par le fait que ces violations n'ont pas fait l'objet d'enquêtes effectives à ce jour, ce qui a créé un climat d'impunité. Dans ce contexte, elle s'inquiète vivement d'informations émanant d'organisations géorgiennes de défense des droits humains, selon lesquelles une grande partie des personnes arrêtées en lien avec les manifestations ont été victimes de torture et de mauvais traitements pendant leur arrestation et en détention. Elle appelle les autorités à mener des enquêtes complètes et effectives, en toute transparence, sur l'ensemble de ces informations. L'Assemblée condamne le traitement dégradant infligé à la dirigeante de l'opposition Elene Khoshtaria, qui a été entièrement déshabillée de force par des policiers dans un centre de détention provisoire après son arrestation au cours d'une manifestation.

7. La liberté de réunion et d'expression continue à être menacée. L'Assemblée se dit préoccupée par les amendements à la loi sur les infractions administratives adoptés récemment, qui ont des répercussions négatives sur les droits à la liberté de réunion et à la liberté d'expression. L'Assemblée note que, dans son avis urgent sur ces amendements demandé par le Président de l'Assemblée, la Commission de Venise a considéré que ces amendements ont été adoptés de manière trop hâtive, sans la participation des parties prenantes concernées, et sont susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur l'exercice de la liberté de réunion et de la liberté d'expression. L'Assemblée exhorte les autorités à abroger ces amendements et réitère son appel pour qu'elles adoptent une loi sur les infractions administratives entièrement nouvelle et pleinement conforme aux normes européennes en matière de droits humains et d'État de droit.

8. Il est regrettable que le paysage médiatique ait continué à se détériorer. L'Assemblée note que la Géorgie est passée de la 77^e à la 103^e place au Classement mondial 2024 de la liberté de la presse, tandis que le Rapport sur la liberté de la presse en Europe a souligné une dégradation rapide de la liberté des médias s'accompagnant d'une montée de l'autoritarisme. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par les amendements à la législation sur les médias qui interdisent aux médias, y compris aux médias en ligne, de recevoir des financements étrangers directs ou indirects (à l'exception de la publicité commerciale, du placement de produits et d'activités similaires) et qui augmentent considérablement les pouvoirs de régulation des contenus de la Commission nationale géorgienne des communications, dont l'indépendance et l'impartialité sont largement mises en doute.

9. L'Assemblée note avec inquiétude les cas d'intimidation et de représailles constamment rapportés, notamment un grand nombre de licenciements, à l'encontre de fonctionnaires ayant critiqué la réponse des autorités à la crise sociale qui touche le pays. Elle déplore l'adoption récente d'une législation qui réduit la protection des fonctionnaires en matière d'emploi et le refus répété de l'Agence nationale du registre public d'enregistrer le «Syndicat indépendant des fonctionnaires», fondé l'année dernière.

10. L'Assemblée se félicite de l'adoption par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de la résolution intérimaire sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Identoba et autres c. Géorgie*, appelant les autorités géorgiennes à abroger la loi sur la protection des valeurs familiales et des mineurs, qui va à l'encontre des obligations de la Géorgie découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). L'Assemblée réitère sa position selon laquelle cette loi devrait être abrogée sans plus tarder.

11. L'Assemblée s'inquiète vivement de l'adoption, par le Parlement géorgien, de la loi sur l'enregistrement des agents étrangers. Cette loi, qui poursuit les mêmes objectifs que la loi controversée sur la transparence de l'influence étrangère, prévoit l'engagement de la responsabilité pénale en cas de non-respect des dispositions et aura un effet dévastateur sur la société civile en Géorgie. L'Assemblée appelle les autorités géorgiennes à répondre pleinement aux préoccupations et aux recommandations que la Commission de Venise formulera prochainement dans son avis sur cette loi. L'Assemblée s'inquiète également de l'adoption d'une législation qui supprime la participation et la consultation obligatoires des organisations de la société civile lors du processus législatif et de la nomination à des fonctions clés de l'État, notamment celles des membres de la Commission électorale centrale, des membres du Conseil des procureurs et des membres du Conseil supérieur de la magistrature ne faisant pas partie du corps judiciaire. L'Assemblée considère que la participation des organisations de la société civile et d'autres parties prenantes est essentielle pour l'acceptation sociale de la législation, surtout dans un contexte où le parlement est de fait à parti unique, et exhorte le Parlement géorgien à abroger cette législation.

12. L'Assemblée déplore la décision de la majorité au pouvoir de constituer une commission d'enquête parlementaire, dotée de pouvoirs étendus, sur «les activités du régime [du Mouvement National Uni (MNU)] et de ses représentants politiques de 2003 à 2012», période prolongée par la suite pour y inclure les activités menées de 2013 à ce jour. Elle note avec inquiétude que des poursuites pénales ont été engagées contre d'anciens membres du MNU et contre d'autres personnalités, notamment des membres d'autres partis d'opposition et des représentants de la société civile, qui ont refusé de comparaître devant cette commission. Dans ce contexte, l'Assemblée s'inquiète vivement de l'intention affichée du parti au pouvoir d'interdire le «MNU collectif» et d'adopter des mesures législatives qui interdisent tout parti successeur ou apparenté. Il est également préoccupant de constater que d'anciens membres de la délégation géorgienne auprès de l'Assemblée subissent des interrogatoires et pourraient être poursuivis pour leur vote sur la Résolution 1633 (2008) «Conséquences de la guerre entre la Géorgie et la Russie». L'interdiction effective d'opposition démocratique en Géorgie serait une violation flagrante des obligations statutaires du pays en tant que membre du Conseil de l'Europe. Même si cette loi n'a pas encore été promulguée, le risque même que cela arrive aggrave déjà en soi le schisme politique du pays et empêche la résolution de la crise actuelle.

13. L'Assemblée note qu'il n'y a actuellement pas de délégation géorgienne à l'Assemblée. Réitérant les conditions énoncées dans la [Résolution 2585 \(2025\)](#), l'Assemblée considère que l'absence de progrès dans la mise en œuvre des recommandations et des préoccupations de l'Assemblée, telles qu'énoncées dans la [Résolution 2585 \(2025\)](#) et la [Résolution 2561 \(2024\)](#) «Les défis pour la démocratie en Géorgie», et le recul démocratique persistant en Géorgie en général, ne serait pas propice à la ratification des pouvoirs d'une nouvelle délégation géorgienne si ceux-ci étaient présentés lors d'une future partie de session de l'Assemblée.

14. L'Assemblée appelle les autorités géorgiennes à répondre aux inquiétudes et aux recommandations qu'elle a exprimées dans sa [Résolution 2438 \(2022\)](#) «Le respect des obligations et engagements de la Géorgie», et ses [Résolutions 2561 \(2024\)](#) et [2585 \(2025\)](#) afin de surmonter la crise qui sévit dans le pays, et à reprendre leur pleine coopération avec le Conseil de l'Europe et son Assemblée.



Résolution 2601 (2025)¹

Version provisoire

Aspects juridiques de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. La Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), qui célèbre son 75^e anniversaire en 2025, peut être considérée comme la réalisation la plus remarquable du Conseil de l'Europe et la pierre angulaire de toutes ses activités. Bien que sa ratification soit une condition préalable à l'adhésion à l'Union européenne et que les droits fondamentaux garantis par la Convention fassent partie des principes généraux du droit de l'Union, l'Union européenne n'est pas encore partie à la Convention et ses institutions ne sont pas directement liées par cet instrument. Cela signifie que les États membres de l'Union européenne – tous États membres du Conseil de l'Europe et parties à la Convention – peuvent être tenus responsables de violations des droits de la Convention devant la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), même lorsqu'ils mettent en œuvre ou appliquent le droit de l'Union européenne, alors que les actes des institutions de l'Union européenne elles-mêmes ne sont pas soumis au même contrôle juridictionnel externe. Cette situation est d'autant plus problématique que des compétences de plus en plus larges sont transférées à l'Union européenne. Il est donc plus difficile d'accepter que les institutions de l'Union européenne soient les seules autorités publiques et le seul «espace juridique» opérant dans les États membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas soumis à un contrôle externe de la Cour. Ce déséquilibre peut entraîner une confusion et une protection juridique disparate, réelle ou supposée, au détriment des citoyens de l'Union européenne et de la protection des droits humains en Europe.

2. Se référant à ses précédentes résolutions et recommandations qui, sur plus d'une quarantaine d'années, ont appelé les Communautés européennes de l'époque puis plus tard l'Union européenne à adhérer à la Convention, y compris à ses récentes [Résolution 2430 \(2022\)](#) «Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne» et [Recommandation 2245 \(2023\)](#) «Le Sommet de Reykjavík du Conseil de l'Europe – Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun», l'Assemblée parlementaire considère que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention:

2.1. renforcera la protection des droits humains en Europe en donnant aux citoyennes et citoyens de l'Union européenne et aux personnes qui relèvent de sa juridiction le droit de saisir la Cour lorsqu'ils estiment que leurs droits fondamentaux ont été violés par une institution de l'Union européenne. Ces personnes bénéficieront ainsi de la même protection vis-à-vis des actes de l'Union que celle dont elles jouissent actuellement vis-à-vis de tous les États membres de l'Union européenne;

2.2. sera l'outil idéal pour assurer le développement harmonieux de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne en matière de droits humains, ce qui garantira la mise en place d'un système cohérent de protection des droits humains dans toute l'Europe, fondé sur des normes minimales communes, dans l'intérêt des pouvoirs publics, en particulier des tribunaux, dans tous les États membres;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance) (voir [Doc. 16126](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Titus Corlăţean). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (16^e séance).



2.3. confirmera la nature de l'Union européenne en tant qu'une Union fondée sur l'État de droit, et renforcera le principe de sécurité juridique, dans la mesure où les institutions de l'Union européenne seront soumises au même contrôle juridictionnel externe en matière de droits humains que les États membres;

2.4. résoudra les problèmes qui découlent du fait qu'à l'heure actuelle l'Union européenne ne peut pas être partie à une procédure devant la Cour dans les affaires qui mettent en jeu la mise en œuvre ou l'application du droit de l'Union européenne par les États membres, et facilitera l'exécution des arrêts de la Cour qui exigent une modification du droit de l'Union européenne;

2.5. transmettra un message politique fort d'engagement clair en faveur de la protection des droits humains et du droit international, non seulement à l'intérieur des frontières de l'Union européenne, mais aussi à l'échelle européenne et mondiale, à un moment où la guerre est revenue en Europe et où les valeurs communes partagées par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne sont menacées. L'adhésion renforcera donc la crédibilité de l'Union européenne, de ses politiques de voisinage et de ses relations extérieures;

2.6. renforcera la synergie, la complémentarité et la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, qui est le principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe, conformément à la Déclaration de Reykjavík.

3. L'Assemblée rappelle que le Traité de Lisbonne, qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, impose à l'Union européenne l'obligation légale d'adhérer à la Convention. Du côté du Conseil de l'Europe, le Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des libertés fondamentales (STCE n° 194) qui est entré en vigueur en 2010, a modifié l'article 59 de la Convention pour permettre à l'Union européenne d'y adhérer. En conséquence, les négociations d'adhésion se sont ouvertes en 2010 et un projet d'accord d'adhésion a été approuvé en avril 2013. Toutefois, en décembre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne a conclu, dans son avis 2/13, que le projet d'accord d'adhésion était incompatible avec les traités de l'Union européenne, ce qui a suscité une déception et donné lieu à certaines critiques. Les négociations d'adhésion n'ont repris qu'en 2020, dans le but de surmonter les objections émises par la Cour de justice de l'Union européenne dans son avis et de réviser les projets d'instruments d'adhésion dans la mesure nécessaire.

4. L'Assemblée se réjouit vivement que le groupe de négociation *ad hoc* «46+1» établi sous l'égide du Comité directeur pour les droits humains (CDDH) du Conseil de l'Europe se soit provisoirement entendu, à l'unanimité, sur des projets d'instruments d'adhésion révisés en mars 2023. Il s'agit d'une réalisation collective qui témoigne d'un sens considérable du compromis de la part de toutes les parties concernées, y compris les États non membres de l'Union européenne, pour surmonter les nombreux obstacles juridiques constatés par la Cour de justice de l'Union européenne. L'Assemblée considère que l'accord provisoire conclu sur la plupart des questions (mécanisme de codéfendeur, procédure de consultation préalable, requêtes entre Parties, principe de la confiance mutuelle, avis consultatifs en vertu du Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés fondamentales (STCE n° 214)) tient compte de la position de la Cour de justice sur les spécificités et l'autonomie du droit de l'Union européenne, tout en préservant l'intégrité et l'efficacité du système de la Convention, le rôle de la Cour dans la maîtrise ultime de ses procédures et la position des requérants individuels devant la Cour. En outre, la nouvelle règle sur les exigences de majorité au sein du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts rendus dans les affaires contre l'Union européenne protège dûment les intérêts des États non membres de l'Union européenne.

5. En ce qui concerne la disposition révisée sur l'élection des juges à la Cour (nouvel article 7 du projet d'accord d'adhésion), l'Assemblée note que les changements apportés à la version 2013 du projet d'accord ne modifient pas la substance ni l'objet de la disposition initiale, qui était de fournir un fondement à la participation du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et aux réunions de ses organes compétents lorsque ces derniers exercent leurs fonctions en vertu de l'article 22 de la Convention. Toutefois, l'accord sur les modalités de cette participation conclu en juin 2011 entre les représentants de l'Assemblée et ceux du Parlement européen au sein d'un organe informel joint devra être mis à jour pour tenir compte des évolutions intervenues depuis, en particulier le fait que l'ancienne sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme (de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme) est désormais une commission à part entière de l'Assemblée. L'accord mis à jour devra ensuite être approuvé par l'Assemblée et le Parlement européen en temps voulu, conformément à leurs propres procédures internes. L'Assemblée note également que 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 et ses propres résolutions et pratiques sur l'élection des juges s'appliqueront à la procédure interne de l'Union

européenne pour la sélection des candidats à présenter au titre de l'Union européenne. A cet égard, elle attend également de l'Union européenne qu'elle consulte dûment le Panel consultatif d'experts avant de soumettre sa liste de candidats à l'Assemblée, comme le font toutes les Parties à la Convention.

6. L'Assemblée note avec satisfaction qu'en ce qui concerne le problème du «panier 4» (actes liés à la politique étrangère et de sécurité commune), la Cour de justice de l'Union européenne, dans un arrêt rendu le 10 septembre 2024, a clarifié l'étendue de sa compétence pour ces actes. La Cour de Justice a estimé que la limitation de sa compétence dans ce domaine pouvait être conciliée tant avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial) qu'avec les articles 6 et 13 de la Convention. Cet arrêt a généralement été perçu comme une avancée positive susceptible de régler le problème de la limitation de compétence de la Cour de justice de l'Union européenne dans ce domaine et d'aider à surmonter ce qui semble être le dernier obstacle à l'adhésion. Le CDDH a salué l'arrêt comme «une voie prometteuse à explorer pour résoudre la question en suspens» et a encouragé l'Union européenne à prendre les décisions nécessaires dans les meilleurs délais. En fait, la seule façon de s'assurer que cet arrêt règle entièrement la question serait de demander à la Cour de justice de l'Union européenne un avis sur le nouveau projet d'accord d'adhésion.

7. Compte tenu de ces considérations et pour préserver la dynamique instaurée après l'accord provisoire sur des projets d'instruments d'adhésion révisés, l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de 2024, et l'entrée en fonction de la nouvelle Commission européenne, l'Assemblée:

7.1. invite les institutions de l'Union européenne, en particulier la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne, à prendre les décisions nécessaires pour faciliter la poursuite de l'avancée du processus d'adhésion de l'Union européenne, notamment en adressant sans tarder à la Cour de justice de l'Union européenne une demande d'avis sur la compatibilité des projets d'instruments d'adhésion révisés avec les traités de l'Union européenne et, en cas d'avis positif, à procéder à la conclusion de l'accord dès que possible conformément à leurs procédures internes;

7.2. invite le Parlement européen à soutenir le projet d'accord d'adhésion et à entamer les consultations avec l'Assemblée en vue de mettre à jour l'accord de 2011 sur les dispositions relatives à la participation des représentants du Parlement européen aux séances de l'Assemblée et aux réunions de ses organes compétents lorsque l'Assemblée exerce ses fonctions liées à l'élection des juges à la Cour;

7.3. appelle les États membres du Conseil de l'Europe qui sont également membres de l'Union européenne à exercer leur influence au sein des institutions de l'Union européenne pour permettre la conclusion rapide de l'accord d'adhésion et son entrée en vigueur, notamment en soumettant à la Cour de justice de l'Union européenne des observations en faveur de l'actuel projet d'accord d'adhésion dans le cadre d'une demande d'avis;

7.4. invite instamment les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe à prendre, dans leurs domaines de compétence, toutes les mesures nécessaires pour faciliter la conclusion de l'accord d'adhésion et son entrée en vigueur, notamment en le signant et en le ratifiant conformément à leurs procédures nationales en temps voulu;

7.5. appelle les parlements et les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui sont également membres de l'Union européenne, ainsi que toutes les institutions de l'Union européenne, à sensibiliser les citoyennes et citoyens à la protection renforcée de leurs droits fondamentaux qui découlerait de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention;

7.6. dans cette attente, invite la Cour et la Cour de justice de l'Union européenne à entretenir et approfondir leur dialogue judiciaire bien établi afin d'éviter toute incohérence dans l'interprétation de la Convention qui porterait atteinte à la protection des droits fondamentaux, en faisant preuve de respect mutuel, en renvoyant à leurs jurisprudences réciproques et en harmonisant leurs positions dans la mesure du possible.



Résolution 2602 (2025)¹

Version provisoire

Les interconnexions entre le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne

Assemblée parlementaire

1. À la suite d'une proposition faite par le Président de la République française le 9 mai 2022 lors de la cérémonie de clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe, les dirigeants de l'Union européenne sont convenus, à la réunion du Conseil européen en juin 2022, de lancer la Communauté politique européenne, dans le but de rassembler les pays membres et non membres de l'Union européenne sur le continent européen. L'ambition était de favoriser le dialogue politique et la coopération entre les dirigeants afin de traiter les questions d'intérêt commun et de renforcer la sécurité, la stabilité et la prospérité du continent européen.
2. Le lancement de la Communauté politique européenne a démontré la volonté des dirigeants de l'Union européenne de réagir rapidement et d'adapter l'architecture multilatérale de l'Europe à un environnement géopolitique soumis à des défis considérables, marqué notamment par la guerre d'agression à grande échelle menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.
3. Jusqu'à présent, cinq sommets – un tous les six mois – ont été organisés, en alternance par l'État membre de l'Union européenne assurant la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne et par un pays non membre de l'Union européenne. Depuis le sommet inaugural de Prague, tenu en octobre 2022, les sommets qui ont eu lieu en République de Moldova, en Espagne, au Royaume-Uni et en Hongrie ont porté sur la paix, la prospérité, la sécurité, la résilience énergétique, la connectivité et, plus récemment, la démocratie et les migrations.
4. La nature non institutionnalisée et flexible de la Communauté politique européenne a fourni des opportunités uniques de dialogue qui n'auraient pas été possibles dans d'autres cadres. L'Assemblée parlementaire note que la Communauté politique européenne, plateforme de coordination politique, ne remplace rien de ce qui existe déjà en matière d'organisations, de structures ou de processus, et ne cherche pas à en créer de nouveaux. L'Assemblée note aussi que la Communauté politique européenne n'a pas de base juridique qui établirait une adhésion formelle. Elle souligne que la Communauté politique européenne est restée une plateforme intergouvernementale informelle destinée à permettre un dialogue politique entre les dirigeants européens des États membres de l'Union européenne et des États non membres de l'Union européenne, en présence des institutions de l'Union européenne. Le travail opérationnel est effectué par le pays hôte et le Secrétariat du Conseil de l'Union européenne, tandis que la continuité entre les sommets de la Communauté politique européenne des dirigeants européens est assurée par le président du Conseil européen.
5. L'Assemblée se félicite de la participation du Conseil de l'Europe aux deux derniers sommets de la Communauté politique européenne, à Londres et à Budapest. Afin de garantir les synergies et la complémentarité entre la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe, communauté politique paneuropéenne de 46 États membres fondée sur un traité (Statut du Conseil de l'Europe, STE n° 1), l'Assemblée encourage les futurs pays hôtes à maintenir cette invitation à l'Organisation.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance) (voir [Doc. 16128](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Zsolt Németh). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance).



6. La Communauté politique européenne n'étant pas destinée à remplacer les politiques de voisinage et d'élargissement de l'Union européenne, elle ajoute un nouveau «cercle» à la géométrie variable qui caractérise déjà l'intégration européenne. À cet égard, la Communauté politique européenne doit encore prouver qu'elle peut contribuer à un alignement plus poussé des pays non membres de l'Union européenne.

7. Bien que le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne ne soient pas de même nature et ne partagent pas les mêmes objectifs, la question des liens entre la nouvelle Communauté politique européenne et l'activité politique de longue date du Conseil de l'Europe, déployée à l'échelle européenne, a été soulevée dès le départ. Depuis, la portée géographique de la participation à la Communauté politique européenne ressemble davantage à celle des États membres du Conseil de l'Europe, et l'éventail plus large des questions abordées par la Communauté politique européenne a mis en évidence la nécessité de rechercher une coopération, conformément à la Déclaration de Reykjavík. De plus, le soutien du Conseil de l'Europe à l'Ukraine et ses efforts visant à ce que la Fédération de Russie soit tenue responsable de sa guerre d'agression contre l'Ukraine font de l'Organisation un partenaire clé de la Communauté politique européenne.

8. Au vu de ces considérations, l'Assemblée:

8.1. rappelle que les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe se sont réunis à Reykjavík les 16 et 17 mai 2023, à l'occasion de leur 4^e Sommet, pour faire front commun contre la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et pour définir de nouvelles priorités et donner une nouvelle orientation aux travaux du Conseil de l'Europe. Ils ont réaffirmé le rôle paneuropéen du Conseil de l'Europe et confirmé qu'il est particulièrement bien placé pour réunir sur un pied d'égalité tous les pays d'Europe afin de protéger la sécurité démocratique en Europe et de lutter contre les atteintes aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit;

8.2. souligne que le Conseil de l'Europe est une communauté politique paneuropéenne de 46 États membres;

8.3. estime qu'en cette période charnière pour l'Europe, le Conseil de l'Europe doit être un pilier du multilatéralisme toujours plus solide et plus résilient. Le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle proactif dans les discussions relatives à l'architecture politique européenne. Il devrait également conserver son rôle intergouvernemental de premier plan dans toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'état de droit en Europe, ainsi que sa responsabilité de premier plan quant au fonctionnement de son système conventionnel.

9. En outre, dans ce paysage géopolitique en mutation rapide, où l'ordre international fondé sur des règles est confronté à de graves défis, l'Assemblée estime que les dirigeants européens devraient rapprocher la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe et, conformément à la Déclaration de Reykjavík, donner l'exemple d'un multilatéralisme efficace et dynamique qui promeut des valeurs partagées et soutient la sécurité et la stabilité en Europe.

10. De même, l'Assemblée considère que les défis sans précédent auxquels l'Europe est actuellement confrontée rendent nécessaire une coopération toujours plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Ainsi que cela est réaffirmé dans la Déclaration de Reykjavík, «l'Union européenne est le principal partenaire institutionnel du Conseil de l'Europe sur les plans politique, juridique et financier». Le Conseil de l'Europe devrait continuer à renforcer son partenariat stratégique avec l'Union européenne.

11. L'Assemblée rappelle aussi le rôle inestimable du Conseil de l'Europe dans le processus d'élargissement de l'Union européenne. Dans ce contexte, le Conseil de l'Europe, en tant que référence en matière de droits de l'homme, État de droit et de démocratie en Europe, devrait accroître son soutien pour améliorer le niveau de préparation des pays candidats et des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne.

12. Par conséquent, en ce qui concerne les relations entre le Conseil de l'Europe et la Communauté politique européenne, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe, en particulier les pays hôtes de la Communauté politique européenne et, le cas échéant, les dirigeants de l'Union européenne:

12.1. à assurer synergies et coordination entre la Communauté politique européenne et le Conseil de l'Europe, notamment en garantissant la participation systématique du Conseil de l'Europe aux sommets de la Communauté politique européenne;

12.2. à développer, lors des sommets de la Communauté politique européenne, un format de dialogue sur les questions stratégiques, avec le Conseil de l'Europe, sur les sujets relevant de son mandat;

12.3. à tirer pleinement parti de la participation du Conseil de l'Europe aux sommets de la Communauté politique européenne pour renforcer le dialogue à haut niveau;

12.4. à développer des points de contact par l'intermédiaire de hauts fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'Europe à Strasbourg, en étroite coopération avec le Bureau de liaison du Conseil de l'Europe à Bruxelles, et du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne;

12.5. à utiliser pleinement les instruments et les travaux du Conseil de l'Europe, notamment en matière de démocratie par le biais du nouveau Pacte démocratique en cours d'élaboration;

12.6. à envisager l'élaboration d'une déclaration commune afin de garantir la complémentarité des activités respectives et de développer de nouvelles synergies.

13. Concernant le rôle du Conseil de l'Europe, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

13.1. à renforcer la position du Conseil de l'Europe en tant que principale organisation intergouvernementale en Europe chargée de promouvoir et de sauvegarder les droits humains, la démocratie et l'État de droit, dans l'architecture multilatérale européenne et mondiale en évolution, comme ils s'y sont engagés à Reykjavík;

13.2. à développer davantage le rôle du Conseil de l'Europe en tant que communauté politique solide et résiliente et en tant que plateforme de dialogue stratégique et politique, de diplomatie et de multilatéralisme, où les États membres peuvent se réunir pour relever des défis partagés et poursuivre des objectifs communs:

13.2.1. en accentuant la dimension politique de ses travaux et de ses organes;

13.2.2. en assurant une articulation efficace des fonctions et responsabilités avec d'autres institutions et instances de l'architecture multilatérale;

13.2.3. en convoquant plus régulièrement des sommets des chefs d'État et de gouvernement;

13.3. à soutenir le développement ultérieur des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de la sécurité démocratique et de la résilience de la démocratie.

14. Enfin, l'Assemblée décide de continuer à agir en tant que plateforme dynamique pour le dialogue politique paneuropéen et la diplomatie parlementaire.



Résolution 2603 (2025)¹

Version provisoire

Renforcer les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Amérique latine

Assemblée parlementaire

1. L'Europe et l'Amérique latine partagent des liens multidimensionnels: l'Assemblée parlementaire, dans sa [Résolution 390 \(1968\)](#) «Relations avec l'Amérique latine», rappelait déjà que «les affinités multiples qui lient l'Europe à l'Amérique latine ne découlent pas seulement des réalités économiques du monde moderne, mais aussi de leur patrimoine de civilisation». En effet, leurs cultures, leurs politiques et leurs économies sont étroitement liées, et les liens forgés au cours de plus de cinq siècles d'histoire commune ont facilité l'échange des idées, des traditions et des valeurs à travers l'océan Atlantique.
2. À quelques exceptions près, les pays et les organisations de la région latino-américaine partagent les mêmes valeurs fondamentales qui sont au cœur du Conseil de l'Europe: l'universalité des droits humains, le caractère irremplaçable de la démocratie et la primauté de l'État de droit sur la loi du plus fort.
3. Le Conseil de l'Europe a déjà institutionnalisé des relations et établi des contacts avec plusieurs organisations et institutions régionales en Amérique latine:
 - 3.1. un accord de coopération a été signé en 2008 entre l'Assemblée et le Parlement latino-américain (Parlatino);
 - 3.2. un Mémoire d'accord a été signé entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation des États Américains (OEA) en 2011;
 - 3.3. la Cour européenne des droits de l'homme, conjointement avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, a adopté en 2018 la Déclaration de San José, qui établit un Forum permanent de dialogue institutionnel;
 - 3.4. des activités de dialogue et de coopération ont été mises en place avec le Système ibéro-américain et ses organisations sectorielles.
4. Le Conseil de l'Europe a toujours soutenu la cause de la liberté, de la démocratie et de l'État de droit en Amérique latine. En 2024, il a décerné le Prix des Droits de l'Homme Václav Havel à María Corina Machado.
5. Le Conseil de l'Europe a également noué des relations bilatérales avec un certain nombre de pays latino-américains. Le Mexique est le pays qui entretient les liens les plus étroits avec l'Organisation. En effet, depuis 1999, c'est un État qui bénéficie du statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe et le Congrès mexicain bénéficie du statut d'observateur auprès de l'Assemblée. D'autres pays latino-américains coopèrent avec le Conseil de l'Europe, par exemple dans le cadre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise): depuis 2002, le Brésil, le Chili, le Costa Rica et le Pérou sont membres de la Commission de Venise, et l'Argentine et l'Uruguay sont observateurs.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance) (voir [Doc. 16129](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. Antonio Gutiérrez Limones). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 avril 2025 (17^e séance).

Voir également la [Recommandation 2296 \(2025\)](#).



6. Les liens qui existent entre l'Europe et l'Amérique latine sont particulièrement pertinents dans le contexte géopolitique actuel, instable et incertain. L'ordre international fondé sur des règles est attaqué et, parallèlement, les défis mondiaux nécessitant une réponse internationale commune fondée sur le multilatéralisme et la coopération se multiplient: les conflits géopolitiques et les menaces à la sécurité internationale, le changement climatique et la dégradation de l'environnement, la transition énergétique et la gestion des ressources naturelles y afférentes, les migrations de masse, les risques pour la santé, et l'utilisation de l'intelligence artificielle.

7. Comme dans certains États membres du Conseil de l'Europe, la démocratie se heurte en Amérique latine à la menace de la polarisation, du radicalisme et de l'ingérence étrangère.

8. L'Assemblée estime qu'il est plus important que jamais pour l'Europe de renforcer ses liens avec les régions qui partagent ses valeurs. La région d'Amérique latine devrait être considérée comme un allié naturel. S'il convient de renforcer les partenariats existants avec des organisations multilatérales et des pays d'Amérique latine, le Conseil de l'Europe devrait également chercher à développer le dialogue et de nouvelles formes de coopération dans cette région.

9. L'Assemblée rappelle que dans la Déclaration de Reykjavík, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe se sont engagés à renforcer le rôle de l'Organisation dans la gouvernance mondiale en améliorant sa dimension externe, à travers un nouvel engagement fondé sur ses valeurs fondamentales avec les démocraties dans le monde. Ils ont également souligné la nécessité d'encourager une ratification plus large des conventions du Conseil de l'Europe ouvertes aux États non-membres, étendant l'action de l'Organisation aux pays non membres grâce également à la contribution active des États observateurs, et appelé à un renforcement du dialogue politique avec d'autres organisations internationales.

10. L'Assemblée salue les contributions importantes de la délégation du Congrès mexicain en tant qu'observateur aux travaux de l'Assemblée, et le rôle joué par le Mexique en tant qu'État observateur auprès du Conseil de l'Europe, depuis plus de 25 ans. Elle invite donc le Mexique et son Congrès à continuer de promouvoir les travaux et les normes du Conseil de l'Europe, et de servir de source d'inspiration aux autres pays et à leurs assemblées nationales dans la région, qui souhaiteraient renforcer leurs relations avec l'Organisation.

11. Compte tenu de ce qui précède, et conformément à sa [Résolution 2581 \(2025\)](#) «La nécessité d'un nouvel ordre international fondé sur des règles», l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe et les États observateurs:

11.1. à renforcer leurs relations avec les organisations multilatérales pertinentes en Amérique latine, en particulier l'OEA et le Système ibéro-américain, par le biais de réunions à haut niveau, d'accords sectoriels, d'activités de coopération technique, d'échange d'expertise et d'événements conjoints, en vue:

11.1.1. de défendre le multilatéralisme et le respect du droit international;

11.1.2. de promouvoir et de protéger les droits humains;

11.1.3. de lutter contre le recul de la démocratie;

11.1.4. de promouvoir les principes de l'État de droit;

11.1.5. de s'attaquer aux effets de la pollution, du changement climatique et de la perte de biodiversité;

11.1.6. de s'attaquer aux effets des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle;

11.2. à engager un dialogue avec les États latino-américains, afin de promouvoir les normes et l'expertise technique du Conseil de l'Europe et d'encourager leur adhésion aux accords élargis, aux accords partiels élargis et aux conventions qui sont ouvertes aux États non membres du Conseil de l'Europe, tels que 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), la Commission de Venise, et le Groupe de coopération internationale du Conseil de l'Europe sur les drogues et les addictions (Groupe Pompidou).

12. L'Assemblée se félicite de la collaboration fructueuse entre la Cour européenne des droits de l'homme et ses homologues régionales, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, et les encourage à intensifier leurs efforts conjoints, notamment en ce qui concerne la promotion de leurs instruments régionaux, le partage de leur jurisprudence avec les tribunaux nationaux et les mécanismes permettant de suivre la mise en œuvre des arrêts.

13. Convaincue de l'importance du dialogue et de la diplomatie interparlementaires pour jeter des ponts entre les continents, garantir l'enrichissement mutuel des idées et protéger et renforcer la démocratie, les droits humains et l'État de droit, l'Assemblée décide:

13.1. de relancer l'accord de coopération signé avec le Parlement latino-américain (et caribéen) en 2008 et de contribuer à sa mise en œuvre:

13.1.1. en invitant le Président du Parlatino, à intervalles appropriés, à participer et à prendre la parole devant l'Assemblée plénière lors de ses parties de session;

13.1.2. en invitant une délégation du Parlatino à assister aux parties de session de l'Assemblée, à des conférences et à d'autres événements, le cas échéant, et en organisant des réunions conjointes *ad hoc* sur des questions d'intérêt commun;

13.1.3. en échangeant des documents officiels et en mettant son expertise en matière de pratique et de procédure parlementaires à la disposition du Parlatino et de ses membres;

13.2. d'entamer un dialogue avec le ParlAmericas, le réseau indépendant composé des assemblées législatives nationales des États membres de l'OEA, afin d'évaluer les possibilités de collaboration sur les questions d'intérêt commun.

14. L'Assemblée encourage les parlements nationaux de la région d'Amérique latine à explorer la possibilité de renforcer leurs relations avec elle, en vue de présenter une demande de statut d'observateur auprès de l'Assemblée.

15. En ce qui concerne le rayonnement du Conseil de l'Europe dans la région d'Amérique latine, l'Assemblée reconnaît l'intérêt d'avoir à disposition des informations et des textes actualisés sur l'Organisation traduits en espagnol, et recommande que cet effort soit poursuivi dans la mesure du possible.