

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2018-2019

12 OKTOBER 2018

Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa
Vierde deel van de gewone zitting
Straatsburg, 8-12 oktober 2018

VERSLAG

NAMENS DE BELGISCHE DELEGATIE
BIJ DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE
VAN DE RAAD VAN EUROPA
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DAEMS

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2018-2019

12 OCTOBRE 2018

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
Quatrième partie de la Session ordinaire
Strasbourg, 8-12 octobre 2018

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA DÉLÉGATION BELGE
AUPRÈS DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE
PAR
M. DAEMS

Samenstelling / Composition :
Voorzitter / Président : Rik Daems

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

N-VA
 PS
 MR
 CD&V
 Ecolo-Groen
 Open Vld

Leden / Membres :

Piet De Bruyn.
 Christophe Lacroix.
 Olivier Destrebecq.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Andries Gryffroy.

Sabine de Bethune.
 Petra De Sutter.
 Rik Daems.

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

N-VA
 PS
 MR
 CD&V
 Ecolo-Groen
 Open Vld
 sp.a

Leden / Membres :

Damien Thiéry.
 Stefaan Vercaemer.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Kristien Van Vaerenbergh.

Sabien Lahaye-Battheu.
 Dirk Van der Maelen.

Het vierde deel van de gewone zitting van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa vond plaats van 8 tot 12 oktober in Straatsburg.

De Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (PACE) is een pan-Europese politieke assemblee samengesteld uit 648 parlementsleden (324 leden en 324 plaatsvervangers), verkozen of aangewezen in de Parlementen van de 47 lidstaten van de Raad van Europa, die meer dan 800 miljoen Europeanen vertegenwoordigen. België wordt vertegenwoordigd door 7 leden en 7 plaatsvervangende leden.

*
* *

De volgende verslagen stonden op de agenda van deze zitting :

– De besluitvorming van de Parlementaire Assemblee versterken wat de bevoegdheden en de stemming betreft (Verslag van mevrouw Petra De Sutter, senator)

– De behandeling van Palestijnse minderjarigen in het Israëliësch gerechtelijk systeem (Resolutie 2236)

– De buitenlandse financiering van de islam in Europa reglementeren, om radicalisering en islamofobie te voorkomen (Resolutie 2237)

– Radicalisering van migranten en diasporagemeenschappen in Europa (Resolutie 2238)

– Privé- en gezinsleven : gelijke rechten, ongeacht de seksuele geaardheid (Resolutie 2239)

– Nucleaire veiligheid en beveiliging in Europa (Resolutie 2241)

– Onbeperkte toegang van de monitoringsorganen voor de mensenrechten van de Raad van Europa en de Verenigde Naties tot de lidstaten, inclusief de « grijze zones » (Resolutie 2240 en aanbeveling 2140)

– De rol van de nationale parlementen bij het welslagen van de decentraliseringsprocessen (Resolutie 2242)

– Gezinshereniging van vluchtelingen en migranten in de lidstaten van de Raad van Europa (Resolutie 2243 en aanbeveling 2141)

– Migratie vanuit het standpunt van de gelijkheid van vrouwen en mannen : vrouwen de middelen geven

La quatrième partie de la Session ordinaire de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est tenue à Strasbourg du 8 au 12 octobre 2018.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est une assemblée politique paneuropéenne composée de 648 parlementaires (324 représentants et 324 suppléants), élus ou désignés dans les parlements des 47 États membres du Conseil de l'Europe et représentant plus de 800 millions d'Européens. La Belgique est représentée par 7 membres effectifs et 7 membres suppléants.

*
* *

À l'ordre du jour de cette session figuraient les rapports suivants :

– Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote (Rapport de Mme Petra De Sutter, sénatrice)

– Le traitement des mineurs palestiniens dans le système judiciaire israélien (Résolution 2236)

– Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie (Résolution 2237)

– Radicalisation des migrants et des communautés de diasporas en Europe (Résolution 2238)

– Vie privée et familiale : parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle (Résolution 2239)

– La sûreté et la sécurité nucléaires en Europe (Résolution 2241)

– L'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux « zones grises » (Résolution 2240 et recommandation 2140)

– Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des processus de décentralisation (Résolution 2242)

– Le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe (Résolution 2243 et recommandation 2141)

– Les migrations sous l'angle de l'égalité entre les femmes et les hommes : donner aux femmes les moyens

om een essentiële bijdrage te leveren aan de integratie (Resolutie 2244)

– Minnelijke schikkingen in het raam van strafrecht-procedures : de nood aan minimumnormen voor de systemen inzake afstand van geding (Resolutie 2245 en aanbeveling 2142)

– Het neerstorten van het Pools vliegtuig TU-154M met de delegatie van de Poolse staat aan boord op 10 april 2010 op het grondgebied van de Russische Federatie (Resolutie 2246)

*
* *

De volgende personen hebben de Assemblee tijdens de zitting toegesproken :

– De heer Khemaies Jhinaoui, minister van Buitenlandse Zaken van Tunesië ;

– Mevrouw Marija Pejčinović Burić, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse en Europese Zaken van Kroatië, voorzitter van het Comité van ministers van de Raad van Europa ;

– De heer Thorbjørn Jagland, secretaris-generaal van de Raad van Europa ;

– Mevrouw Gudrun Mosler-Törnström, voorzitzer van het Congres van lokale en regionale overheden van de Raad van Europa.

*
* *

Václav Havel Mensenrechtenprijs 2018

De zesde Václav Havel Mensenrechtenprijs – die hulde brengt aan een uitzonderlijke daad van het maatschappelijk middenveld om de mensenrechten te verdedigen – werd toegekend aan het hoofd van het kantoor in Grozny van de mensenrechtenorganisatie Memorial in Tsjetsjenië, Oyub Titiev (Russische Federatie).

Oyub Titiev, die sinds januari 2018 gevangen zit, leverde een algemeen erkende bijdrage tot de verdediging van de rechten van de mens in de regio, door de misbruiken van de plaatselijke autoriteiten aan te klagen.

De Václav Havel Mensenrechtenprijs wordt elk jaar door de Assemblee, in partnerschap met de Václav

d'être des actrices essentielles de l'intégration (Résolution 2244)

– Accords négociés dans le cadre de procédures pénales : le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès (Résolution 2245 et recommandation 2142)

– Le crash de l'avion polonais TU-154M transportant la délégation de l'État polonais, le 10 avril 2010 sur le territoire de la Fédération de Russie (Résolution 2246)

*
* *

Lors de la session, les personnalités suivantes se sont adressées à l'Assemblée :

– M. Khemaies Jhinaoui, ministre des Affaires étrangères de la Tunisie ;

– Mme Marija Pejčinović Burić, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes de la Croatie, présidente du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ;

– M. Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe ;

– Mme Gudrun Mosler-Törnström, présidente du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

*
* *

Prix des droits de l'homme Václav Havel 2018

Le sixième Prix des droits de l'homme Václav Havel – qui rend hommage à une action exceptionnelle de la société civile pour défendre les droits de l'homme – a été décerné au chef du bureau de Grozny du Centre Mémorial des droits de l'homme en Tchétchénie, Oyub Titiev (Fédération de Russie).

Oyub Titiev, en détention depuis janvier 2018, a apporté une contribution largement reconnue en faveur de la défense des droits de l'homme dans la région, en dénonçant les abus commis par les autorités locales.

Le Prix des droits de l'homme Václav Havel est décerné chaque année par l'Assemblée en partenariat

Havel Bibliotheek en de Stichting Charta 77, toegekend om uitzonderlijke daden te belonen van het maatschappelijk middenveld ter verdediging van de rechten van de mens in Europa en erbuiten. De prijs bestaat uit een geldbedrag van 60 000 euro, een trofee en een diploma. Hij wordt toegekend ter nagedachtenis van Václav Havel, toneelschrijver, tegenstander van het totalitarisme, architect van de Fluwelen Revolutie van 1989, President van Tsjechoslowakije en van de Tsjechische Republiek en nog steeds een actueel symbool van het verzet tegen despotisme.

*
* *

De besluitvorming van de Parlementaire Assemblée versterken wat de bevoegdheden en de stemming betreft (Verslag van mevrouw Petra De Sutter, senator)

Na het debat over de versterking van de besluitvorming van de Parlementaire assemblee wat bevoegdheden en de stemming betreft, besliste de Assemblée het ontwerp van resolutie in het verslag terug te sturen naar de Commissie van het reglement en het debat in een latere plenaire zitting te houden.

Veel leden menen immers dat het debat nog niet rijp genoeg was, aangezien de hoofddoelstelling van het verslag het faciliteren van de terugkeer van de Russische Federatie in de Assemblée is.

De Assemblée stelt in het verslag voor de coherentie te versterken van de procedures om de bevoegdheden van de nationale delegaties om substantiële redenen te betwisten of opnieuw te onderzoeken, de legitimiteit of het gezag van de beslissingen van de Assemblée te versterken wanneer zij zich uitsprekt over een betwisting of een nieuw onderzoek van de bevoegdheden, en de draagwijdte te beperken van de sancties tegen leden van delegaties waarvan de bevoegdheden betwist zijn.

*
* *

Toespraak van de heer Khemaies Jhinaoui, minister van Buitenlandse Zaken van Tunesië

In zijn toespraak bedankt de heer Khemaies Jhinaoui, minister van Buitenlandse Zaken van Tunesië, de Raad van Europa voor de kostbare steun aan Tunesië in deze periode van democratische overgang en voor het verder begeleiden van het land in de uitvoering van de

avec la Bibliothèque Václav Havel et la Fondation Charta 77 pour récompenser des actions exceptionnelles de la société civile en faveur de la défense des droits de l'homme en Europe et au-delà. Le prix consiste en une somme de 60 000 euros, un trophée et un diplôme. Il est décerné à la mémoire de Václav Havel, dramaturge, opposant au totalitarisme, architecte de la Révolution de velours de 1989, président de la Tchécoslovaquie et de la République tchèque et symbole toujours actuel de l'opposition au despotisme.

*
* *

Renforcer le processus décisionnel de l'Assemblée parlementaire concernant les pouvoirs et le vote (Rapport de Mme Petra De Sutter, sénatrice)

À l'issue du débat sur le renfort du processus décisionnel de l'Assemblée concernant les pouvoirs et le vote, l'Assemblée a décidé de renvoyer le projet de résolution figurant dans le rapport à sa Commission du règlement et de tenir le débat à une session plénière ultérieure.

En effet, beaucoup de membres estiment que le débat n'était pas suffisamment mûr, étant donné que l'objectif principal du rapport est de faciliter la rentrée de la Fédération de Russie à l'Assemblée.

Dans le rapport, l'Assemblée propose de renforcer la cohérence des procédures de contestation ou de réexamen des pouvoirs des délégations nationales pour des raisons substantielles, de renforcer la légitimité et l'autorité des décisions de l'Assemblée lorsqu'elle se prononce sur une contestation ou un réexamen des pouvoirs, et de restreindre la portée des sanctions encourues par les membres des délégations dont les pouvoirs ont été contestés.

*
* *

Discours de M. Khemaies Jhinaoui, ministre des Affaires étrangères de la Tunisie

Dans son discours, M. Khemaies Jhinaoui, ministre des Affaires étrangères de la Tunisie, rend hommage au Conseil de l'Europe pour le soutien précieux apporté à la Tunisie en cette période de transition démocratique et pour son engagement à accompagner le pays davantage

grondwettelijke bepalingen en van het institutionele en juridische hervormingsproces in Tunesië.

De minister verklaart dat zijn land een pioniersrol vervult in de Arabische wereld door zijn juridisch en institutioneel kader in overeenstemming te brengen met dat van de Raad van Europa.

De minister benadrukt dat de hulp van de organisatie erg werd geapprecieerd, zowel voor het oprichten van nieuwe bestuurlijke instellingen, de hervorming van justitie, de corruptiebestrijding, het versterken van de persvrijheid, het bestrijden van geweld tegen vrouwen als de bescherming van kinderen tegen uitbuiting en seksueel misbruik.

De heer Jhinaoui verklaart dat zijn land Europa steeds als een ankerpunt heeft beschouwd en dat Tunesië ernaar streeft het moderne en democratische maatschappijmodel van het continent te volgen, het model van een vrije, rechtvaardige en welvarende maatschappij.

*
* *

De behandeling van Palestijnse minderjarigen in het Israëliisch gerechtelijk systeem (Resolutie 2236)

In haar resolutie verklaart de Assemblee dat mensenrechten, en in het bijzonder de rechten van kinderen, voor haar steeds een prioriteit geweest zijn. Zij is een van zeldzame instellingen die expertise op het vlak van kinderrechten en het Midden-Oosten combineert met een ruime parlementaire vertegenwoordiging.

Zij oordeelt dat de behandeling van Palestijnse minderjarigen in het Israëliisch gerechtelijk systeem een smet werpt op het imago van Israël als democratische Staat die de mensenrechten en de rechtsstaat respecteert, en een hindernis vormt in het vredesproces. Hoewel het criminele gedrag van sommige Palestijnse minderjarigen sterk veroordeeld moet worden, kan niemand, en zeker geen kind, ontzet worden van zijn mensenrechten, wat hij ook gedaan heeft, en niets kan een slechte behandeling van kinderen rechtvaardigen.

Zonder een standpunt in te nemen over het onderliggende conflict, vraagt de Assemblee de Israëliische overheid om samen te werken met UNICEF, het Internationale Rode Kruiscomité en het maatschappelijk middenveld, teneinde wetten, praktijken en gedragingen te wijzigen zodat de rechten van Palestijnse minderjarigen volledig

dans la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles et dans le processus de réforme du cadre institutionnel et juridique tunisien.

Le ministre déclare que son pays a fait preuve d'un esprit pionnier dans le monde arabe en engageant l'harmonisation de son cadre juridique et institutionnel avec celui du Conseil de l'Europe.

Le ministre souligne que l'aide de l'organisation a été très appréciée, qu'il s'agisse de la mise en place de nouvelles instances de gouvernance, la réforme de la justice, la lutte contre la corruption, la consolidation de la liberté de la presse, la lutte contre la violence à l'égard des femmes ou la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels.

M. Jhinaoui déclare que son pays a toujours considéré l'Europe comme un port d'ancrage et que la Tunisie aspire à suivre le modèle de société moderne et démocratique du continent, un modèle de société libre, juste et prospère.

*
* *

Le traitement des mineurs palestiniens dans le système judiciaire israélien (Résolution 2236)

Dans sa résolution, l'Assemblée souligne qu'elle a toujours fait de la défense des droits humains, et en particulier des droits de l'enfant, une priorité. Elle est l'une des rares structures qui combine une expertise sur les droits de l'enfant et le Proche-Orient avec une large représentation parlementaire.

Elle estime que le traitement des mineurs palestiniens dans le système de justice israélien ternit l'image d'Israël en tant qu'État démocratique qui respecte les droits humains et l'État de droit, et constitue un obstacle au processus de paix. Bien que le comportement criminel de certains mineurs palestiniens doive être fermement condamné, personne, et surtout pas un enfant, ne doit être déchu de ses droits humains, quoi qu'il ait fait, et rien ne justifie les mauvais traitements infligés à un enfant.

Sans prendre position dans le conflit sous-jacent, l'Assemblée appelle les autorités israéliennes à travailler avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge et la société civile en vue de modifier les lois, la pratique et les attitudes, de manière à pleinement protéger les droits des mineurs palestiniens dans le système

worden beschermd in het Israëliësch gerechtelijk systeem. De Assemblee is bereid de Knesset en de Palestijnse overheid hierbij te helpen.

Ten slotte vraagt de Assemblee de Israëliëse en Palestijnse overheden om kinderen en jongeren van hun gemeenschappen op te voeden in geweldloze manieren om een einde te maken aan de conflicten en een nieuwe impuls te geven aan het vredesproces.

*
* *

Gezamenlijk debat

De buitenlandse financiering van de islam in Europa reglementeren, om radicalisering en islamofobie te voorkomen (Resolutie 2237)

Radicalisering van migranten en diasporagemeenschappen in Europa (Resolutie 2238)

De Assemblee vraagt de lidstaten van de Raad van Europa om radicalisering te bestrijden door een einde te maken aan iedere buitenlandse financiering van de islam wanneer met objectieve criteria bewezen is dat zij onder het mom van de islam gebruikt wordt voor een nationale politieke expansie naar andere Staten.

De Assemblee oordeelt echter dat een volledig verbod op buitenlandse financiering onredelijk en overbodig is in een democratische maatschappij. Zij voegt eraan toe dat niet elke buitenlandse financiering van een eredienst op zich problematisch is. Zij kan integendeel bijdragen tot interreligieuze dialoog of tot meer openheid in de eredienst.

De Assemblee verklaart echter dat de Staten pogingen van buitenlandse organisaties om een parallelle maatschappij op te richten, moeten verwerpen. De inspanningen moeten gericht zijn op maatregelen die de transparantie bevorderen.

De Assemblee is van oordeel dat alle godsdiensten op gelijke voet moeten worden behandeld en de getroffen maatregelen mogen de moslimgemeenschap in het algemeen niet verdacht maken, wat de islamofobie in de hand zou kunnen werken. In het algemeen roept de Assemblee de lidstaten op om de strijd tegen islamofobie op te voeren, omdat deze op zich ook een voedingsbodem kan vormen voor radicalisering.

In haar resolutie over de bestrijding van radicalisering van migranten roept de Assemblee op om maatregelen te

de justice israélien. L'Assemblée se dit prête à aider la Knesset et les autorités palestiniennes à cette fin.

Enfin, l'Assemblée appelle les autorités israéliennes et palestiniennes à éduquer les enfants et les jeunes de leurs communautés à des approches non violentes pour mettre fin aux conflits, en vue de redonner un nouvel élan au processus de paix.

*
* *

Débat conjoint

Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie (Résolution 2237)

Radicalisation des migrants et des communautés de diasporas en Europe (Résolution 2238)

L'Assemblée exhorte les États membres du Conseil de l'Europe à lutter contre la radicalisation en mettant un terme à tout financement étranger de l'islam lorsqu'il est prouvé, par des critères objectifs, qu'il est utilisé en vue d'une expansion politique nationale vers d'autres États sous couvert de l'islam.

Cependant, l'Assemblée déclare qu'une interdiction générale de tout financement étranger est déraisonnable et non nécessaire dans une société démocratique. Elle ajoute que tout financement étranger d'un culte n'est pas, en lui-même, problématique. Il peut, bien au contraire, contribuer au discours interreligieux ou à l'exercice d'un culte ouvert.

L'Assemblée déclare toutefois que les États doivent rejeter les tentatives des organisations étrangères de mettre en place une société parallèle. Les efforts doivent être concentrés sur des mesures visant à promouvoir la transparence.

L'Assemblée estime que toutes les religions doivent être traitées sur un pied d'égalité et les mesures prises ne doivent pas placer la communauté musulmane dans une suspicion générale qui pourrait conduire à l'islamophobie. D'une manière générale, l'Assemblée appelle les États membres à accentuer leur lutte contre l'islamophobie, qui peut elle-même être un terreau propice à la radicalisation.

Dans sa résolution sur la lutte contre la radicalisation des migrants, l'Assemblée appelle à des politiques qui

nemen ten voordele van opleiding en maatschappelijke inclusie, en die de voordelen van de diversiteit in de verf zetten. Zij benadrukt dat het belangrijk is om isolement en gevoelloosheid tegen te gaan.

*
* *

Mededeling van het Comité van ministers door mevrouw Marija Pejčinović Burić, vice-eersteminister en minister van Buitenlandse en Europese Zaken van Kroatië, voorzitter van het Comité van ministers van de Raad van Europa

Mevrouw Marija Pejčinović Burić, vice-eerste minister en minister van Buitenlandse en Europese Zaken van Kroatië, en Voorzitster van het Comité van ministers van de Raad van Europa, verklaart dat dit Comité vastberaden is om een constructieve dialoog en een nauwe samenwerking met de Assemblee te behouden. Door onze inspanningen te bundelen zullen wij de huidige uitdagingen kunnen aangaan en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in Europa beschermen. Het is belangrijk om respect te hebben voor de respectieve rollen van de sleutelinstellingen van de Raad van Europa. Wij moeten duidelijk zijn over de specifieke rollen, de rechten en de voorrechten van de twee statutaire organen van de Organisatie.

De voorzitter van het Comité van ministers vermeldt ook verschillende beleidsvraagstukken en evenementen in het kader van het Kroatische voorzitterschap. Spreekster kondigt meer bepaald een conferentie op hoog niveau aan op 15 en 16 oktober in Šibenik, over « *Strengthening transparency and accountability to ensure integrity : united against corruption* » en een parlementaire conferentie op 6 november in Dubrovnik over « *Building democratic security in the Mediterranean : common challenges, shared responsibility* ».

*
* *

Privé- en gezinsleven : gelijke rechten ongeacht de seksuele geaardheid (Resolutie 2239)

De Assemblee geeft aan dat het essentieel is dat de Europese Staten een einde maken aan de discriminatie waarvan volwassenen en kinderen uit regenbooggezinnen het slachtoffer zijn en roept op elke ongerechtvaardigde verschillende behandeling in het privé en gezinsleven op basis van seksuele geaardheid weg te werken.

favorisent l'éducation, l'inclusion sociale et soulignent les avantages de la diversité. Elle souligne qu'il est important d'empêcher l'isolement, l'absence de sentiment.

*
* *

Communication du Comité des ministres par Mme Marija Pejčinović Burić, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes de la Croatie, présidente du Comité des ministres du Conseil de l'Europe

Mme Marija Pejčinović Burić, vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes de la Croatie, et présidente du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, déclare que le Comité des ministres est déterminé à poursuivre un dialogue constructif et une coopération étroite avec l'Assemblée. C'est en unissant nos efforts que nous pourrons répondre aux défis actuels et protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit en Europe. Elle souligne l'importance de respecter les rôles importants joués respectivement par les institutions clés du Conseil de l'Europe. Il faut être clair sur le rôle spécifique, les droits et les privilèges des deux organes statutaires de l'Organisation.

La présidente du Comité des ministres évoque également plusieurs questions politiques ainsi que les événements organisés dans le cadre de la présidence croate. Elle annonce notamment la tenue d'une conférence à haut niveau les 15 et 16 octobre à Šibenik, sur « Renforcer la transparence et la responsabilité pour assurer l'intégrité : unis contre la corruption », ainsi qu'une Conférence parlementaire qui se tiendra à Dubrovnik le 6 novembre sur le « Renforcement de la sécurité démocratique en Méditerranée : défis communs, responsabilité partagée ».

*
* *

Vie privée et familiale : parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle (Résolution 2239)

L'Assemblée déclare qu'il est essentiel que les États européens surmontent la discrimination dont sont victimes les adultes et les enfants dans les familles arc-en-ciel et appelle à l'élimination de toute différence de traitement injustifiée dans le domaine de la vie privée et familiale fondée sur l'orientation sexuelle.

De Assemblee bevestigt dat de juridische stelsels moeten erkennen dat in heel Europa koppels van hetzelfde geslacht of andere regenbooggezinnen voorkomen en dat zij dezelfde behoeften hebben als elk ander gezin.

In de resolutie benadrukt de Assemblee dat de Staten hun wetten en grondwet moeten afstellen op de rechtspraak van het Europees Hof van de rechten van de mens, waarbij een specifiek juridisch kader wordt gewaarborgd voor partners van hetzelfde geslacht. Dat kader moet voorzien in de erkenning en bescherming van partners van hetzelfde geslacht en van hun verbintenissen en in dezelfde rechten inzake huuroverdracht en ziekteverzekering.

De Assemblee geeft aan dat partners van hetzelfde geslacht, zonder enige discriminatie, ook toegang moeten hebben tot rechten betreffende de woonplaats, het burgerschap, gezinshereniging, medische zorg, eigendom en erfenis. De ouders en de kinderen uit regenbooggezinnen moeten ook zonder enige discriminatie hun rechten kunnen uitoefenen inzake ouderlijk gezag, adoptie, erkenning van kinderen en medisch begeleide voortplanting.

Tot slot spoort de Assemblee de Staten aan om vastberaden te werken aan de bestrijding van vooroordelen over seksuele geaardheid of genderidentiteit en roept op om regenbooggezinnen in onze samenleving te aanvaarden en te respecteren.

Tijdens het debat feliciteert *senator Piet De Bruyn*, algemeen rapporteur over de rechten van de LGBTI, de rapporteur voor zijn uitstekend verslag. Spreker benadrukt dat de leden van de Assemblee allemaal gewonnen zijn voor het idee om gelijke rechten in onze samenleving aan te moedigen en te beschermen, maar men moet erkennen dat de concrete uitvoering van dit beginsel nog te wensen overlaat in de lidstaten. Het is duidelijk dat binnen de Europese landen regenbooggezinnen op verschillende manieren worden behandeld.

Het recht op eerbiediging van het privé en gezinsleven staat in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, maar de vooruitgang ter zake verloopt traag. De juridische verschillen hebben niet louter betrekking op de erkenning van verbintenissen tussen mensen van hetzelfde geslacht, maar ook op de toegang tot fundamentele rechten. Spreker geeft aan dat het verslag en de resolutie over het dagelijks leven van regenbooggezinnen gaan. Momenteel groeien heel wat kinderen op bij ouders van hetzelfde geslacht; zij hebben recht op erkenning van hun relatie met hun

L'Assemblée affirme que les systèmes juridiques doivent reconnaître que les couples de même sexe, tout comme d'autres familles arc-en-ciel, existent dans toute l'Europe et ont les mêmes besoins que n'importe quelle autre famille.

Dans sa résolution, l'Assemblée souligne que les États doivent aligner leurs lois et constitutions sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en garantissant aux partenaires de même sexe un cadre juridique spécifique prévoyant la reconnaissance et la protection des partenaires de même sexe et leurs unions, et les mêmes droits en matière de transmission de bail et de couverture d'assurance maladie.

L'Assemblée estime que les partenaires de même sexe doivent également avoir accès sans discrimination aux droits concernant la résidence, la citoyenneté, le regroupement familial, les soins médicaux, la propriété et l'héritage. Les parents et les enfants des familles arc-en-ciel devraient également pouvoir exercer leurs droits sans discrimination en matière d'autorité parentale, d'adoption, de reconnaissance des enfants et de procréation médicalement assistée.

Enfin, l'Assemblée exhorte les États à œuvrer avec détermination pour combattre les préjugés sur les questions d'orientation sexuelle ou d'identité de genre, et appelle à l'acceptation et au respect des familles arc-en-ciel au sein de nos sociétés.

Dans le débat, *le sénateur Piet De Bruyn*, rapporteur général sur les droits des personnes LGBTI, félicite le rapporteur pour son excellent rapport. Il souligne que, en tant que membres de l'Assemblée, nous soutenons tous l'idée de promouvoir et protéger l'égalité dans nos sociétés, mais qu'il faut reconnaître que la mise en œuvre concrète de ce principe laisse encore à désirer dans les États membres. Il est clair qu'il y a une diversité des approches vis-à-vis des familles arc-en-ciel au sein des pays européens.

Le droit au respect de la vie privée et familiale figure à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais les progrès sont lents en la matière. Les différences juridiques ne concernent pas seulement la reconnaissance des partenariats entre personnes du même sexe mais aussi l'accès aux droits fondamentaux. L'orateur déclare que le rapport et la résolution traitent du quotidien des familles arc-en-ciel. De nombreux enfants grandissent aujourd'hui avec des parents de même sexe; ils ont le droit de voir reconnaître leur relation avec leurs parents et d'être protégés. Cela est essentiel.

ouders en op bescherming. Dat is essentieel. Een recente studie toont aan dat het de samenleving is – en niet de ouders – die de rechten van die kinderen aantast omdat ze diversiteit verwerpt. Spreker hoopt dat de resolutie zal worden goedgekeurd door een ruime meerderheid want ze treft de kern van de waarden van de Raad van Europa omdat ze de lidstaten verzoekt het leven van zijn burgers te beschermen en discriminatie weg te werken.

*
* *

Onbeperkte toegang van de monitoringsorganen voor de mensenrechten van de Raad van Europa en de Verenigde Naties tot de lidstaten, inclusief de « grijze zones » (Resolutie 2240 en aanbeveling 2140)

De Assemblee herinnert eraan dat de lidstaten moeten samenwerken met de monitoringsmechanismen inzake de mensenrechten, met inbegrip van de mechanismen van de Raad van Europa en van de Verenigde Naties en hen de toegang tot hun grondgebied moet waarborgen.

De Assemblee is verheugd over de situaties waarin die monitoringsorganen toegang hebben gekregen tot de grijze zones (met andere woorden de grondgebieden die onder het toezicht van feitelijke autoriteiten staan) en vermeldt meer bepaald de bezoeken van het Europees Comité voor de preventie van marteling (CPT) in Transnistrië en in Abchazië. De activiteiten van de monitoringsorganen voor de mensenrechten in gebieden die onder het toezicht staan van feitelijke autoriteiten, zijn volgens het internationaal recht echter geen erkenning van de legitimiteit van die autoriteiten.

In de resolutie spoort de Assemblee een benadering aan waarbij de Staten verondersteld worden in te stemmen met het bezoek van monitoringsorganen voor de mensenrechten, wanneer er een vermoeden van grove schendingen van de fundamentele mensenrechten en de menselijke waardigheid zou bestaan.

Tot slot verzoekt de Assemblee dat het Comité van ministers een dringend debat voert telkens als een monitoringsorgaan voor de mensenrechten van de Raad van Europa de toegang tot een lidstaat wordt geweigerd of enkel wordt toegelaten onder voorwaarden die politiek onaanvaardbaar zijn met het mandaat van het orgaan.

*
* *

Une étude récente démontre que c'est la société – et non les parents – qui porte atteinte aux droits de ces enfants parce qu'elle refuse la diversité. Le sénateur espère que la résolution sera adoptée à une large majorité, car elle touche le cœur des valeurs du Conseil de l'Europe en demandant aux États membres de protéger la vie de leurs citoyens et d'éliminer les discriminations.

*
* *

L'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux « zones grises » (Résolution 2240 et recommandation 2140)

L'Assemblée rappelle l'obligation des États membres de coopérer avec les mécanismes de suivi des droits de l'homme, y compris ceux du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, et de leur garantir l'accès à leur territoire.

L'Assemblée se félicite des situations dans lesquelles ces organes de suivi ont eu accès aux zones grises (c'est-à-dire aux territoires qui sont sous le contrôle d'autorités de fait), en citant notamment les visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) en Transnistrie et en Abkhazie. Toutefois, les activités des organes de suivi des droits de l'homme qui concernent les territoires placés sous le contrôle d'autorités de fait, ne constituent pas une reconnaissance en droit international de la légitimité de ces autorités.

Dans sa résolution, l'Assemblée préconise une approche selon laquelle les États sont présumés consentir aux visites d'organes de suivi des droits de l'homme dans des cas où il existe des raisons de penser que de graves violations des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ont été commises.

Enfin, l'Assemblée appelle le Comité des ministres à procéder à un débat d'urgence chaque fois que l'accès à un État membre est refusé à un organe de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou est uniquement autorisé à des conditions qui sont politiquement inacceptables avec le mandat de cet organe.

*
* *

Nucleaire veiligheid en beveiliging in Europa (Resolutie 2241)

De Assemblee stelt een reeks maatregelen voor die de regeringen zouden moeten nemen om de veiligheid van kerncentrales in Europa te verbeteren en de kans op ongelukken of terroristische aanslagen tot een minimum te beperken.

De Assemblee verklaart dat de Europese burgers de garantie moeten krijgen dat zij effectief beschermd zijn tegen een nucleair ongeval, ongeacht of dit nu veroorzaakt wordt door kwaadwillige handelingen of door het falen van het systeem.

In haar resolutie vraagt de Assemblee :

- frequentere veiligheidsonderzoeken voor reactoren ouder dan veertig jaar ;
- sterkere en onafhankelijke nationale regelgevende instanties op nucleair gebied ;
- versterking van de fysieke bescherming van reactoren en opslagbassins voor verbruikte splijtstof ;
- maatregelen om te voorkomen dat drones over de nucleaire infrastructuur vliegen ;
- een uitgebreide beschermingszone rond kerncentrales ;
- betere voorlichting van de plaatselijke bevolking over de paraatheid in noodsituaties, ook in grensoverschrijdende situaties.

De Assemblee dringt er bij de Wit-Russische autoriteiten op aan geen exploitatievergunning af te leveren voor de kerncentrale van Ostrovets, die momenteel op 45 kilometer van de hoofdstad van buurland Litouwen wordt gebouwd, zonder dat aan bepaalde internationale veiligheidsnormen wordt voldaan. Ze spreekt eveneens haar bezorgdheid uit over de bouw van de kerncentrale van Akkuyu in een uiterst aardbevingsgevoelig gebied in Turkije, op slechts 85 kilometer van de Cypriotische grens.

*
* *

La sûreté et la sécurité nucléaires en Europe (Résolution 2241)

L'Assemblée définit une série de mesures que les gouvernements devraient prendre pour améliorer la sécurité des centrales nucléaires en Europe – et minimiser le risque d'accidents ou d'attaques terroristes.

L'Assemblée déclare que les citoyens européens doivent avoir l'assurance qu'ils sont efficacement protégés contre un accident nucléaire, qu'il soit dû à un acte de malveillance ou à une défaillance du système.

Dans sa résolution, l'Assemblée demande :

- des examens de sûreté plus fréquents pour les réacteurs de plus de quarante ans ;
- des régulateurs nucléaires nationaux plus forts et plus indépendants ;
- le renforcement de la protection physique des réacteurs et des piscines de combustible nucléaire utilisé ;
- des mesures pour empêcher les drones de survoler l'infrastructure nucléaire ;
- une zone de protection élargie autour des centrales nucléaires ;
- une meilleure information des populations locales sur la préparation aux situations d'urgence – y compris dans les situations transfrontalières.

L'Assemblée exhorte les autorités du Bélarus à ne pas délivrer d'autorisation d'exploitation pour la centrale nucléaire d'Ostrovets, actuellement en construction à 45 kilomètres de la capitale de la Lituanie voisine, sans le respect de certaines normes internationales de sécurité. Elle se dit également préoccupée par la construction de la centrale nucléaire d'Akkuyu, dans une région de Turquie à forte sismicité, à seulement 85 kilomètres de la frontière chypriote.

*
* *

Vragen- en antwoordenronde met de heer Thorbjørn Jagland, secretaris-generaal van de Raad van Europa

Als antwoord op een vraag van een parlementslid over de voortdurende weigering van Rusland om zijn bijdrage aan de begroting te betalen, waarschuwt de secretaris-generaal dat als Rusland de organisatie zou verlaten, zijn burgers geen toegang meer zouden hebben tot het Europees Hof voor de rechten van de mens. De heer Jagland zegt dat dit een ernstige achteruitgang voor de mensenrechten in Rusland zou betekenen. Hij verwijst daarbij naar de vele mensenrechtzaken die door Russische gedetineerden voor het Hof zijn gebracht en die aanzienlijk hebben bijgedragen tot een forse verbetering van de detentieomstandigheden en tot een daling van het aantal gedetineerden in het land.

Gevraagd naar de kans dat er in januari opnieuw een Russische delegatie in de Assemblee zetelt, antwoordt de secretaris-generaal dat dit scenario onwaarschijnlijk is. Dit zou ook betekenen dat er geen bijdrage van Rusland aan de begroting zou zijn en de heer Jagland geeft aan dat hij hiermee rekening moet houden bij de voorbereiding van de volgende begroting.

Op de vraag hoe hij de betrekkingen tussen de Assemblee en het Comité van ministers kan helpen verbeteren, antwoordt de heer Jagland dat hij zijn bijzondere rol kan gebruiken om deze twee organen zijn eerlijke visie te geven op het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Statuut van de Organisatie.

Andere kwesties zijn onder meer de uitlevering van Turkse leraren uit Moldavië, het besluit van het Bulgaarse Hooggerechtshof om het Verdrag van Istanbul ter bescherming van vrouwen tegen geweld ongrondwettelijk te verklaren, de spanningen tussen Armenië en Azerbeidzjan en de detentieomstandigheden in de Hongaarse gevangenissen.

In zijn conclusie dringt de heer Jagland er bij de parlementsleden op aan niet in de valkuil van het pessimisme te trappen en roept hij hen op het Europees Hof voor de rechten van de mens en het stelsel van zijn verdrag te verdedigen, die bedoeld zijn om de burgers van alle lidstaten te beschermen.

*
* *

Séance de questions-réponses avec M. Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe

Répondant à une question d'un parlementaire concernant le refus persistant de la Russie de verser sa contribution au budget, le secrétaire général avertit que, si la Russie devait quitter l'Organisation, ses citoyens ne bénéficieraient plus de l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme. M. Jagland déclare que ce serait un revers cuisant pour les droits de l'homme en Russie, citant les nombreuses affaires relatives aux droits de l'homme portées par des détenus russes devant la Cour qui ont largement contribué à une amélioration majeure des conditions de détention et à une chute du nombre de détenus dans le pays.

Questionné sur les chances qu'une délégation russe siège à nouveau à l'Assemblée en janvier prochain, le secrétaire général répond que cela est peu probable. Cela impliquerait aussi qu'il n'y aurait pas de versements de la Russie au budget, et M. Jagland indique qu'il doit en tenir compte lors de la préparation du prochain budget.

Interrogé sur la manière dont il pourrait aider à améliorer les relations entre l'Assemblée et le Comité des ministres, M. Jagland répond qu'il pourrait user de son rôle spécial pour donner à ces deux organes son point de vue honnête concernant la Convention des droits de l'homme et le Statut de l'Organisation.

D'autres questions concernent l'extradition des enseignants turcs de Moldova, la décision de la Cour suprême bulgare de déclarer anticonstitutionnelle la Convention d'Istanbul visant à protéger les femmes de la violence, les tensions entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan et les conditions de détention dans les prisons hongroises.

Dans sa conclusion, M. Jagland exhorte les parlementaires à ne pas tomber dans le piège du pessimisme et les appelle à défendre la Cour européenne des droits de l'homme et le système de sa convention, qui sont là pour protéger les citoyens de tous les États membres.

*
* *

De rol van de nationale parlementen bij het welslagen van de decentralisatieprocessen (Resolutie 2242)

De Assemblee bevestigt opnieuw de sleutelrol van de decentralisatie bij het waarborgen van een betere afstemming van de overheidsdiensten op de lokale behoeften, het bevorderen van een verantwoordelijke uitoefening van de bevoegdheden en het versterken van het vertrouwen in de overheid.

De Assemblee is echter van mening dat sommige decentralisatieprocessen hun doelstellingen niet hebben bereikt als gevolg van gebrekkige raadpleging van de burgers of onvoldoende of te weinig deconcentratie van de bevoegdheden.

In haar resolutie roept de Assemblee de nationale, federale en regionale parlementen op om de parlementen vanaf het begin en in alle stadia van het proces te betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van de hervormingen met het oog op decentralisatie, met inbegrip van follow-up en evaluatie. Er moeten maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat decentralisatieprojecten na de stemming worden uitgevoerd zoals gepland, in het belang van de betrokken bevolkingsgroepen en met volledige inachtneming van de nationale constitutionele orde en de rechtsstaat, en dat zij niet zonder gegronde redenen kunnen worden geannuleerd in geval van een wijziging van de parlementaire meerderheid.

De Assemblee is van mening dat het rechtskader voldoende waarborgen moet bieden om de lokale overheden in staat te stellen hun bevoegdheden doeltreffend en soepel uit te oefenen en het reglementaire kader moet versterken dat nodig is om de financiële stabiliteit van de lokale en regionale overheden te waarborgen.

In het debat verklaart mevrouw Gudrun Mosler-Törnström, voorzitter van het Congres van Lokale en Regionale overheden van de Raad van Europa, dat het Congres, dat bestaat uit burgemeesters en gemeenteraadsleden, de parlementsleden net zozeer nodig heeft als de Assemblee de lokale en regionale afgevaardigden nodig heeft om een decentralisatiebeleid te voeren dat aan de behoeften van de burgers beantwoordt. Dit is de synergie die ons in staat stelt de democratie in Europa te versterken en de verleiding tegen te gaan van een hercentralisatie, die alleen maar een stap achteruit is. Dit vergt de dagelijkse aandacht van alle betrokkenen, want de democratie zal zich niet zelf beschermen. Decentralisatie hangt rechtstreeks samen met een sterke interactie en samenwerking tussen alle partijen die bij het proces betrokken zijn en tussen de parlementaire commissies

Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des processus de décentralisation (Résolution 2242)

L'Assemblée réaffirme le rôle clé de la décentralisation pour assurer une meilleure réactivité des services publics aux besoins locaux, promouvoir l'exercice responsable du pouvoir et renforcer la confiance à l'égard des autorités publiques.

L'Assemblée estime cependant que certains processus de décentralisation n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs déclarés en raison d'une consultation inadéquate des citoyens ou d'une dévolution insuffisante ou trop réduite des compétences.

Dans sa résolution, l'Assemblée demande aux parlements nationaux, fédéraux et régionaux de faire participer les parlements à l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes de décentralisation dès le début et à toutes les étapes du processus, y compris le suivi et l'évaluation. Il faut prendre des mesures pour garantir qu'une fois votés, les projets de décentralisation soient mis en œuvre comme prévu, dans l'intérêt des populations concernées et dans le respect scrupuleux de l'ordre constitutionnel national et de l'État de droit, et ne puissent être annulés sans justification en cas de changement de majorité parlementaire.

Selon l'Assemblée, le cadre légal doit mettre en place des garanties adéquates pour permettre aux collectivités locales d'exercer leurs pouvoirs efficacement et sans heurts, et renforcer le cadre réglementaire requis pour assurer la stabilité financière des collectivités locales et régionales.

Dans le débat, Mme Gudrun Mosler-Törnström, présidente du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, déclare que le Congrès, composé de maires et de membres des conseils municipaux, a autant besoin des parlementaires que l'Assemblée a besoin d'élus locaux et régionaux pour mener à bien des politiques de décentralisation qui répondent aux besoins des citoyens. C'est par cette synergie que l'on réussit à renforcer la démocratie en Europe et à contrer les tentatives de recentralisation qui ne sont qu'un pas en arrière. Cela exige une attention quotidienne de tous les acteurs concernés, car la démocratie ne se protégera pas d'elle-même. La décentralisation est directement liée à une forte interaction et coopération entre toutes les parties prenantes impliquées dans le processus, ainsi qu'entre les commissions parlementaires et les représentants

en de vertegenwoordigers van lokale overheden. Het is de kwaliteit van deze interactie waar we ons op moeten richten. Spreekster benadrukt dat men behoefte heeft aan wederzijds respect tussen alle actoren, doeltreffend overleg, openheid en transparantie in een geest van *multilevel governance*.

*
* *

Samengevoegd debat

Gezinshereniging van vluchtelingen en migranten in de lidstaten van de Raad van Europa (Resolutie 2243 en aanbeveling 2141)

Migratie vanuit het standpunt van de gelijkheid van vrouwen en mannen : vrouwen de middelen geven om een essentiële bijdrage te leveren aan de integratie (Resolutie 2244)

De Assemblee onderstreept dat iedereen recht heeft op een gezinsleven, ook vluchtelingen en migranten, en verzoekt de lidstaten een gemeenschappelijke koers vast te leggen voor de tenuitvoerlegging van het recht op gezinshereniging. Hij meent dat men gezinnen niet uit elkaar mag halen en ze beletten zich na een vaak gevaarlijke vlucht uit hun land van herkomst te herenigen.

De Assemblee onderstreept dat mensen die op de vlucht zijn voor vervolging of oorlog recht hebben op internationale bescherming, alsook de leden van hun gezin waarvan ze gescheiden zijn. De staten moeten bijgevolg de leden van eenzelfde gezin op coherente wijze de status van vluchteling toekennen.

Gezinshereniging komt vaak in het gedrang omdat de gezinsleden niet gevonden kunnen worden. Daarom beveelt de Assemblee de nationale autoriteiten aan alle migranten bij hun aankomst te registreren en die data te delen met de andere lidstaten, onder andere via het Visum Informatie Systeem van de Schengenzone van de EU.

De Assemblee stelt tevens voor dat het Comité van ministers richtlijnen tot stand brengt voor de toepassing van het recht op gezinshereniging en voor wederzijdse rechtshulp en bestuurlijke samenwerking tussen de lidstaten en met derde landen.

In een afzonderlijke resolutie verklaart de Assemblee, gelet op de rol die vrouwen die migrant of vluchteling zijn in hun familie en gemeenschap spelen, het

des gouvernements locaux. C'est sur la qualité de cette interaction qu'il faut se concentrer. L'oratrice souligne que l'on a besoin de respect mutuel entre tous les acteurs, de consultation efficace, d'ouverture et de transparence dans un esprit de gouvernance à plusieurs niveaux.

*
* *

Débat conjoint

Le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe (Résolution 2243 et recommandation 2141)

Les migrations sous l'angle de l'égalité entre les femmes et les hommes : donner aux femmes les moyens d'être des actrices essentielles de l'intégration (Résolution 2244)

Soulignant que le droit à la vie familiale s'applique à chacun, y compris aux réfugiés et aux migrants, l'Assemblée invite les États membres à élaborer des orientations communes pour la mise en œuvre du droit au regroupement familial. Elle estime qu'il ne faut pas déchirer les familles et les empêcher de se réunir après une fuite souvent périlleuse de leur pays d'origine.

L'Assemblée souligne que les personnes fuyant la persécution ou la guerre ont droit à une protection internationale et les membres de leur famille dont ils ont été séparés, également. Par conséquent, les États doivent accorder avec cohérence l'octroi du statut de réfugié aux membres d'une même famille.

Constatant que le regroupement familial est souvent compromis parce que les membres des familles ne peuvent être localisés, l'Assemblée recommande aux autorités nationales d'enregistrer tous les migrants dès leur arrivée, et de partager ces données avec les autres États membres, notamment par le biais du Système d'information des visas de l'espace Schengen de l'UE.

L'Assemblée propose également que le Comité des ministres élabore des lignes directrices pour l'application du droit au regroupement familial, et pour une entraide judiciaire et une coopération administrative entre les États membres et avec les pays tiers.

Dans une résolution distincte, l'Assemblée déclare qu'en raison du rôle que les femmes migrantes et réfugiées jouaient au sein de leurs familles et dans leurs

bevorderen van hun integratie een stevige fundering kan leggen voor de integratie van de toekomstige generaties.

In die optiek roept de Assemblee de lidstaten op de verzelfstandiging van de geïmmigreerde vrouwen te bevorderen, hun toegang tot onderwijs en werk te faciliteren en hun de mogelijkheden te geven om een taal- en beroepsopleiding te volgen. Men moet vrouwelijke migranten en vluchtelingen ook informatie verstrekken over de normen en culturele verwachtingen van de samenleving die hen opvangt, om hen te helpen hun rol, hun verantwoordelijkheden en de kansen die er voor hen zijn te bepalen.

*
* *

Minnelijke schikkingen in het raam van strafrechtprocedures : de nood aan minimumnormen voor de systemen inzake afstand van het geding (Resolutie 2245 en aanbeveling 2142)

De Assemblee onderstreept het belang van eerlijke processen in strafzaken. Hij merkt op dat in heel wat lidstaten gewone processen geleidelijk aan vervangen werden door andere vormen van systemen waarbij afstand van geding wordt gedaan (ook *plea-bargaining* of minnelijke schikking in strafzaken genoemd). Die mechanismen bieden weliswaar een aantal voordelen (men kan zuinig omspringen met de middelen die een volledig onderzoek en proces vergen), maar hebben ook ernstige nadelen, met name dat ze de deur openzetten voor misbruik, naargelang van het geval, door het openbaar ministerie, maar ook door de verdediging.

Daarom vindt de Assemblee het nodig dat wordt voorzien in degelijke waarborgen zodat de lidstaten de voordelen genieten van de mechanismen inzake afstand van geding, terwijl de risico's die ze met zich brengen voor de mensenrechten, vooral voor het recht op een eerlijk proces, zo beperkt mogelijk blijven.

De Assemblee eert de goede praktijken die al in verscheidene lidstaten bestaan en roept de lidstaten en de waarnemende staten op procedurele waarborgen in te voeren. Men moet onder andere het gebruik van de diensten van een advocaat verplichten, een minimum aan onderzoek naar het misdrijf opleggen en de verdediging toegang geven tot de resultaten, een rechterlijke controle eisen op de essentiële bestanddelen van de minnelijke schikking in strafzaken en het verschil tussen de straf

communautés, promouvoir leur intégration permettrait de créer une base solide pour l'intégration des générations futures.

Dans cette optique, l'Assemblée appelle les États membres à promouvoir l'autonomisation des femmes immigrées, à faciliter leur accès à l'éducation et à l'emploi, et à leur offrir des possibilités de formation linguistique et professionnelle. Il faut également donner aux femmes migrantes et réfugiées des informations sur les normes et attentes culturelles de la société d'accueil, pour les aider à identifier leur rôle, leurs responsabilités et les opportunités qui s'offrent à elles.

*
* *

Accords négociés dans le cadre de procédures pénales : le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès (Résolution 2245 et recommandation 2142)

L'Assemblée souligne l'importance de procès équitables dans les affaires pénales. Elle note que dans beaucoup d'États membres, des procès ordinaires ont progressivement été remplacés par des formes différentes de systèmes de renonciation au procès (appelées aussi la négociation de plaidoyer ou transaction pénale). Mais si ces mécanismes peuvent présenter des avantages (ils permettent d'économiser les ressources qu'exigerait la réalisation d'une enquête et d'un procès complets), ils présentent également de sérieux inconvénients, notamment le fait qu'ils se prêtent à des abus commis, selon le cas, par le ministère public mais aussi par la défense.

Face à cette réalité, l'Assemblée juge indispensable de prévoir des garanties adéquates pour veiller à ce que les États membres jouissent des avantages que peuvent offrir les mécanismes de renonciation au procès, tout en minimisant les risques qu'ils présentent pour les droits de l'homme, en particulier pour le droit à un procès équitable.

Tout en saluant les bonnes pratiques déjà en place dans plusieurs États membres, l'Assemblée appelle les États membres et observateurs à mettre en œuvre des garanties procédurales. Il faut notamment rendre obligatoire le recours aux services d'un avocat, imposer un minimum d'enquête sur l'infraction et rendre les résultats accessibles à la défense, exiger un contrôle juridictionnel des éléments essentiels de la transaction pénale, et limiter l'écart entre la

die na een gewoon proces wordt uitgesproken en de straf die word voorgesteld bij een dergelijke minnelijke schikking, beperken.

*
* *

Het neerstorten van het Poolse vliegtuig TU-154M met de delegatie van de Poolse staat aan boord op 10 april 2010 op het grondgebied van de Russische Federatie (Resolutie 2246)

Op 10 april 2010 bevond een delegatie van de Poolse staat onder de leiding van president Lech Kaczynski zich aan boord van een Tupolev Tu-154M, die ze van Warschau naar Smolensk bracht, in de Russische Federatie, waar ze de herdenkingsplechtigheid moest bijwonen van het bloedbad van Katyn, dat zeventig jaar geleden plaatsvond. Toen dit vliegtuig neerstortte op de luchthaven Severny van Smolensk kwamen alle zesennegentig inzittenden om.

De Assemblee roept Rusland op om het wrak van de Poolse Tu-154 onverwijld aan de bevoegde Poolse autoriteiten te geven en het goed te beschermen. Hij roept de Russische en de Poolse regering ook op internationaal te laten bemiddelen in deze zaak.

In haar resolutie herinnert de Assemblee eraan dat op grond van Annex 13 van het Verdrag van Chicago, de staat waar het incident zich heeft voorgedaan verplicht is het wrak en de andere bewijsstukken terug te geven aan de staat waar het luchtvaartuig is ingeschreven zodra het technisch onderzoek van luchtveiligheid afgerond is, wat in januari 2011 het geval was. De aanhoudende weigering van de Russische autoriteiten om het wrak en de andere bewijsstukken terug te geven is een rechtsmisbruik en heeft in Polen voedsel gegeven aan het idee dat Rusland iets te verbergen had.

De Assemblee roept de politiediensten van beide staten op om voluit samen te werken bij het bepalen van de eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van de vliegcrash, onder andere door elke bewijsstuk op verzoek van de andere staat snel ter beschikking te stellen.

De voorzitter-rapporteur,

Rik DAEMS.

peine prononcée à l'issue d'un procès ordinaire et la peine proposée dans le cadre d'une telle transaction.

*
* *

Le crash de l'avion polonais TU-154M transportant la délégation de l'État polonais, le 10 avril 2010 sur le territoire de la Fédération de Russie (Résolution 2246)

Le 10 avril 2010, une délégation de l'État polonais, dirigée par le président Lech Kaczynski, se trouvait à bord d'un Tupolev Tu-154M qui la transportait de Varsovie à Smolensk, en Fédération de Russie, où elle devait assister à la cérémonie de commémoration du septantième anniversaire du massacre de Katyn. Le crash de cet avion à l'aérodrome Severny de Smolensk entraîna la mort de l'intégralité des nonante-six personnes qui se trouvaient à bord.

L'Assemblée lance un appel à la Russie afin de remettre l'épave de l'avion polonais Tu-154 aux autorités polonaises compétentes sans plus tarder et, dans l'intervalle, le protéger de façon adéquate. Elle appelle également les gouvernements russe et polonais à mener une médiation internationale sur la question.

Dans sa résolution, l'Assemblée rappelle qu'en vertu de l'Annexe 13 de la Convention de Chicago, l'État d'occurrence de l'incident est tenu de restituer l'épave et les autres éléments de preuve matériels à l'État d'immatriculation de l'aéronef dès que l'enquête technique de sécurité aérienne est achevée, ce qui était le cas en janvier 2011. Le refus constant des autorités russes de restituer l'épave et les autres éléments de preuve constitue un abus de droit et a alimenté en Pologne l'idée que la Russie avait quelque chose à cacher.

L'Assemblée appelle les forces de l'ordre des deux États à pleinement coopérer dans l'établissement de l'éventuelle responsabilité pénale du crash, notamment en mettant rapidement à disposition tout élément de preuve à la demande de l'autre État.

Le président-rapporteur,

Rik DAEMS.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2236 (2018)¹

Le traitement des mineurs palestiniens dans le système judiciaire israélien

Assemblée parlementaire

1. Rappelant sa [Résolution 2202 \(2018\)](#) «Le processus de paix israélo-palestinien: le rôle du Conseil de l'Europe», l'Assemblée parlementaire réitère son soutien à une solution à deux États dans le conflit israélo-palestinien, sur la base des frontières de 1967. L'Assemblée est convaincue que les deux parties au conflit et la communauté internationale (dont le Conseil de l'Europe et son Assemblée) doivent œuvrer ensemble pour surmonter les obstacles au processus de paix.
2. L'un des obstacles au processus de paix est le durcissement des attitudes des deux parties, au détriment, plus particulièrement, des enfants et des jeunes générations. Dans sa [Résolution 2204 \(2018\)](#) «Protéger les enfants touchés par des conflits armés», l'Assemblée souligne l'importance d'éduquer les enfants et les jeunes qui ont vécu des conflits armés traumatisants aux approches non violentes pour mettre fin aux agressions et aux conflits, de manière à leur apprendre à résister à la transmission transgénérationnelle de la violence et à leur permettre de grandir dans une culture de dialogue constructif.
3. L'Assemblée a toujours fait de la défense des droits humains, en particulier des droits de l'enfant (0-18 ans), une priorité. Dans sa [Résolution 2010 \(2014\)](#) «Une justice pénale des mineurs adaptée aux enfants: de la rhétorique à la réalité», elle a réitéré son soutien aux Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, qui prennent en considération les besoins bien particuliers des enfants lorsqu'ils ont affaire à la justice. L'Assemblée est l'une des rares structures qui combine une expertise sur les droits de l'enfant et le Proche-Orient avec une large représentation parlementaire.
4. Mettre le droit et la pratique en conformité avec les normes relatives aux droits humains qui définissent la justice pour les enfants aux niveaux européen et international non seulement sert l'intérêt supérieur de l'enfant – qui est une considération primordiale – mais c'est aussi une solution moins coûteuse et plus à même de garantir la sécurité publique et d'aider les jeunes à réaliser leur potentiel. Dans le cas du conflit israélo-palestinien, une telle initiative faciliterait aussi le processus de paix car le traitement des mineurs palestiniens dans le système de justice israélien ternit l'image d'Israël en tant qu'État démocratique qui respecte les droits humains et l'État de droit. Cependant, tout en regrettant vivement l'absence de progrès dans la résolution du conflit sous-jacent, l'Assemblée ne souhaite pas prendre position dans ce conflit, mais uniquement prendre le parti des enfants, sur la base du droit et des normes internationales et européennes.
5. Selon le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et la vaste majorité des organisations non gouvernementales (ONG) (internationales, palestiniennes et israéliennes), les mauvais traitements des mineurs palestiniens dans le système de détention militaire israélien sont répandus, systématiques et institutionnalisés tout au long de la procédure, dès l'arrestation du mineur jusqu'aux poursuites et à l'éventuelle condamnation et exécution de la peine. Le système israélien de justice militaire ne respecte pas non plus les normes applicables aux enfants en ce qui concerne l'application régulière de la loi. Bien que le comportement criminel de certains mineurs palestiniens doive être fermement condamné, personne, et surtout pas un enfant, ne doit être déchu de ses droits humains, quoi qu'il ait fait, et rien ne justifie les mauvais traitements infligés à un enfant.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 9 octobre 2018 (31^e séance) (voir [Doc. 14583](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: M^{me} Liliane Maury Pasquier). *Texte adopté par l'Assemblée* le 9 octobre 2018 (31^e séance).



Résolution 2236 (2018)

6. L'Assemblée appelle donc les autorités israéliennes à travailler avec l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge, la société civile et tous les acteurs pertinents afin de modifier, le cas échéant, les lois, la pratique et les attitudes de manière à pleinement protéger les droits des enfants palestiniens dans le système de justice israélien. L'Assemblée est prête à aider la Knesset et les autorités palestiniennes à cette fin. En particulier, l'Assemblée recommande:

6.1. d'appliquer pleinement les dispositions du droit international relatif aux droits de l'enfant (notamment les enfants en conflit avec la loi) et de déployer des efforts pour appliquer les normes les plus élevées du Conseil de l'Europe figurant dans ses Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, faisant ainsi réellement de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale;

6.2. d'étudier minutieusement chaque cas individuel avant toute intervention, pour s'assurer que l'arrestation, la garde à vue ou l'emprisonnement d'un enfant est réellement nécessaire, dans le respect des dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), qui prévoit que l'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant est une mesure qui ne doit être prise qu'en dernier ressort et pour la durée appropriée la plus brève possible;

6.3. d'éviter les arrestations (ou convocations) d'enfants la nuit à leur domicile et les interrogatoires de nuit;

6.4. de limiter au minimum le menottage et la fouille au corps des enfants, et d'interdire de leur bander les yeux ou de leur recouvrir le visage d'une capuche;

6.5. d'avertir les parents sans délai de toute arrestation, des motifs de celle-ci et du lieu où l'enfant est détenu;

6.6. de mettre fin à toutes les formes d'abus physiques, psychologiques ou autres des enfants pendant l'arrestation, le transit et les périodes d'attente – ainsi que pendant les interrogatoires eux-mêmes – (notamment les tactiques coercitives pour obliger les mineurs à avouer ou à signer des aveux dans une langue qu'ils ne comprennent pas), et de prendre des mesures pour prévenir ces abus;

6.7. de rendre obligatoires les enregistrements audiovisuels de tous les interrogatoires et d'informer les enfants de leurs droits dans une langue et d'une manière qu'ils comprennent pour qu'ils puissent exercer effectivement leurs droits, notamment le droit de garder le silence et de s'entretenir avec un avocat avant les interrogatoires;

6.8. de réviser les règles relatives aux interrogatoires afin de les rendre compatibles avec les Lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, et de revoir les conditions dans lesquelles la remise en liberté sous caution est octroyée et la négociation de plaidoyer est menée pour les rendre compatibles avec la CIDE;

6.9. de ne placer aucun enfant en rétention administrative ni en isolement pour quelque raison que ce soit;

6.10. de placer les enfants palestiniens dans des locaux situés dans les Territoires palestiniens occupés et de respecter pleinement les droits de visite des membres de leur famille dans la pratique;

6.11. de mettre en place un système de contrôle effectif pour empêcher et sanctionner les mauvais traitements infligés aux enfants palestiniens dans le système de justice israélien, en garantissant une réparation et une indemnisation adéquate aux enfants victimes de mauvais traitements, et en mettant fin à l'impunité des auteurs de tels actes.

7. L'Assemblée appelle Israël à augmenter l'âge de la responsabilité pénale des enfants à 14 ans au moins pour tous les enfants relevant de sa juridiction, conformément à la [Résolution 2010 \(2014\)](#).

8. L'Assemblée appelle les autorités israéliennes et palestiniennes à éduquer les enfants et les jeunes de leurs communautés respectives à des approches non violentes pour mettre fin aux agressions et aux conflits en vue de donner un nouvel élan au processus de paix.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2236 (2018)¹

The treatment of Palestinian minors in the Israeli justice system

Parliamentary Assembly

1. Recalling its [Resolution 2202 \(2018\)](#) The Israeli-Palestinian peace process: the role of the Council of Europe, the Parliamentary Assembly reiterates its support for a two-State solution to the Israeli-Palestinian conflict, based on the 1967 borders. The Assembly is convinced that the two sides to the conflict and the international community (including the Council of Europe and its Assembly) must work together to overcome obstacles to the peace process.
2. One of the obstacles to the peace process is the hardening of attitudes on both sides, to the detriment, in particular, of children and the young generation. In its [Resolution 2204 \(2018\)](#) on protecting children affected by armed conflicts, the Assembly underlined the importance of educating children and young people who have experienced traumatising armed conflicts on non-violent approaches to ending aggression and conflict, in order to make them resilient to the trans-generational transmission of violence and allow them to grow up in a culture of constructive dialogue.
3. The Assembly has always made the defence of human rights, in particular the rights of children (aged 0-18), its priority. In its [Resolution 2010 \(2014\)](#) Child-friendly juvenile justice: from rhetoric to reality, it reiterated its support for the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice, which take into account the unique needs of children when they come into contact with the justice system. The Assembly is one of the rare fora which combines expertise on children's rights and the Middle East with wide parliamentary representation.
4. Bringing law and practice into conformity with the human rights standards modelling juvenile justice at international and European levels not only serves the best interests of the child – a primary consideration – but is also less costly and more likely to ensure public safety and help young people to reach their potential. In the case of the Israeli-Palestinian conflict, such a move would also help the peace process because the treatment of Palestinian minors in the Israeli justice system tarnishes the image of Israel as a democratic State which respects human rights and the rule of law. However, while very much regretting the absence of progress in the underlying conflict, the Assembly would not like to take a position on this conflict, but take only the side of children, based on international and European law and standards.
5. According to the United Nations Children's Emergency Fund (UNICEF) and the vast majority of non-governmental organisations (NGOs) (international, Palestinian and Israeli), ill-treatment of Palestinian minors in the Israeli military detention system is widespread, systematic and institutionalised throughout the process, from the moment of arrest until the child's prosecution and eventual conviction and sentencing. The Israeli military court system also fails to comply with basic standards applicable to children as regards due process. Notwithstanding that the criminal behaviour of some Palestinian minors should be strongly condemned, since no person, and especially no child, forfeits his or her human rights, no matter what he or she has done, there is no excuse for ill-treatment of a child.

1. *Assembly debate* on 9 October 2018 (31st Sitting) (see [Doc. 14583](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Liliane Maury Pasquier). *Text adopted by the Assembly* on 9 October 2018 (31st Sitting).



Resolution 2236 (2018)

6. The Assembly thus calls on the Israeli authorities to work with UNICEF, the International Committee of the Red Cross, civil society and all relevant stakeholders with a view to changing, as appropriate, laws, practice and attitudes so as to fully protect the rights of Palestinian children in the Israeli justice system. The Assembly stands ready to assist the Knesset and the Palestinian authorities in this regard. In particular, the Assembly recommends that:

6.1. the provisions of international law related to the rights of children (including of children in conflict with the law) be fully applied, and endeavours be made to apply the higher Council of Europe standards included in its Guidelines on child-friendly justice, thus truly making the best interests of the child a primary consideration;

6.2. each individual case be carefully reviewed before any intervention takes place, to ascertain whether the arrest, detention or imprisonment of a child is really necessary, mindful of the provisions of the United Nations Convention on the Rights of the Child (UNCRC), which stipulate that such arrest, detention or imprisonment of a child shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time;

6.3. night-time arrests (or summons) of children in their homes and night-time interrogations be avoided;

6.4. handcuffing and strip-searching children be limited as far as possible, and the blindfolding/hooding of children be prohibited;

6.5. parents be promptly notified of an arrest, the reasons therefore, and the place where the child is detained;

6.6. all forms of physical, psychological or other abuse of children during arrest, transit and waiting periods – and during interrogations themselves – be ended (including coercive tactics to make minors confess or sign confessions in a language they do not understand), and that measures be taken to prevent such abuse;

6.7. audiovisual recordings of all interrogations be made mandatory, and that children be informed of their rights in a language and manner they can understand, so that they can exercise their rights effectively, including the right to remain silent and to speak to a lawyer before interrogations;

6.8. the rules on interrogations be revised to make them consistent with the Council of Europe Guidelines on child-friendly justice, and the conditions under which bail and plea bargains are granted be revised to make them consistent with the UNCRC;

6.9. no child be held in administrative detention or solitary confinement for any reason;

6.10. Palestinian children be held in facilities located in the occupied Palestinian territories and that the rights of family members to visit be fully respected in practice;

6.11. a system of effective oversight be put in place to prevent and punish ill-treatment of Palestinian children in the Israeli justice system, ensuring redress and adequate reparation to child victims of ill-treatment and ending the impunity for the perpetrators of such abuse.

7. The Assembly calls on Israel to raise the age of criminal responsibility of children to at least 14 years of age for all children who come under its jurisdiction, in conformity with [Resolution 2010 \(2014\)](#).

8. The Assembly calls on the Israeli and the Palestinian authorities to educate children and young people in their communities on non-violent approaches to ending aggression and conflict with a view to giving new life to the peace process.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2237 (2018)¹

Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie

Assemblée parlementaire

1. La question du financement étranger de l'islam en Europe occupe une place importante dans le débat public de nombre d'États membres du Conseil de l'Europe depuis plusieurs années déjà et peut susciter des inquiétudes. L'Assemblée parlementaire considère que, quelles que soient ces éventuelles inquiétudes, il appartient aux États membres de faire en sorte qu'elles ne débouchent pas sur une suspicion généralisée à l'égard de l'ensemble du financement étranger.
2. Rappelant que le droit de demander et de recevoir des dons volontaires est inhérent aux activités religieuses, selon la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe, et ce, quelle que soit l'origine de ces dons, l'Assemblée appelle les États membres à réaffirmer clairement que tout financement étranger d'un culte n'est pas, en lui-même, problématique et qu'il peut, bien au contraire, contribuer au dialogue interreligieux ou à l'exercice d'un culte plus ouvert.
3. L'Assemblée note que, au-delà de la diversité des situations, des rapports entre États et cultes, de l'organisation du culte musulman lui-même et de ses modes de financement, les interrogations qui pèsent sur certains financements étrangers de l'islam ont trait à une réalité qui, en dépit de l'absence de données statistiques globales et agrégées, est indéniable.
4. Cette réalité concerne tout d'abord l'utilisation du fait religieux par des États comme moyen d'influence sur le territoire d'autrui, utilisation qui devient problématique lorsqu'elle dépasse le simple soutien permettant à une communauté religieuse d'exercer librement son culte et vise soit à exporter une forme radicale de l'islam, soit à promouvoir une forme d'islamo-nationalisme dans des communautés ciblées.
5. À cet égard, l'Assemblée rappelle sa [Résolution 1743 \(2010\)](#) «Islam, islamisme et islamophobie en Europe» dans laquelle, il y a déjà huit ans, elle avait constaté avec préoccupation que «certaines organisations islamiques, qui exercent leurs activités dans les États membres, ont été lancées par des gouvernements étrangers qui leur dispensent une aide financière et des directives politiques (...) Il importe de mettre en lumière cette expansion politique nationale vers d'autres États sous couvert de l'islam (...) Il convient (...) que les États membres imposent aux associations islamiques et aux autres associations religieuses de faire preuve de transparence et de rendre des comptes, par exemple en exigeant la transparence de leurs objectifs statutaires, de leurs dirigeants, de leurs membres et de leurs ressources financières».
6. Au regard des différents types de mesures prises par certains États membres pour réglementer le financement étranger de l'islam, l'Assemblée appelle les États membres:
 - 6.1. à empêcher tout financement de l'islam sur leur territoire, lorsqu'il est prouvé, par des critères objectifs, qu'il est utilisé par d'autres États en vue d'une expansion politique nationale sous couvert de l'islam;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (32^e séance) (voir [Doc. 14617](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: M^{me} Doris Fiala). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (32^e séance).



Résolution 2237 (2018)

- 6.2. à rejeter toute tentative d'ingérence sur leur territoire de la part d'organisations étrangères qui visent à mettre en place une société parallèle, et à ne pas permettre que les financements étrangers parviennent aux organisations qui sapent les droits de l'homme et le respect de la personne humaine et qui s'opposent au vivre-ensemble garanti par les principes des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit. En particulier, toute tentative étrangère d'endoctriner la jeunesse doit être empêchée;
- 6.3. à assurer le respect plein et entier du cadre constitué par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et l'Assemblée; cela implique, en particulier, le fait qu'une interdiction générale de tout financement étranger est vraisemblablement déraisonnable et non nécessaire dans une société démocratique, que toute réglementation établissant une discrimination fondée sur des motifs religieux entre différents groupes religieux est à proscrire et que toute réglementation portant sur l'encadrement du financement doit être proportionnée;
- 6.4. à se concentrer sur un renforcement de la transparence, notamment à travers un rendu annuel des comptes identifiant clairement l'origine de tout financement étranger et son utilisation, y compris lorsque ces financements relèvent de systèmes de transferts financiers informels, tels les passeurs de fonds ou les réseaux *hawala*. Elle recommande également d'associer les organisations musulmanes à ce renforcement de la transparence, en menant des actions de prévention tant à l'égard des donateurs que des structures qui reçoivent les dons.
7. Lorsque des mesures aux effets plus drastiques sont envisagées, comme dans le cas d'une large interdiction du financement étranger, l'Assemblée recommande:
- 7.1. d'engager préalablement une vaste consultation aux objectifs clairement définis;
- 7.2. de traiter l'ensemble des cultes sur un pied d'égalité;
- 7.3. de s'abstenir de faire peser sur la communauté musulmane une forme de suspicion généralisée qui peut conduire à l'islamophobie, et, plus largement, d'instrumentaliser la question du financement étranger.
8. L'Assemblée note que réglementer le financement du culte musulman peut avoir des conséquences positives sur l'intégration des communautés musulmanes dans la société européenne en favorisant l'émergence d'interlocuteurs représentatifs auprès des pouvoirs publics. Elle est également convaincue que la réponse pertinente à la théologie salafiste, fruste et primaire, qui nourrit le terreau à partir duquel peuvent se développer les passages à l'acte terroriste est celle d'un islam cultivé. À cet égard, elle prend note d'une tendance assez largement partagée dans plusieurs États membres visant à améliorer le niveau de formation des imams, y compris dans le domaine théologique, et à limiter l'accueil d'imams formés à l'étranger, tout en consultant les représentants des communautés musulmanes.
9. C'est pourquoi l'Assemblée encourage les États membres à mettre en place des cursus favorisant cet islam cultivé, les appelle à y consacrer des moyens conséquents qui répondent également au besoin des communautés religieuses, et soutient les initiatives consistant à créer des facultés de théologie européennes ouvertes à l'islam.
10. L'Assemblée prend également note de récentes études montrant que l'intégration des musulmans dans plusieurs pays européens, notamment au regard de leur fort degré d'attachement à leur pays de résidence, semble avoir progressé depuis une quinzaine d'années; que leurs spécificités, tant dans leur rapport à la religion qu'à travers leur lien avec leur pays d'origine ou avec celui de leurs ascendants, demeurent; et que perdure, dans des proportions non négligeables, l'islamophobie dont ils sont les victimes.
11. Rappelant les paragraphes 3, 13 et 20 de sa [Résolution 1743 \(2010\)](#), ainsi que sa [Résolution 2076 \(2015\)](#) «Liberté de religion et vivre ensemble dans une société démocratique», l'Assemblée appelle les États membres à prendre en compte ces spécificités et à accentuer leur lutte contre l'islamophobie, car, si le financement étranger peut faciliter la radicalisation, l'islamophobie est elle aussi un de ses terrains.
12. L'Assemblée invite enfin les États membres à mettre en œuvre le Plan d'action du Comité des Ministres sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme, tout en notant l'importance que ce plan accorde, dans son volet préventif, aux mesures qui favorisent le vivre-ensemble sur un pied d'égalité dans des sociétés démocratiques multiculturelles.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2237 (2018)¹

Regulating foreign funding of Islam in Europe in order to prevent radicalisation and Islamophobia

Parliamentary Assembly

1. The question of foreign funding of Islam in Europe has occupied a prominent place in public debate in many Council of Europe member States for a number of years now, and may raise concern. The Parliamentary Assembly considers that whatever these concerns may be, member States must ensure that they do not result in widespread suspicion of foreign funding in general.
2. Reiterating that, according to the Council of Europe's European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), the right to request and receive voluntary donations, regardless of their origin, is inherent to religious activities, the Assembly calls on member States to clearly reaffirm that not all foreign funding of religion is a problem in itself and that, on the contrary, it can help to foster interfaith dialogue and more openness in religious worship.
3. The Assembly notes that, beyond the differences in situations, in relations between States and religions, in the organisation of the Muslim faith itself and in how it is funded, in certain cases the questions that surround foreign funding of Islam reveal a reality which cannot be denied, despite the absence of global and aggregate statistics.
4. First of all, this reality concerns the use of religion by some States as a means of exerting influence in a foreign country, which becomes a problem when it goes beyond simply providing support to a religious community to enable it to practise its faith freely and is designed either to export a radical form of Islam or to foster a sort of Islamic nationalism in the target communities.
5. In this connection, the Assembly refers to its [Resolution 1743 \(2010\)](#) on Islam, Islamism and Islamophobia in Europe in which, already eight years ago, it noted with concern that "some Islamic organisations active in member States have been initiated by governments abroad and receive financial support and political guidance from those governments. ... National political expansion into other States under the disguise of Islam should be brought to light. ... member States should require transparency and accountability of Islamic as well as other religious associations, for instance by requiring transparency of their statutory objectives, leadership, membership and financial resources".
6. With regard to the different types of measures taken by some member States to regulate foreign funding of Islam, the Assembly urges member States to:
 - 6.1. prevent the funding of Islam in their territory which is proved by objective criteria to be used by other States for the purpose of national political expansion under the guise of Islam;
 - 6.2. reject all attempts at interference in their territory by foreign organisations which aim to put in place a parallel society, and not allow foreign funding to reach any organisations which undermine human rights and dignity, and which oppose living together as guaranteed by the principles of human rights, democracy and the rule of law. In particular, any foreign attempt to indoctrinate young people must be prevented;

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (32nd Sitting) (see [Doc. 14617](#), report of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Ms Doris Fiala). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (32nd Sitting).



Resolution 2237 (2018)

- 6.3. ensure full compliance with the framework established by the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the case law of the European Court of Human Rights, the Venice Commission and the Assembly; this implies, in particular, that a general ban on all foreign funding is arguably unreasonable and not necessary in a democratic society, that regulations introducing discrimination between different religious groups on religious grounds must be banned and that any regulations governing funding should be proportionate;
 - 6.4. focus on increasing transparency, for example through annual financial reports clearly identifying the origin of any foreign funding and how it is used, including funding received through informal transfer systems, such as money brokers or *hawala* networks. It also recommends involving Muslim organisations in this increase of transparency, through preventive actions vis-à-vis donors and the entities which receive the donations.
7. When more drastic measures are considered, such as a sweeping ban on foreign funding, the Assembly recommends:
- 7.1. first organising a broad consultation, with clearly defined aims;
 - 7.2. treating all religions on an equal footing;
 - 7.3. refraining from placing the Muslim community under any general suspicion that may lead to Islamophobia and, on a broader level, from instrumentalising the question of foreign funding.
8. The Assembly notes that regulating the funding of the Muslim faith can have positive consequences for the integration of Muslim communities into European society, by encouraging the emergence of representatives to liaise with the public authorities. It is also convinced that the appropriate response to the rudimentary and literalistic Salafist theology that cultivates the breeding ground from which terrorist acts can grow is an enlightened Islam. In this respect, it notes a fairly widely shared tendency in several member States to improve the level of training for imams, including theological training, and to limit the intake of imams trained abroad, while consulting with the representatives of Muslim communities.
9. The Assembly therefore encourages member States to introduce courses that promote an enlightened Islam, calls on them to devote substantial means to this, which also meet the needs of the religious communities, and supports initiatives to set up European faculties of theology open to Islam.
10. The Assembly also takes note of recent studies showing that the integration of Muslims in several European countries, as shown by their strong attachment to their countries of residence for example, seems to have progressed over the last fifteen years; that features specific to them, in terms of their religious beliefs and their ties with their countries of origin or those of their ancestors remain; and that they continue to be the victims of Islamophobia on a significant scale.
11. Referring to paragraphs 3, 13 and 20 of its [Resolution 1743 \(2010\)](#) and to [Resolution 2076 \(2015\)](#) on freedom of religion and living together in a democratic society, the Assembly calls on member States to take these specific features into account and to increase their efforts to combat Islamophobia, for while foreign funding can facilitate radicalisation, Islamophobia is also one of its breeding grounds.
12. Lastly, the Assembly invites member States to implement the Committee of Ministers Action Plan on the Fight against Violent Extremism and Radicalisation Leading to Terrorism, while at the same time noting the importance the action plan accords, in its preventive proposals, to measures which encourage living together on an equal footing in culturally diverse democratic societies.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2238 (2018)¹

Radicalisation des migrants et des communautés de diasporas en Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire condamne fermement les attentats terroristes récemment perpétrés en Europe qui ont déclenché un vif débat sur l'infiltration de terroristes parmi les réfugiés et les migrants. Bien que l'écrasante majorité des réfugiés arrivant en Europe fuient manifestement la violence et l'extrémisme dans leur pays d'origine dans l'espoir de pouvoir vivre en paix et en sécurité, le danger de radicalisation lors de leur voyage est bien réel, y compris dans les camps de réfugiés et les centres de rétention. D'autres migrants peuvent être victimes de la radicalisation lorsqu'ils sont marginalisés ou qu'ils ne parviennent pas à s'intégrer dans leur société d'accueil et leur nouvel environnement, ou lorsqu'ils subissent diverses formes de discrimination et de violence à leur arrivée.
2. L'Assemblée rappelle ses résolutions appelant à prendre des mesures contre la radicalisation et l'extrémisme violent en Europe, parmi elles la [Résolution 2103 \(2016\)](#) «Prévenir la radicalisation d'enfants et de jeunes en s'attaquant à ses causes profondes» et la [Résolution 2221 \(2018\)](#) sur les contre-discours face au terrorisme. Elle souligne que l'absence de politiques générales sur la migration augmente considérablement le risque de diffusion de l'extrémisme violent et de la radicalisation parmi les migrants. Cependant, elle est convaincue que les migrants ne doivent pas être perçus comme augmentant les risques de terrorisme croissants, comme cela a été affirmé par des médias et des politiciens dans de nombreux pays.
3. L'Assemblée souligne la nécessité d'une collaboration étroite et concertée entre tous les acteurs concernés à chaque niveau de gouvernance (local, régional et national), y compris avec la société civile, pour prévenir et combattre la radicalisation.
4. L'Assemblée encourage les États membres à promouvoir des politiques qui mettent en évidence les avantages de la diversité et développent, chez les jeunes, une perception de leur identité personnelle positive et libérée de tout complexe d'infériorité. Cela permettrait d'empêcher l'isolement, l'absence de sentiment d'appartenance, la marginalisation et l'isolement des communautés de se répandre et de constituer le terreau de la radicalisation.
5. L'Assemblée s'inquiète de l'expansion rapide du récent phénomène de radicalisation par le biais d'internet et des réseaux sociaux. Elle considère qu'une approche d'ensemble, visant tous les utilisateurs d'internet, devrait être développée et inclure tous les acteurs, y compris l'industrie du web et les fournisseurs de services internet, les pouvoirs publics et la société civile.
6. L'Assemblée est convaincue de l'importance du rôle des médias dans la prévention de la radicalisation. Malheureusement, certains médias s'inspirant de responsables politiques populistes renforcent l'association faite entre le terrorisme et l'islam. De tels discours négatifs doivent être évités et fermement condamnés, et les médias doivent rendre compte de façon crédible des conséquences de la radicalisation en sensibilisant le public aux causes de la radicalisation violente ainsi qu'aux moyens de la prévenir. Les médias doivent également montrer les aspects positifs et les avantages de la diversité, et pas uniquement les menaces potentielles.

1. *Discussion par l'Assemblée le 10 octobre 2018 (32^e séance) (voir [Doc. 14625](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: M^{me} Sahiba Gafarova). Texte adopté par l'Assemblée le 10 octobre 2018 (32^e séance).*



Résolution 2238 (2018)

7. L'Assemblée met en avant le rôle primordial des femmes et des organisations féminines qui jouent un rôle primordial dans la prévention de la radicalisation au sein de la famille, mais aussi de la communauté. Elles devraient être encouragées à participer davantage à l'élaboration des politiques, aux activités éducatives et au travail de prévention au niveau local.

8. Les communautés de diasporas sont essentielles à l'efficacité des actions antiterroristes, car elles sont les mieux placées pour identifier les jeunes susceptibles de rejoindre des organisations extrémistes pour échapper à l'incompréhension et à la méfiance qu'ils subissent au niveau local, et les en empêcher. Elles ont la possibilité unique de promouvoir des relations personnelles et un dialogue apaisé entre des personnes d'origines différentes.

9. L'Assemblée salue la mise en œuvre du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation conduisant au terrorisme (2015-2017), ainsi que l'adoption d'une nouvelle Stratégie contre le terrorisme (2018-2022), qui comprend des mesures de lutte contre l'extrémisme violent et la radicalisation. Elle encourage les États membres à soutenir sa mise en œuvre.

10. Par conséquent, l'Assemblée parlementaire demande aux États membres et observateurs du Conseil de l'Europe et aux États dont le parlement bénéficie du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire:

10.1. concernant la planification des politiques:

10.1.1. de promouvoir des mesures législatives pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent;

10.1.2. de coordonner leurs stratégies de prévention et de promouvoir l'échange d'informations sur les bonnes pratiques et les expériences de lutte contre la radicalisation;

10.1.3. de charger les autorités compétentes de collecter des données et de rechercher les mécanismes qui conduisent à la radicalisation;

10.1.4. de développer des stratégies et des politiques publiques sur le moyen et le long terme pour prévenir la radicalisation, en collaboration étroite avec les gouvernements, les municipalités, la police et la société civile, y compris par la participation des jeunes;

10.1.5. de garantir que la mixité sociale et ethnique figure dans les politiques de planification urbaine, ainsi que dans le logement social et l'accès à l'éducation;

10.2. concernant les stratégies de prévention:

10.2.1. d'encourager les pouvoirs locaux et les municipalités à continuer de jouer un rôle primordial dans la prévention de la radicalisation et de l'extrémisme violent, et d'encourager le recrutement et l'implication des employés de la municipalité et des enseignants issus de l'immigration;

10.2.2. de promouvoir la coopération entre la police locale et toutes les communautés religieuses afin de créer un climat de confiance et d'instaurer une collaboration pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent;

10.2.3. d'encourager les partenariats entre les forces de l'ordre et les communautés de migrants, pour les aider à empêcher des personnes vulnérables de s'engager dans des organisations extrémistes;

10.2.4. de promouvoir les contre-discours à la radicalisation conçus par les responsables de communautés religieuses, les chercheurs et les médias, qui concernent la compréhension de la religion et transmettent de véritables informations sur l'Islam;

10.2.5. de promouvoir le dialogue interreligieux comme un outil de lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent;

10.2.6. de promouvoir des programmes d'éducation et de formation inclusifs, complets, spécifiques au contexte et axés sur la demande en tant qu'outils efficaces de prévention de l'extrémisme violent;

10.3. concernant la prévention de la radicalisation en prison:

10.3.1. de veiller à ce que le personnel pénitentiaire reçoive une formation spéciale pour reconnaître les premiers signes de radicalisation parmi les détenus et la prévenir;

- 10.3.2. de promouvoir et d'utiliser les Lignes directrices et le Guide du Conseil de l'Europe à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent;
- 10.3.3. d'accorder aux représentants religieux agréés un meilleur accès aux prisons afin que les détenus puissent pratiquer régulièrement leur religion sans être contraints de recourir à d'autres possibilités, qui peuvent entraîner une radicalisation;
- 10.3.4. de promouvoir un système de mentorat dans les prisons pour les prisonniers qui peuvent avoir adopté des opinions extrémistes violentes et qui expriment le vœu de «se déradicaliser»;
- 10.3.5. d'encourager la mise en place, dans les prisons, de programmes de réhabilitation et de réintégration spécifiques tenant compte du genre;
- 10.4. concernant la prévention de la radicalisation par l'éducation et les politiques d'inclusion sociale:
- 10.4.1. de promouvoir les programmes d'inclusion sociale permettant aux migrants de conserver leurs multiples identités culturelles et de réduire leur vulnérabilité face à la radicalisation;
- 10.4.2. de définir des orientations de portée générale à l'intention des éducateurs pour prévenir la radicalisation des jeunes et favoriser leur désengagement;
- 10.4.3. de promouvoir la formation des enseignants sur les questions relatives à la radicalisation, au discours de haine et aux manifestations de l'extrémisme violent;
- 10.4.4. de proposer des programmes éducatifs promouvant la tolérance et la compréhension des différentes religions, philosophies de vie, cultures et traditions;
- 10.4.5. de créer des programmes bien conçus destinés à la jeunesse, qui sont essentiels pour prévenir l'enrôlement des jeunes dans le processus de radicalisation;
- 10.4.6. de créer un mécanisme européen favorisant la protection sociale des migrants qui travaillent et de leur famille;
- 10.4.7. d'encourager la participation des migrants et des diasporas aux activités sociales et sportives, qui représentent une alternative à l'engagement dans des organisations extrémistes, de donner de la visibilité aux idoles sportives issues de l'immigration et de favoriser leur mobilisation;
- 10.5. concernant la prévention de la radicalisation en ligne:
- 10.5.1. de garantir la collaboration entre l'industrie du web et les fournisseurs de services internet, les pouvoirs publics et la société civile, pour promouvoir des discours efficaces et attrayants qui permettent de lutter contre le discours de haine et la radicalisation en ligne;
- 10.5.2. de mettre en place des forces de police spécialisées dans les communications, chargées de repérer et de supprimer les contenus illégaux sur internet qui font l'apologie du radicalisme et du terrorisme;
- 10.5.3. de promouvoir la mise en place de mesures permettant à chaque utilisateur d'internet de bloquer les contenus illégaux en ligne et de les signaler aux autorités compétentes;
- 10.5.4. de mettre au point des programmes de sensibilisation de la jeunesse sur le discours de haine en ligne et le risque de manipulation par des organisations radicales;
- 10.5.5. de développer des ressources d'enseignement et d'apprentissage numériques – destinées à être utilisées dans les collèges et lycées, et dans le cadre de la formation des enseignants – pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent, le racisme, le discours de haine et l'antisémitisme;
- 10.5.6. d'encourager et de soutenir des initiatives de terrain promouvant l'autorégulation d'internet et la lutte contre la radicalisation en ligne;
- 10.5.7. d'organiser des formations pour les représentants des religions sur l'utilisation des médias afin de proposer d'autres discours que le discours de haine et l'incitation à la violence.
11. L'Assemblée parlementaire invite les États membres à signer et à ratifier, s'ils ne l'ont pas encore fait, la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son Protocole additionnel (STCE n° 217) ainsi que d'autres instruments juridiques applicables du Conseil de l'Europe.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2238 (2018)¹

Radicalisation of migrants and diaspora communities in Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly strongly condemns the recent terrorist attacks in Europe which have provoked intense debate on the infiltration of terrorists among refugees and migrants. While it is evident that the overwhelming majority of refugees arriving in Europe are fleeing violence and extremism in their countries of origin and are hoping for a peaceful and secure life, there is a real danger of radicalisation on the way, including in refugee camps and detention centres. Other migrants may be victims of radicalisation when they are marginalised or fail to integrate into their new society and environment, or when they suffer different forms of discrimination and violence on arrival.
2. The Assembly recalls its resolutions calling for action against radicalisation and violent extremism in Europe, including [Resolution 2103 \(2016\)](#) on preventing the radicalisation of children and young people by fighting the root causes and [Resolution 2221 \(2018\)](#) on counter-narratives to terrorism. It stresses that the absence of comprehensive migration policies significantly increases the likelihood of the spreading of violent extremism and radicalisation among migrants. However, it is convinced that migrants should not be perceived as increasing the risk of terrorism, as has been asserted by media and politicians in many countries.
3. The Assembly underlines that preventing and combating radicalisation requires close and co-ordinated collaboration between all relevant stakeholders at all levels of governance (local, regional and national), including with civil society.
4. The Assembly encourages member States to promote policies which underline the benefits of diversity and develop, among young people, a positive self-perception of individual identity free of any inferiority complexes so as to prevent alienation, the lack of a sense of belonging, marginalisation and isolation of communities from prevailing, and providing a fertile breeding ground for radicalisation.
5. The Assembly is concerned about the recent, rapidly spreading phenomenon of radicalisation via the internet and social networks. It believes that a comprehensive approach reaching all users of the internet should be developed, involving all stakeholders, including the internet industry and service providers, State authorities and civil society.
6. The Assembly is convinced that the media have an important role to play in preventing radicalisation. Regrettably, certain media inspired by populist politicians reinforce the association of Islam with terrorism. Such negative narratives must be avoided and strongly condemned, and the media must report credibly on the consequences of radicalisation, raising awareness of the causes of violent radicalisation, as well as ways to prevent it. The media must also give visibility to the positive aspects and benefits of diversity, not only to possible threats.
7. The Assembly stresses the vital role women and women's organisations play in preventing radicalisation in families, but also in communities. They should be encouraged to be more involved in policy making, educational activities and preventive community work.

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (32nd Sitting) (see [Doc. 14625](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Sahiba Gafarova). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (32nd Sitting).



Resolution 2238 (2018)

8. Diaspora communities are essential for efficient counter-terrorism action, as they are best placed to identify young people at risk of joining extremist organisations and to prevent them from doing so, while avoiding incomprehension and mistrust at the local level. They have a unique potential for promoting personal relationships and non-contentious dialogue between people of different origins.

9. The Assembly welcomes the implementation of the Council of Europe Action Plan on the Fight against Violent Extremism and Radicalisation Leading to Terrorism (2015-2017) and the adoption of a new Counter-Terrorism Strategy 2018-2022, which includes activities on fighting violent extremism and radicalisation. It encourages member States to support its implementation.

10. The Parliamentary Assembly therefore calls on Council of Europe member and observer States and States whose parliaments enjoy observer or partner for democracy status with the Parliamentary Assembly to:

10.1. as regards policy planning:

10.1.1. promote legislative measures aimed at the prevention of radicalisation and violent extremism;

10.1.2. co-ordinate preventive strategies and promote the exchange of information on good practices and experience in combating radicalisation;

10.1.3. instruct the relevant authorities to compile data and research the mechanisms leading to radicalisation;

10.1.4. develop medium- and long-term public policies to prevent radicalisation, in close co-operation with governments, municipalities, police and civil society, including through the participation of young people;

10.1.5. ensure that social and ethnic mixing is pursued in urban planning policies, as well as in social housing and access to education;

10.2. as regards preventive strategies:

10.2.1. support local authorities and municipalities in their crucial role in the prevention of radicalisation and violent extremism and encourage the recruitment and involvement of municipal employees and teachers with a migrant background;

10.2.2. promote co-operation between local police and all faith communities to build trust and co-operation in preventing radicalisation and violent extremism;

10.2.3. encourage partnerships between law-enforcement authorities and migrant communities in order to prevent persons at risk of joining extremist organisations from doing so;

10.2.4. promote counter-narratives to radicalisation devised by the leaders of religious communities, scientists and the media, addressing religious understanding and providing accurate information on Islam;

10.2.5. promote interfaith dialogue as a tool to combat radicalisation and violent extremism;

10.2.6. promote inclusive, comprehensive, context-specific and demand-oriented education and training programmes as efficient tools to prevent violent extremism;

10.3. as regards prevention of radicalisation in prisons:

10.3.1. ensure that prison staff receive special training on recognising early signs of radicalisation among prisoners and its prevention;

10.3.2. promote and make use of the Council of Europe Guidelines and Handbook for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism;

10.3.3. provide better access to prisons for approved religious representatives, so that prisoners may practise their religion on a regular basis without being forced to seek alternatives, which can lead to radicalisation;

10.3.4. promote a mentoring system in prisons for prisoners who may have adopted violent extremist views and who express the wish to “deradicalise”;

10.3.5. encourage the introduction in prisons of specific gender-sensitive rehabilitation and reintegration programmes;

Resolution 2238 (2018)

- 10.4. as regards the prevention of radicalisation through education and social inclusion policies:
- 10.4.1. promote social inclusion programmes enabling migrants to preserve their multiple cultural identities and reduce their vulnerability to radicalisation;
 - 10.4.2. develop comprehensive guidance for educators on the prevention of radicalisation of young people and encourage their disengagement;
 - 10.4.3. promote teacher training on dealing with issues of radicalisation, hate speech and signs of violent extremism;
 - 10.4.4. provide educational programmes promoting tolerance and understanding of different religions, philosophies of life, cultures and traditions;
 - 10.4.5. create well-developed youth programmes, which are essential in preventing involvement in the radicalisation process at an early stage;
 - 10.4.6. create a European mechanism for fostering the social protection of working migrants and their families;
 - 10.4.7. encourage the involvement of migrants and diasporas in social and sport activities as an alternative to involvement in extremist organisations and give visibility to and involve sport role models with a migrant background;
- 10.5. as regards the prevention of online radicalisation:
- 10.5.1. ensure co-operation between the internet industry and service providers, State authorities and civil society in order to promote powerful and attractive narratives to counter hate speech and radicalisation online;
 - 10.5.2. create special communication police units tasked with the detection and removal of illegal web content promoting radicalism and terrorism on the internet;
 - 10.5.3. promote the introduction of measures enabling all internet users to block illegal online content and report it to the competent authorities;
 - 10.5.4. develop youth awareness programmes on online hate speech and the risk of manipulation by radical organisations;
 - 10.5.5. develop digital teaching and learning resources to prevent radicalisation and violent extremism, racism, hate speech and anti-Semitism, for use in lower- and upper-secondary education and teacher training;
 - 10.5.6. encourage and support grassroots initiatives to promote self-regulation of the internet and combat online radicalisation;
 - 10.5.7. organise training for religious representatives on the use of media to provide alternative narratives to hate speech and incitement to violence.
11. The Parliamentary Assembly invites the member States to sign and ratify, if they have not already done so, the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196) and its additional protocol (CETS No. 217), as well as other relevant Council of Europe legal instruments.



Résolution 2239 (2018)¹

Version provisoire

Vie privée et familiale: parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle

Assemblée parlementaire

1. Le droit au respect de la vie privée et familiale est un droit fondamental garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5). Bien que ce droit revête la même importance pour tous, les progrès vers la réalisation de l'égalité, quelle que soit l'orientation sexuelle, ont souvent été plus lents dans ce domaine que dans d'autres.

2. Les couples de même sexe tout comme d'autres familles arc-en-ciel existent dans toute l'Europe, que cela soit ou non prévu par la législation. Ces familles ont les mêmes besoins que n'importe quelle autre famille, et, pourtant, de nombreuses familles sont privées de leurs droits au seul motif de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre des partenaires ou des parents. Il est essentiel et urgent que nos systèmes juridiques reconnaissent cette réalité et que les États s'emploient à surmonter la discrimination dont sont victimes des adultes et des enfants des familles arc-en-ciel.

3. Depuis que l'Assemblée parlementaire a examiné ces questions pour la dernière fois dans sa [Recommandation 1474 \(2000\)](#) sur la situation des lesbiennes et des gays dans les États membres du Conseil de l'Europe et dans sa [Résolution 1728 \(2010\)](#) sur la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre et depuis que le Comité des Ministres a adopté sa [Recommandation CM/Rec\(2010\)5](#) sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a considérablement évolué et des progrès importants ont été réalisés dans les États membres sur la voie d'une plus grande égalité des familles arc-en-ciel. Ces développements éclairent sous un jour nouveau l'ampleur des efforts que les États membres doivent consentir pour parvenir à l'égalité dans le domaine de la vie privée et familiale, indépendamment de l'orientation sexuelle.

4. À la lumière de ce qui précède, et ayant également à l'esprit les recommandations pertinentes formulées dans sa [Résolution 2048 \(2015\)](#) sur la discrimination à l'encontre des personnes transgenres en Europe et sa [Résolution 2191 \(2017\)](#) «Promouvoir les droits humains et éliminer les discriminations à l'égard des personnes intersexes», ainsi que celles faites dans ce domaine par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de nombreux organes conventionnels des Nations Unies, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

4.1. à veiller à l'application sans discrimination aucune fondée sur l'orientation sexuelle ni l'identité de genre de leurs dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires et de leurs politiques régissant les droits des partenaires, des parents et des enfants, en éliminant toute différence de traitement injustifiée fondée sur ces motifs;

4.2. à s'abstenir d'adopter des modifications de leurs Constitution et législation qui empêcheraient la reconnaissance du mariage entre personnes de même sexe ou d'autres formes de familles arc-en-ciel, et de laisser au législateur ou à la juridiction suprême de trancher ces questions;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance) (voir [Doc. 14620](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteur: M. Jonas Gunnarsson). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance).



Résolution 2239 (2018)

4.3. à aligner leurs dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, et leurs politiques relatives aux partenaires de même sexe, sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine, et par conséquent:

4.3.1. à assurer qu'un cadre juridique spécifique prévoit la reconnaissance et la protection des unions de partenaires de même sexe;

4.3.2. à accorder aux couples de même sexe des droits égaux à ceux des couples hétérosexuels en matière de transmission de bail;

4.3.3. à faire en sorte que les concubins de même sexe, quel que soit le statut juridique de leur partenariat, soient considérés comme des personnes à charge aux fins de l'assurance maladie;

4.3.4. dans le traitement des demandes de permis de séjour introduites au titre du regroupement familial, à faire en sorte, dans le cas où le mariage de personnes de même sexe n'est pas prévu, qu'il existe une autre manière permettant au partenaire de même sexe non ressortissant du pays d'obtenir un titre de séjour;

4.4. à veiller à la satisfaction sans discrimination aucune fondée sur l'orientation sexuelle des autres besoins fondamentaux indispensables au bon fonctionnement d'une relation de couple stable et engagée, et par conséquent:

4.4.1. en ce qui concerne les migrations, à étendre le droit de séjour aux partenaires de même sexe, sur un pied d'égalité avec ceux de sexe différent, et à accorder une reconnaissance égale aux partenariats homosexuels dans le contexte des demandes de naturalisation;

4.4.2. en ce qui concerne les situations nécessitant des soins médicaux, à reconnaître les partenaires de même sexe en tant que proches parents à des fins médicales et à leur accorder le droit au congé pour s'occuper d'un partenaire malade ou du parent malade d'un partenaire, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.4.3. en ce qui concerne les biens, à prendre en compte les biens acquis par un couple de même sexe au cours de leur relation en tant que biens communs, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.4.4. en matière de droit pénal, à veiller à l'applicabilité de la protection légale contre la violence domestique et à garantir le droit de refuser de témoigner contre son partenaire dans des procédures pénales, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.4.5. en ce qui concerne les séparations, à assurer aux couples de même sexe l'applicabilité des règles relatives aux pensions alimentaires, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.4.6. en matière de décès et d'héritage, à étendre aux couples de même sexe l'accès à la pension de réversion, le droit à indemnisation en cas d'homicide d'un partenaire résultant d'un acte délictueux ainsi que le droit héréditaire en cas de décès ab intestat d'un partenaire, et à accorder l'exemption des droits de succession aux couples de même sexe, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.5. à protéger les droits des parents et des enfants des familles arc-en-ciel, sans discrimination aucune fondée sur l'orientation sexuelle ni sur l'identité de genre, et par conséquent:

4.5.1. conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à veiller à accorder tous les droits en matière d'autorité parentale, d'adoption monoparentale, d'adoption simple ou par le second parent, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ni sur l'identité de genre;

4.5.2. à prévoir la possibilité d'adoption conjointe par des couples de même sexe, sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle;

4.5.3. à étendre la reconnaissance automatique de la coparentalité au partenaire de la personne ayant accouché d'un enfant dans tous les cas où cette reconnaissance serait accordée au conjoint masculin d'une mère;

4.5.4. lorsque les femmes célibataires ont accès à la procréation médicalement assistée, à veiller à ce que cet accès soit accordé sans discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre;

- 4.5.5. lorsque les couples hétérosexuels non mariés ont accès à la procréation médicalement assistée, à veiller à ce que cet accès soit accordé aux couples de même sexe;
- 4.6. outre les recommandations déjà adoptées par l'Assemblée dans ses [Résolution 2048 \(2015\)](#) et [Résolution 2191 \(2017\)](#) concernant les effets de la reconnaissance juridique du genre des personnes transgenres et intersexes sur leur accès à la possibilité de conclure un partenariat civil ou un mariage ou de rester dans une telle relation et des droits des conjoints et des enfants, à veiller à ce que l'identité de genre des parents transgenres soit correctement enregistrée sur l'acte de naissance de leurs enfants et à ce que les personnes qui utilisent des marqueurs de genre légaux autres que «masculin» ou «féminin» puissent faire reconnaître leurs partenariats et leurs relations avec leurs enfants sans discrimination;
- 4.7. à s'employer activement, en consultation avec la société civile, à promouvoir l'acceptation et le respect des familles arc-en-ciel au sein de nos sociétés.
5. L'Assemblée précise que l'intolérance qui peut exister dans la société envers l'orientation sexuelle ou l'identité de genre de certaines personnes ne saurait justifier la perpétuation de traitements discriminatoires, car cela sert, de manière inacceptable, à légitimer des violations des droits de l'homme. Les États doivent, bien au contraire, œuvrer avec détermination pour combattre les préjugés qui permettent la persistance de telles discriminations, afin de s'acquitter de la responsabilité qui leur incombe de protéger et promouvoir les droits fondamentaux de toutes les personnes relevant de leur juridiction et d'éliminer la discrimination fondée sur tous les motifs, y compris l'orientation sexuelle et l'identité de genre.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2239 (2018)¹
Provisional version

Private and family life: achieving equality regardless of sexual orientation

Parliamentary Assembly

1. The right to respect for private and family life is a fundamental right, enshrined in Article 8 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). This right is of equal importance in everyone's lives, yet progress towards achieving equality in this field regardless of sexual orientation has often been slower than in other fields.
2. Same-sex couples and other rainbow families exist throughout Europe, whether or not legislation provides for them. These families have the same needs as any other family, yet many are deprived of their rights on the grounds of the sexual orientation or gender identity of the partners or parents. It is crucial and urgent that our legal systems acknowledge this reality and that States work to overcome the discrimination experienced by both adults and children in rainbow families.
3. Since the Parliamentary Assembly last considered these issues in its [Recommendation 1474 \(2000\)](#) on the situation of lesbians and gays in Council of Europe member States and [Resolution 1728 \(2010\)](#) on discrimination on the basis of sexual orientation and gender identity, and since the Committee of Ministers adopted its [Recommendation CM/Rec\(2010\)5](#) on measures to combat discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, there have been significant developments in the case law of the European Court of Human Rights, and important advances towards greater equality for rainbow families have been achieved in member States. These developments throw new light on the extent of the efforts required from member States in order to achieve equality in the field of private and family life regardless of sexual orientation.
4. In the light of the above, and bearing in mind also the relevant recommendations made in its [Resolution 2048 \(2015\)](#) on discrimination against transgender people in Europe and [Resolution 2191 \(2017\)](#) on promoting the human rights of and eliminating discrimination against intersex people, as well as the recommendations made in this field by the Council of Europe Commissioner for Human Rights and numerous treaty bodies of the United Nations, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
 - 4.1. ensure that their constitutional, legislative and regulatory provisions and policies governing the rights of partners, parents and children are applied without discrimination on grounds of sexual orientation or gender identity, eliminating all unjustified differences in treatment based on these grounds;
 - 4.2. refrain from adopting changes to their Constitutions and legislation that would prevent the recognition of same-sex marriage or of other forms of rainbow families, and instead leave such decisions to the legislature or the highest court;
 - 4.3. align their constitutional, legislative and regulatory provisions and policies with respect to same-sex partners with the case law of the European Court of Human Rights in this field, and accordingly:
 - 4.3.1. ensure that same-sex partners have available to them a specific legal framework providing for the recognition and protection of their unions;

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (33rd Sitting) (see [Doc. 14620](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Mr Jonas Gunnarsson). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (33rd Sitting).



Resolution 2239 (2018)

- 4.3.2. grant equal rights to same-sex couples and different-sex couples as regards succession to a tenancy;
 - 4.3.3. ensure that cohabiting same-sex partners, whatever the legal status of their partnership, qualify as dependants for the purposes of health insurance cover;
 - 4.3.4. when dealing with applications for residence permits for the purposes of family reunification, ensure that, if same-sex couples are not able to marry, there is some other way for a foreign same-sex partner to qualify for a residence permit;
- 4.4. ensure that other basic needs which are fundamental to the regulation of a relationship between a couple in a stable and committed relationship are provided for without discrimination on the grounds of sexual orientation, and accordingly:
- 4.4.1. as regards migration, extend residence rights to same-sex partners on an equal footing with different-sex partners and give equal recognition to same-sex partnerships in the context of applications for citizenship;
 - 4.4.2. as regards situations giving rise to the need for medical care, recognise same-sex partners as next of kin for medical purposes and extend to them entitlements to leave for the purpose of caring for a sick partner or for the sick parent of a partner, without discrimination on the grounds of sexual orientation;
 - 4.4.3. as regards property, treat as joint property the possessions acquired by a same-sex couple during their relationship without discrimination on the grounds of sexual orientation;
 - 4.4.4. as regards criminal law, ensure the applicability of statutory protection against domestic violence and guarantee the right to refuse to testify against one's partner in criminal procedures without discrimination on the grounds of sexual orientation;
 - 4.4.5. as regards separation, ensure the applicability to same-sex couples of rules on alimony without discrimination on the grounds of sexual orientation;
 - 4.4.6. as regards death and inheritance, extend access to survivor's pensions to same-sex couples as well as entitlements to compensation for wrongful death of one's partner and entitlements to inherit when one's partner dies intestate, and grant exemption from inheritance tax to same-sex couples, without discrimination on the grounds of sexual orientation;
- 4.5. protect the rights of parents and children in rainbow families without discrimination based on sexual orientation or gender identity, and accordingly:
- 4.5.1. in line with the case law of the European Court of Human Rights, ensure that all rights regarding parental authority, adoption by single parents and simple or second-parent adoption are granted without discrimination on the grounds of sexual orientation or gender identity;
 - 4.5.2. provide for joint adoption by same-sex couples without discrimination on the grounds of sexual orientation;
 - 4.5.3. extend automatic co-parent recognition to the same-sex partner of the parent who has given birth in all cases where this would be extended to a mother's male spouse;
 - 4.5.4. where single women are granted access to medically assisted procreation, ensure that such access is granted without discrimination on the grounds of sexual orientation or gender identity;
 - 4.5.5. where unmarried different-sex couples are granted access to medically assisted procreation, ensure that such access is granted to same-sex couples;
- 4.6. in addition to the recommendations already adopted by the Assembly in [Resolution 2048 \(2015\)](#) and [Resolution 2191 \(2017\)](#) regarding the effects of legal gender recognition of transgender and intersex people on their access to or the continuity of their civil partnership or marriage and of rights of spouses and children, provide for transgender parents' gender identity to be correctly recorded on their children's birth certificates, and ensure that persons who use legal gender markers other than male or female are able to have their partnerships and their relationships with their children recognised without discrimination;
- 4.7. work actively, in consultation with civil society, to promote acceptance of and respect for rainbow families in our societies.

Resolution 2239 (2018)

5. The Assembly emphasises that intolerance that may exist in society towards people's sexual orientation or gender identity can never be used as a justification for perpetuating discriminatory treatment, as this serves, unacceptably, to legitimise violations of human rights. States must on the contrary work vigorously to combat the prejudice that enables such discrimination to persist, in order to fulfil their responsibility to protect and promote the human rights of all those within their jurisdiction and to eliminate discrimination on all grounds, including sexual orientation or gender identity.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2240 (2018)¹

L'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux «zones grises»

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire note avec préoccupation les discours prononcés par M. Zeid Ra'ad Al Hussein, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, lors des 33^e, 35^e et 38^e sessions du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, dans lesquels il a attiré l'attention sur les difficultés auxquelles se heurtent ses propres services et d'autres organes de suivi des droits de l'homme des Nations Unies pour obtenir l'accès au territoire de nombreux États, dont certains États membres du Conseil de l'Europe. Elle rappelle que les organes de suivi du Conseil de l'Europe ont rencontré des problèmes similaires, souvent à propos des mêmes situations ou des mêmes zones géographiques.

2. L'Assemblée réaffirme les obligations juridiques faites aux États membres du Conseil de l'Europe de coopérer pleinement et de bonne foi avec les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme, y compris ceux du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, dont ils ont accepté les mandats, conformément aux conditions et procédures établies des organes concernés. Elle déplore tous les cas de manquement des États à coopérer avec les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme et insiste sur le fait que tout État membre concerné devrait prendre part sans tarder à une coopération complète et inconditionnelle. Elle soutient sans réserve les efforts des organes concernés pour exercer leur mandat.

3. L'Assemblée estime que les activités des organes de suivi des droits de l'homme qui concernent les territoires placés sous le contrôle d'autorités de fait, y compris leurs contacts avec ces autorités et les visites des territoires en question, ne constituent pas et ne devraient pas être présentées comme une reconnaissance en droit international de la légitimité de ces autorités. Elle considère cependant que l'exercice d'une autorité de fait s'accompagne d'un devoir de respect des droits de tous les habitants du territoire en question, tout comme ces droits seraient respectés par les autorités de l'État dont fait partie ce territoire; la présomption illégitime de l'exercice des pouvoirs de l'État doit elle-même s'accompagner de la présomption de la charge des responsabilités correspondantes de l'État à l'égard de ses habitants. Ces responsabilités comportent l'obligation de coopérer avec les mécanismes internationaux de suivi des droits de l'homme. L'Assemblée appelle également les États qui exercent un contrôle effectif sur les territoires où exercent des autorités de fait à user de leur influence pour permettre aux organes internationaux de défense des droits de l'homme d'assurer un suivi effectif.

4. L'Assemblée se félicite des situations dans lesquelles les organes de suivi du Conseil de l'Europe et des Nations Unies ont eu accès à des «zones grises» (c'est-à-dire aux territoires des États qui relèvent du mandat de ces organes et qui sont sous le contrôle d'autorités de fait). Elle souligne que cette activité exige une attitude constructive de la part des autorités centrales de droit comme des autorités locales de fait: plus particulièrement, les premières doivent permettre l'établissement d'un dialogue satisfaisant entre l'organe de suivi et les autorités locales de fait, et les dernières doivent accepter que les visites de suivi soient effectuées en pleine conformité avec le mandat de l'organe de suivi compétent. L'Assemblée se félicite donc tout

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance) (voir [Doc. 14619](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance).

Voir également la [Recommandation 2140 \(2018\)](#).



Résolution 2240 (2018)

spécialement des visites effectuées par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) du Conseil de l'Europe en Transnistrie et en Abkhazie, et elle encourage les autorités de fait respectives, ainsi que les autorités légitimes de la République de Moldova et de la Géorgie, d'œuvrer en faveur de la reprise du suivi du CPT dans ces territoires. Elle encourage également les autorités de fait d'Ossétie du Sud à coopérer avec le CPT. L'Assemblée se félicite de la volonté des «zones grises» qui ont coopéré avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et d'autres mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme visant à mieux protéger les droits de l'homme dans les zones de conflit.

5. L'Assemblée soutient par ailleurs les efforts d'autres organes de suivi pour examiner la situation des territoires dont l'accès leur a été refusé ou autorisé uniquement à des conditions qui seraient politiquement inacceptables ou incompatibles avec leur mandat. Elle salue l'action menée par le Comité consultatif du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales en vue d'examiner la situation en Crimée à la suite de son annexion illégale par la Fédération de Russie, bien que n'ayant pu avoir accès à la péninsule de Crimée. Elle souligne toutefois que de telles actions, bien que présentant un intérêt, ne sauraient se substituer pleinement à un suivi exercé en pleine conformité avec le mandat de l'organisme compétent, y compris le cas échéant à des visites d'enquête.

6. L'Assemblée est favorable à une approche dans laquelle les États sont présumés avoir consenti aux visites effectuées par les organes de suivi des droits de l'homme dans des circonstances où il existe des raisons de penser que de graves violations des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ont été commises, telles que des menaces de mort, des actes de torture, des traitements inhumains ou dégradants, ou des refus de satisfaire à des besoins humanitaires essentiels. Cette présomption pourrait être mise en pratique en autorisant les États à la réfuter dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsqu'un refus d'accès s'avère indispensable pour des raisons ayant trait à la défense nationale, à la sûreté publique ou à de graves troubles publics locaux. Il appartiendrait cependant à l'État de soulever cette objection après avoir été informé par un organe de suivi de son intention d'effectuer une visite dans des circonstances qui emportent présomption de consentement.

7. L'Assemblée se félicite de la coopération actuellement bien établie entre les organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies en vue de développer au mieux l'impact, l'efficacité et l'efficacé de leurs activités respectives, en profitant réciproquement de leurs connaissances, de leur expérience et de leur expertise. Elle encourage toutes les initiatives qui visent à renforcer cette coopération à l'avenir.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2240 (2018)¹

Unlimited access to member States, including “grey zones”, by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly notes with concern the speeches addressed by Mr Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 33rd, 35th and 38th sessions of the United Nations Human Rights Council, in which he drew attention to difficulties encountered by his own office and other United Nations human rights monitoring bodies in obtaining access to the territory of numerous States, including certain Council of Europe member States. It recalls that Council of Europe monitoring bodies have encountered similar problems, often in relation to the same situations or geographical locations.
2. The Assembly reaffirms the legal obligations on Council of Europe member States to co-operate fully and in good faith with international human rights monitoring mechanisms, including those of the Council of Europe and the United Nations, whose mandates they have accepted, in compliance with the established conditions and procedures of the relevant bodies. It deplores all instances of States' failures to co-operate with international human rights monitoring mechanisms and insists that any member State concerned should engage in full, unconditional co-operation without delay. It fully supports the relevant bodies in their efforts to fulfil their mandates.
3. The Assembly considers that activities of human rights monitoring bodies with respect to territories under the control of *de facto* authorities, including their contacts with such authorities and visits to the territories in question, do not constitute and should not be presented as recognition of those authorities' legitimacy under international law. It does, however, consider that the exercise of *de facto* authority brings with it a duty to respect the rights of all inhabitants of the territory in question, as those rights would otherwise be respected by the authorities of the State of which the territory is a part; even illegitimate assumption of the powers of the State must be accompanied by assumption of the corresponding responsibilities of the State towards its inhabitants. This includes a duty to co-operate with international human rights monitoring mechanisms. The Assembly also calls on States which exercise effective control over territories where local *de facto* authorities operate to exercise their influence so as to enable effective monitoring by international human rights bodies.
4. The Assembly welcomes instances where Council of Europe and United Nations monitoring bodies have obtained access to “grey zones” (territories of States within the mandates of those bodies which are under the control of *de facto* authorities). It emphasises that such activity requires a constructive attitude on the part of both the central *de jure* and local *de facto* authorities: in particular, the former must allow a proper dialogue to develop between the monitoring body and the local *de facto* authorities, and the latter must accept that monitoring visits take place in full compliance with the mandate of the relevant monitoring body. The Assembly thus especially welcomes the visits by the Council of Europe's European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) to Transnistria and Abkhazia and encourages the respective *de facto* authorities, along with the legitimate authorities of the Republic of Moldova and Georgia respectively, to work towards a resumption of CPT monitoring in those

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (33rd Sitting) (see [Doc. 14619](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Frank Schwabe). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (33rd Sitting). See also [Recommendation 2140 \(2018\)](#).



Resolution 2240 (2018)

territories. It also encourages the *de facto* authorities of South Ossetia to co-operate with the CPT. The Assembly welcomes the willingness of those “grey zones” that have co-operated with the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and other international human rights monitoring mechanisms aimed at better protection of human rights in conflict zones.

5. The Assembly also supports the efforts of other monitoring bodies to examine the situation in territories to which access has been denied, or allowed only on conditions that would be politically unacceptable or incompatible with the body’s mandate. It welcomes the efforts of the Council of Europe’s Advisory Committee for the Protection of National Minorities to examine the situation in Crimea following its illegal annexation by the Russian Federation, despite being unable to access the Crimean peninsula. It underlines, however, that such activities, whilst still valuable, cannot fully substitute for monitoring conducted in full compliance with the mandate of the relevant body, including fact-finding visits where relevant.

6. The Assembly favours an approach whereby States are presumed to have consented to visits by human rights monitoring bodies in circumstances where there is reason to believe that there are serious violations of fundamental human rights and dignity such as threats to life, torture, inhuman or degrading treatment or denial of basic humanitarian needs. Such a presumption could be made practicable by allowing States to rebut it in exceptional circumstances, for instance where denial of access is necessary for reasons relating to national defence, public safety or serious local public disorder. It would, however, be for the State to raise such objections upon being informed of a monitoring body’s intention to visit in circumstances that invoke the presumption of consent.

7. The Assembly welcomes the established, ongoing co-operation between Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies, with a view to maximising the impact, efficiency and effectiveness of their respective activities, by benefiting from one another’s knowledge, experience and expertise. It encourages all efforts to enhance such co-operation in the future.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2140 (2018)¹

Accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux «zones grises»

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2240 \(2018\)](#) sur l'accès illimité des organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies aux États membres, y compris aux «zones grises».
2. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à procéder à un débat d'urgence chaque fois que l'accès à tout ou partie du territoire d'un État membre est refusé à un organe de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe ou est uniquement autorisé à des conditions qui sont politiquement inacceptables ou incompatibles avec le mandat de cet organe. Ce débat devrait viser à apporter des solutions rapides et efficaces à ces situations, le cas échéant en recourant à des pressions diplomatiques sur les autorités compétentes, y compris, si besoin est, par l'intermédiaire de l'État qui exerce un contrôle effectif sur un territoire et ses autorités de fait.
3. L'Assemblée appelle également le Comité des Ministres à réfléchir à la mise en place au sein du Conseil de l'Europe d'une présomption en vertu de laquelle tous les États membres consentent aux visites effectuées par les organes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies dans des circonstances où il existe des raisons de penser que de graves violations des droits de l'homme fondamentaux et de la dignité humaine ont été commises, telles que des menaces de mort, des actes de torture, des traitements inhumains ou dégradants, ou des refus de satisfaire à des besoins humanitaires essentiels. Cette présomption pourrait être réfragable dans des circonstances exceptionnelles, par exemple lorsqu'un refus d'accès s'avère indispensable pour des raisons ayant trait à la défense nationale, à la sûreté publique ou à de graves troubles publics locaux. Il appartiendrait cependant à l'État concerné de soulever cette objection après avoir été informé par un organe de suivi de son intention d'effectuer une visite dans des circonstances qui emportent présomption de consentement.
4. L'Assemblée appelle par ailleurs le Comité des Ministres à entreprendre un bilan détaillé et systématique de la situation de la coopération entre les mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des Nations Unies, en coopération avec les Nations Unies, en vue de renforcer la coordination et de développer au mieux les synergies. Ce bilan devrait comporter l'étude des possibilités de renforcement du suivi global des droits de l'homme dans les «zones grises» (c'est-à-dire les territoires nationaux placés sous le contrôle d'autorités de fait) au sein des États membres du Conseil de l'Europe, notamment au moyen d'activités conjointes des organes compétents pour le suivi de questions comparables relatives aux droits de l'homme, tout en respectant les particularités du mandat, de la composition, de la structure et des méthodes de travail de ces organes de suivi. Ce bilan pourrait également porter sur les mécanismes de suivi pertinents d'autres organisations internationales, notamment l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance) (voir [Doc. 14619](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Frank Schwabe). *Texte adopté par l'Assemblée* le 10 octobre 2018 (33^e séance).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2140 (2018)¹

Unlimited access to member States, including “grey zones”, by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls its [Resolution 2240 \(2018\)](#) on unlimited access to member States, including “grey zones”, by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies.
2. The Assembly calls on the Committee of Ministers to hold an urgent discussion whenever a Council of Europe human rights monitoring body is denied access, or allowed access only on conditions that are politically unacceptable or incompatible with the body’s mandate, to all or part of a member State’s territory. Such a discussion should aim at finding rapid, effective solutions to such situations, where appropriate by applying diplomatic pressure on the responsible authorities, including, where applicable, through the State exercising effective control over a territory and its *de facto* authorities.
3. The Assembly also calls on the Committee of Ministers to consider the introduction within the Council of Europe of a presumption that all member States consent to visits by Council of Europe and United Nations human rights monitoring bodies in circumstances where there is reason to believe that there are serious violations of fundamental human rights and dignity such as threats to life, torture, inhuman or degrading treatment or denial of basic humanitarian needs. Such a presumption could be rebuttable in exceptional circumstances, for instance where denial of access is necessary for reasons relating to national defence, public safety or serious local public disorder. It would, however, be for the State concerned to raise such objections upon being informed of a monitoring body’s intention to visit in circumstances that invoke the presumption of consent.
4. The Assembly further calls on the Committee of Ministers to undertake a detailed, systematic review of the state of co-operation between Council of Europe and United Nations human rights monitoring mechanisms, in co-operation with the United Nations, with a view to enhancing co-ordination and maximising synergies. Such a review should include exploration of the possibilities for reinforcing the overall human rights monitoring of “grey zones” (States’ territories that are under the control of *de facto* authorities) within Council of Europe member States, including through joint activities of bodies responsible for monitoring comparable human rights issues, whilst respecting the particularities of those bodies’ mandates, composition, structures and working methods. This review could also engage with relevant monitoring mechanisms of other international organisations, including the Organization for Security and Co-operation in Europe.

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (33rd Sitting) (see [Doc. 14619](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Frank Schwabe). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (33rd Sitting).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2241 (2018)¹

La sûreté et la sécurité nucléaires en Europe

Assemblée parlementaire

1. De nombreux États d'Europe produisent de l'énergie nucléaire: avec 184 réacteurs en service en 2018, 17 pays européens hébergent 41 % de la «flotte» nucléaire mondiale. En outre, 15 réacteurs sont en construction, dont la première centrale nucléaire flottante. Ce choix énergétique divise l'opinion publique depuis des décennies, du fait du secret qui entoure l'exploitation des installations nucléaires et du risque de conséquences dramatiques en cas d'accident.

2. Les inquiétudes liées à la sûreté nucléaire se profilent depuis l'accident survenu à Tchernobyl en 1986 et se sont intensifiées encore avec l'accident de Fukushima en 2011. En outre, en raison des récentes attaques terroristes qui ont frappé la France et la Belgique, la sécurité des infrastructures nucléaires fait l'objet d'une attention accrue étant donné que presque toutes les centrales actuellement en service ont été conçues et construites à une époque où les problèmes de sécurité étaient d'une nature différente. Un accident nucléaire, qu'il soit dû à un acte de malveillance ou à une défaillance du système, peut avoir des conséquences très étendues et sérieuses; c'est pourquoi la population européenne doit avoir l'assurance que les autorités chargées de la sûreté et de la sécurité nucléaires la protègent efficacement.

3. L'Assemblée parlementaire salue les efforts déployés par les États membres et les organisations internationales compétentes pour renforcer en permanence les normes de référence en matière de sûreté et de sécurité nucléaires par le biais de cadres techniques, réglementaires et juridiques. Elle estime qu'une meilleure harmonisation des normes en vue d'améliorer les niveaux globaux de sûreté et de sécurité nucléaires en Europe est nécessaire, et que tous les États devraient y prendre part, y compris les pays s'attachant à sortir progressivement du nucléaire et ceux qui construisent de nouvelles centrales.

4. L'Assemblée note que bon nombre de centrales nucléaires européennes vieillissent rapidement: en 2018, 82 des 184 réacteurs étaient en service depuis au moins trente-cinq ans et environ un réacteur sur six avait plus de quarante ans. Même lorsque les installations sont correctement entretenues, l'état général de ces réacteurs se dégrade progressivement, ce qui augmente la probabilité d'incidents graves et d'accidents. L'Assemblée considère que des contrôles indépendants et des examens périodiques de sûreté sont indispensables pour préserver la confiance de la population dans la sûreté nucléaire, et estime qu'il faudrait augmenter la fréquence des examens de sûreté pour les réacteurs de plus de quarante ans.

5. L'Assemblée est préoccupée par le fait qu'il n'y ait pas eu de véritable consultation publique avant la construction de la majeure partie des installations qui constituent la «flotte» nucléaire européenne. Elle fait également remarquer que les générations actuelles sont les plus exposées aux risques opérationnels en matière de sûreté et de sécurité, et qu'elles doivent, en outre, supporter le coût du démantèlement, du traitement des déchets nucléaires et de leur stockage à long terme. L'Assemblée est convaincue que, d'un point de vue politique, l'enjeu principal est d'informer suffisamment le public sans compromettre la sécurité et de parvenir à un consensus démocratique sur les orientations stratégiques et le niveau de sûreté et de sécurité nucléaires désiré. Les pays européens devraient travailler ensemble en vue d'améliorer la transparence et la communication concernant le défi du nucléaire.

1. *Discussion par l'Assemblée le 10 octobre 2018 (34^e séance)* (voir [Doc. 14622](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteure: M^{me} Emine Nur Günay). *Texte adopté par l'Assemblée le 10 octobre 2018 (34^e séance).*



Résolution 2241 (2018)

6. Dans la mesure où de nombreuses centrales nucléaires en Europe se situent à proximité de grandes villes et de zones densément peuplées, y compris au-delà des frontières nationales, l'Assemblée estime que ces installations stratégiques devraient faire l'objet d'une protection indiscutable, d'un niveau «raisonnablement atteignable» de la part des États européens, qui serait assurée, le cas échéant, en coopération étroite avec les pays voisins concernés, notamment pour les centrales anciennes et dégradées. Elle est d'avis qu'il faudrait renforcer les capacités de préparation aux situations d'urgence et améliorer les plans d'urgence dans toute l'Europe, en particulier dans les contextes transfrontaliers. Ces capacités et ces plans devraient être fondés non seulement sur des considérations techniques minimales, mais aussi prendre en compte les impératifs socio-économiques, des scénarios météorologiques réalistes, les spécificités locales et les enseignements tirés des grands accidents nucléaires récents (tels que Tchernobyl et Fukushima).

7. En ce qui concerne la construction de nouvelles centrales nucléaires en Europe, l'Assemblée invite instamment les États concernés à intégrer pleinement des exigences de sûreté et de sécurité élevées en ce qui concerne la conception, les principes opérationnels, les mesures réglementaires, les dispositifs de protection externes et les plans de préparation aux situations d'urgence. S'agissant de la centrale d'Ostrovets (Biélorus), actuellement en construction à tout juste 45 kilomètres de Vilnius, la capitale de l'État voisin (Lituanie), l'Assemblée rappelle sa [Résolution 2172 \(2017\)](#) sur la situation au Biélorus, dans laquelle elle déplore le manque de respect des normes internationales de sécurité nucléaire et les incidents importants survenus sur le site de construction. À la lumière des derniers développements, notamment du test de résistance réalisé au niveau national (évaluation poussée des risques et de la sûreté) et de la mission connexe d'examen par les pairs, l'Assemblée exhorte les autorités de régulation du domaine nucléaire du Biélorus à ne pas délivrer de permis d'exploitation pour la centrale d'Ostrovets avant que:

7.1. les recommandations formulées par les pairs du Groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (*European Nuclear Safety Regulators Group-ENSREG*), dans leur rapport sur le test de résistance de la centrale du Biélorus (adopté par l'ENSREG le 2 juillet 2018), ne soient pleinement appliquées;

7.2. la résistance sismique de la centrale nucléaire et, en particulier, les fonctions systémiques de sécurité et la piscine d'entreposage des combustibles usés ne soient renforcées;

7.3. la protection des réacteurs d'Ostrovets contre le crash d'un avion commercial ne soit améliorée (comme cela a été fait pour un réacteur de même conception en Finlande);

7.4. les dispositifs de notification des incidents à l'égard de la population locale et de celle des pays voisins ne soient améliorés, et que des accords de gestion des situations d'urgence ne soient signés avec les pays frontaliers, en particulier la Lituanie, en s'inspirant notamment du protocole de Melk relatif à la centrale nucléaire de Temelín, située à la frontière entre l'Autriche et la République tchèque;

7.5. l'évaluation du site d'Ostrovets ne soit menée à terme conformément aux exigences internationales, parmi lesquelles la Convention sur la sûreté nucléaire, la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière («Convention d'Espoo») de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement («Convention d'Aarhus»), et que le site de la centrale nucléaire n'ait été évalué de façon complète par le biais d'une mission d'évaluation du site par le Service d'examen du site et de la conception basée sur les événements externes (*Site and External Events Design Review Service-SEED*) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA).

8. En ce qui concerne le projet proposé par la Turquie et la Fédération de la Russie pour la construction de la centrale nucléaire d'Akkuyu dans la province de Mersin (Turquie), située à seulement 85 kilomètres de la frontière chypriote et très proche d'autres pays voisins, l'Assemblée, se référant à la Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2017 (2016/2308(INI)), exprime sa grande préoccupation quant à la construction de cette centrale nucléaire dans une région de Turquie à forte sismicité. Par conséquent, elle demande au Gouvernement turc d'adhérer à la Convention d'Espoo et de répondre à toutes les préoccupations exprimées, y compris par ses propres citoyens lui demandant de se concerter avec les pays voisins conformément à la Convention internationale sur la sûreté nucléaire.

9. L'Assemblée recommande que les autorités compétentes de tous les États membres du Conseil de l'Europe qui ont des installations nucléaires sur leur territoire:

9.1. augmentent la fréquence et la transparence des examens périodiques de sûreté des installations nucléaires, en particulier pour les réacteurs de plus de quarante ans;

9.2. renforcent l'indépendance et les capacités des organismes de régulation nationaux;

- 9.3. réévaluent, et renforcent si nécessaire, la protection physique des réacteurs et des piscines d'entreposage des combustibles nucléaires usés;
 - 9.4. enquêtent sur les cas de survol des infrastructures nucléaires par des drones et prennent des mesures pour éviter de nouveaux survols;
 - 9.5. étendent le périmètre de sécurité et renforcent les protections pour empêcher tout accès non autorisé aux installations nucléaires;
 - 9.6. fournissent des informations adaptées à la population locale et fassent preuve de transparence à son égard, y compris dans les zones frontalières, concernant les garanties de sûreté et de sécurité nucléaires nécessaires, les plans de gestion des urgences radiologiques et toute nouvelle mesure prise dans ces domaines;
 - 9.7. envisagent le démantèlement anticipé des centrales nucléaires potentiellement plus vulnérables pour lesquelles le montant des investissements nécessaires pour améliorer le niveau de sûreté et de sécurité serait déraisonnable du point de vue de l'analyse des risques;
 - 9.8. améliorent et envisagent d'unifier le système de responsabilité en matière nucléaire vers une plus grande cohérence des normes juridiques internationales applicables, et renforcent les garanties financières concernant l'indemnisation transfrontière des dommages en cas d'accident nucléaire.
10. L'Assemblée invite également la Commission européenne à étendre le périmètre de sécurité, actuellement fixé à cinq kilomètres autour des centrales nucléaires, au sein duquel l'évacuation, la mise à l'abri ou la prophylaxie par l'iode peuvent être nécessaires en cas d'accident nucléaire, afin de mieux prendre en compte les enseignements tirés de l'accident de Fukushima et les attentes de la population en matière de protection radiologique.
11. Enfin, l'Assemblée appelle l'Agence internationale de l'énergie atomique à faire preuve de plus d'ouverture à l'égard des représentants des parlements nationaux et des assemblées régionales, afin de développer des contacts mutuels et de leur fournir les informations indispensables concernant les divers aspects du secteur de l'énergie nucléaire relevant de sa compétence.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2241 (2018)¹

Nuclear safety and security in Europe

Parliamentary Assembly

1. Many States in Europe produce nuclear energy: with 184 reactors in operation in 2018, 17 European countries are home to 41% of the world's nuclear "fleet". An additional 15 reactors are under construction, including the first-ever floating nuclear power plant. This energy choice has been polarising public opinion for decades, given the secrecy surrounding the operation of nuclear facilities and the risk of dramatic consequences in case of accidents.
2. Nuclear safety concerns have been looming ever since the Chernobyl accident in 1986 and further escalated as a result of the Fukushima accident in 2011. Moreover, due to recent terrorist attacks in France and Belgium, greater attention is being paid to the security of nuclear infrastructure, given that nearly all nuclear plants currently in operation were designed and built in an era when security concerns were of a different nature. Because the consequences of a nuclear accident – be it due to a malevolent act or a system failure – can be so widespread and very serious, the European public needs reassurance that the authorities in charge of nuclear safety and security are protecting the population effectively.
3. The Parliamentary Assembly welcomes the efforts of its member States and of the competent international organisations towards the continuous strengthening of reference standards for nuclear safety and security through technical, regulatory and legal frameworks. It believes that greater harmonisation of these standards to upgrade the overall nuclear safety and security levels across Europe is necessary and should involve all States, including those that are phasing out nuclear energy and those that are building new nuclear facilities.
4. The Assembly notes that many of Europe's nuclear facilities are rapidly ageing: in 2018, 82 out of 184 reactors had been in operation for thirty-five years or more, and roughly one in six reactors is more than forty years old. Even when the facilities are properly maintained, the overall condition of these reactors is gradually deteriorating, increasing the probability of serious incidents and accidents. The Assembly views independent oversight and periodic safety reviews as crucial to maintaining public trust in nuclear safety and believes that the frequency of safety reassessment should be increased for reactors which are more than forty years old.
5. The Assembly is concerned about the fact that there was no meaningful public consultation prior to the construction of the bulk of the European nuclear "fleet". It also points out that present generations have to bear the brunt in terms of operational safety and security risks, as well as the cost of decommissioning, nuclear waste processing and long-term waste disposal. The Assembly is convinced that the key challenge from a political angle is to provide adequate information to the public without undermining security and to achieve a democratic consensus over the strategic orientations and the desired level of nuclear safety and security. European countries should work together to ensure greater transparency and improved communication concerning the nuclear energy challenge.
6. As many nuclear power plants in Europe operate in close proximity to large cities and densely populated areas, including those beyond national borders, the Assembly considers that European States should provide unquestionable and "reasonably achievable" protection to these strategic objects, where

1. *Assembly debate* on 10 October 2018 (34th Sitting) (see [Doc. 14622](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Ms Emine Nur Günay). *Text adopted by the Assembly* on 10 October 2018 (34th Sitting).



Resolution 2241 (2018)

appropriate in close co-operation with the neighbouring countries concerned, especially for old and dilapidated plants. It believes that emergency preparedness capacity and contingency plans should be enhanced across Europe, in particular in cross-border situations; they should be based not only on minimalistic technical considerations but also on socio-economic imperatives, realistic scenarios of meteorological conditions, local specificities and lessons drawn from recent major nuclear accidents (such as Chernobyl and Fukushima).

7. Regarding the construction of new nuclear power plants in Europe, the Assembly urges the States concerned to ensure that heightened safety and security requirements are fully taken into account regarding design, operational principles, regulatory measures, external protection arrangements and emergency preparedness plans. Regarding the nuclear power plant in Ostrovets (Belarus), under construction just 45 kilometres from Vilnius, the capital city of the neighbouring State of Lithuania, the Assembly recalls its [Resolution 2172 \(2017\)](#) on the situation in Belarus, in which it deplores the lack of respect for international nuclear safety standards and major incidents on the construction site. In light of the latest developments, notably the national stress test report (comprehensive risk and safety assessment) and the related peer review mission, the Assembly urges the nuclear regulatory authorities of Belarus not to issue an operational license for the Ostrovets plant before:

7.1. the recommendations of the European Nuclear Safety Regulators Group (ENSREG) peer-review report on the Belarus stress test (adopted by ENSREG on 2 July 2018) are fully implemented;

7.2. seismic resistance of the nuclear power plant, in particular as regards systemic safety functions and the spent fuel pool, is reinforced;

7.3. the Ostrovets reactors' protections against a crash of a heavy commercial airplane are enhanced (as has been done for the same reactor design in Finland);

7.4. incident notification measures in respect of neighbouring communities and countries are improved, and emergency management agreements with the neighbouring countries, in particular Lithuania, are concluded, such as on the basis of the Melk protocol regarding the nuclear power plant in Temelín, on the border between Austria and the Czech Republic;

7.5. the assessment of the Ostrovets site is fully completed in line with international requirements, including the Convention on Nuclear Safety, the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context ("Espoo Convention") of the United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) and the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters ("Aarhus Convention"), and a full scope International Atomic Energy Agency (IAEA) site-evaluation mission (Site and External Events Design Review Service, SEED) has been carried out for the nuclear power plant site in a comprehensive manner.

8. Regarding the proposed plans by Turkey and the Russian Federation for the construction of the nuclear power plant of Akkuyu in the province of Mersin (Turkey), situated just 85 kilometres from the border with Cyprus and in very close proximity to other neighbouring countries, the Assembly expresses its deep concern regarding the construction of this nuclear power plant in an earthquake-prone region of Turkey, in accordance with European Parliament Resolution (2016/2308(INI) of 6 July 2017. It therefore asks the Turkish Government to join the Espoo Convention and to take into account all concerns expressed also by its own citizens asking it to consult with neighbouring countries according to the International Convention on Nuclear Safety.

9. The Assembly recommends that the competent authorities of all Council of Europe member States with nuclear facilities on their territory:

9.1. enhance the frequency and transparency of periodic safety reviews for nuclear installations, in particular as regards reactors which are more than forty years old;

9.2. strengthen the independence and capacity of national nuclear regulators;

9.3. reassess, and where necessary reinforce, the physical protection of reactors and spent nuclear fuel pools;

9.4. investigate the cases of drone overflights above nuclear infrastructures and take measures to prevent such overflights from reoccurring;

9.5. extend the safety perimeter and reinforce protections against unauthorised access to nuclear plants;

Resolution 2241 (2018)

- 9.6. provide adequate information to and ensure transparency towards the local population, including in cross-border areas, about the relevant nuclear safety and security guarantees, radiological emergency management plans and any new measures taken in that respect;
- 9.7. consider early decommissioning for the potentially most vulnerable nuclear plants where investment in safety and security upgrades would, in view of the risk analysis, exceed reasonable amounts;
- 9.8. improve and consider unifying the nuclear liability regime to increase the coherence of applicable international legal norms and enhance financial security limits for cross-border compensation of damages in case of nuclear accident.
10. The Assembly also invites the European Commission to extend the safety perimeter requirements beyond five kilometres around nuclear power plants, where evacuation, sheltering or iodine prophylaxis may be required in case of nuclear accidents, so as to better take into account the experience of the Fukushima accident and public expectations in terms of radiological protection.
11. Finally, the Assembly calls on the International Atomic Energy Agency to show greater openness to developing contacts and providing essential information to the representatives of national parliaments and regional parliamentary assemblies on the various aspects of the nuclear energy sector that fall within its competence.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2242 (2018)¹

Version provisoire

Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des processus de décentralisation

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire réaffirme le rôle clé de la décentralisation pour assurer une meilleure réactivité des services publics aux besoins locaux, promouvoir l'exercice responsable du pouvoir et renforcer la confiance à l'égard des autorités publiques. La décentralisation peut contribuer à améliorer le bien-être de tous, consolider les systèmes démocratiques et favoriser une croissance inclusive. Les 47 États membres du Conseil de l'Europe ont tous ratifié la Charte européenne de l'autonomie locale (STE n° 122), reconnaissant ainsi que la démocratie locale constitue une valeur européenne commune.
2. L'Assemblée salue la décision de la Présidence croate du Comité des Ministres (18 mai-21 novembre 2018) d'inclure la décentralisation parmi ses priorités, car cela offre une occasion précieuse de faire le bilan des bonnes pratiques et des leçons apprises en ce domaine, en donnant un nouvel élan à la décentralisation dans les États membres du Conseil de l'Europe.
3. Dans ce contexte, l'Assemblée est préoccupée par l'évolution actuelle qui se manifeste par le blocage ou l'inversion des processus de décentralisation dans certains pays.
4. L'Assemblée note que, dans certains cas, les processus de décentralisation n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs déclarés en raison d'une consultation inadéquate des citoyens, des collectivités locales et de leurs associations, d'une dévolution insuffisante ou trop réduite des compétences, ou d'un écart entre les responsabilités dévolues et les ressources financières disponibles. La forte polarisation de la vie politique dans certains pays a aussi créé d'importants obstacles à ces réformes.
5. L'Assemblée est convaincue de la nécessité de continuer à renforcer la démocratie locale et régionale en tant que condition préalable au bien-être et à la sécurité démocratique de nos sociétés, et elle souligne l'importance d'élaborer des politiques tenant compte des expériences passées, tournées vers l'avenir et rendant possible une adaptation constante.
6. La réussite de la décentralisation dépend dans une large mesure de la qualité des processus politiques au moyen desquels les nouveaux accords de transfert des compétences, du financement et des ressources humaines sont négociés, approuvés et mis en œuvre. Les parlements sont élus pour représenter la volonté de la population et doivent être des acteurs centraux dans ces processus en tant que garants de l'intérêt général.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance) (voir [Doc. 14623](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Luís Leite Ramos). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance).



Résolution 2242 (2018)

7. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe à renforcer leur soutien de la décentralisation au moyen de textes de loi, de politiques et de pratiques; elle leur recommande en particulier de:

7.1. eu égard aux parlements nationaux, fédéraux et régionaux:

7.1.1. faire participer les parlements à l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes de décentralisation dès le début et à toutes les étapes du processus, y compris le suivi et l'évaluation;

7.1.2. prendre des mesures pour garantir que, une fois votés, les projets de décentralisation soient mis en œuvre comme prévu (exception faite des modifications dictées par la pratique), dans l'intérêt des populations concernées, et dans le respect scrupuleux de l'ordre constitutionnel national et de l'État de droit, et ne puissent être annulés sans justification en cas de changement de majorité parlementaire. Ces mesures pourront inclure la mise en place ou, lorsque ces organes existent déjà, le renforcement des commissions parlementaires permanentes, des organes de suivi, des commissions conjointes entre le gouvernement et le parlement ou des plateformes multi-acteurs chargés de superviser les processus de décentralisation;

7.1.3. veiller à ce que les règles de procédure des commissions concernées contiennent des dispositions spécifiques sur la consultation des collectivités locales, en permettant notamment le plein accès de leurs représentants à tous les documents pertinents et la possibilité pour ces derniers de soumettre par écrit des avis sur les projets de législation;

7.1.4. soutenir l'organisation de consultations effectives et détaillées sur les questions de décentralisation, avec la participation des associations de collectivités territoriales, des organisations non gouvernementales et des citoyens, en particulier sur les projets de loi devant être soumis au parlement;

7.1.5. inscrire dans la législation les mécanismes essentiels du processus de décentralisation, notamment en ce qui concerne les consultations, la définition des compétences des différents échelons de gouvernement et le développement des capacités des fonctionnaires, conformément aux dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale, en particulier le principe de l'autonomie locale;

7.1.6. veiller à ce que les compétences financières et budgétaires des collectivités territoriales correspondent aux compétences qui leur ont été transférées dans le cadre du processus de décentralisation. Cette démarche garantira la stabilité et le maintien de services publics de qualité auxquels l'État s'est engagé et qui sont fournis aux citoyens par les collectivités locales;

7.1.7. renforcer la confiance de la population à l'égard de la démocratie locale en veillant à ce que les collectivités locales concernées par la décentralisation jouissent d'une légitimité politique. À cet égard, faciliter l'organisation des élections locales en temps utile et mettre en place les garanties adéquates pour prévenir le retard injustifié du processus électoral à l'échelon local et/ou régional;

7.1.8. améliorer l'accès aux services publics en assurant une représentation adéquate des communautés locales et des populations autochtones dans les assemblées législatives, sur la base des principes d'inclusivité et de non-discrimination;

7.2. eu égard au cadre légal:

7.2.1. veiller à ce que les processus de décentralisation se déroulent dans le respect réciproque du cadre institutionnel et constitutionnel, en consultation avec toutes les parties concernées;

7.2.2. mettre en place des garanties légales adéquates pour permettre aux collectivités locales d'exercer leurs pouvoirs efficacement et sans heurts et établir un mécanisme efficace de responsabilisation garantissant le respect des accords de transfert entre les différentes administrations;

7.2.3. instituer ou renforcer le cadre réglementaire requis pour assurer la stabilité financière des collectivités territoriales et la répartition équitable des ressources financières publiques entre les différents niveaux de gouvernement;

- 7.2.4. établir ou renforcer un système de péréquation financière afin de maintenir un certain degré de solidarité entre les collectivités les plus et les moins dotées en ressources dans l'ensemble du pays, en évitant de pénaliser les efforts des collectivités territoriales les plus efficaces et les plus prospères;
- 7.2.5. veiller à l'existence de procédures de décision soigneusement conçues pour la modification des limites territoriales et/ou des structures des collectivités territoriales;
- 7.2.6. veiller à ce que l'égalité d'accès aux services publics des entités infranationales figure au cœur de tout processus de décentralisation;
- 7.3. eu égard au renforcement des capacités, à la sensibilisation du public et à la coopération:
- 7.3.1. lancer des campagnes d'information et de sensibilisation afin de promouvoir une participation plus large au débat public sur la décentralisation, y compris à l'aide d'outils de participation en ligne;
- 7.4. eu égard aux instruments et institutions du Conseil de l'Europe:
- 7.4.1. assurer la pleine mise en œuvre des recommandations du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe issues des missions de suivi auprès des États membres du Conseil de l'Europe et des feuilles de route préparées dans le cadre des activités post-suivi du Congrès pour assurer la pleine application des engagements contractés au titre de la Charte européenne de l'autonomie locale;
- 7.4.2. retirer les réserves formulées précédemment au sujet de certaines dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale; signer et ratifier le Protocole additionnel à la Charte sur le droit de participer aux affaires des collectivités locales (STCE n° 207), et assurer l'applicabilité directe de la Charte dans le système juridique national;
- 7.4.3. signer et ratifier – le cas échéant – la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (STE n° 106, «Convention de Madrid») et ses trois Protocoles;
- 7.4.4. faire pleinement usage des Lignes directrices du Comité des Ministres relatives à la participation civile aux décisions politiques (CM(2017)83-final);
- 7.4.5. faire pleinement usage des outils de bonne gouvernance pour le développement des capacités conçus par le Centre d'expertise sur la réforme de l'administration locale, en particulier des outils relatifs aux 12 Principes de bonne gouvernance, ainsi que les orientations et l'aide fournies par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG).
8. Pour sa part, l'Assemblée convient de renforcer davantage sa coopération avec le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, en particulier par le biais du travail du Rapporteur général de l'Assemblée sur les pouvoirs locaux et régionaux, et à poursuivre le dialogue entre les organes de suivi de l'Assemblée et du Congrès. L'Assemblée décide en outre de continuer à participer au travail du Comité européen sur la démocratie et la gouvernance en vue de soutenir et de faciliter le dialogue avec les gouvernements et de promouvoir les objectifs de la décentralisation.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2242 (2018)¹
Provisional version

The role of national parliaments in successful decentralisation processes

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly reaffirms the essential role of decentralisation in making public service more responsive to local needs, promoting an accountable exercise of power and building trust in public authorities. Decentralisation has the capacity to improve the well-being of everyone, consolidate democratic systems and promote inclusive growth. All 47 Council of Europe member States have ratified the European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122), thereby recognising that local democracy is a shared European value.
2. The Assembly welcomes the decision of the Croatian Chairmanship of the Committee of Ministers (18 May-21 November 2018) to include decentralisation among its priorities, as this provides a valuable opportunity to take stock of good practice and lessons learned, and to give a new impetus to decentralisation in the Council of Europe member States.
3. Against this backdrop, the Assembly is concerned about the current trend of decentralisation processes stalling or being reversed in some countries.
4. The Assembly notes that some decentralisation processes have not succeeded in achieving their stated objectives, due either to inadequate consultation of citizens, local authorities and their associations, to insufficient or too limited devolution of competences, or to a discrepancy between the devolved responsibilities and available financial resources. A high level of political polarisation in some countries has also created substantial obstacles for such reforms.
5. The Assembly is convinced that local and regional democracy must be further strengthened as an essential precondition to the well-being and democratic security of our societies, and highlights the importance of developing policies that build on past experiences, are forward-looking and allow for ongoing adaptation.
6. The success of decentralisation depends, to a great extent, on the quality of the political processes by which new agreements to transfer competences, funding and staff are negotiated, endorsed and implemented in practice. Parliaments are elected to represent the will of the people and must be central actors in such processes, as guarantors of general interest.
7. In the light of the above, the Assembly calls on the Council of Europe member States to reinforce their support of decentralisation through their laws, policies and practices, and in particular recommends that they:
 - 7.1. with respect to national, federal and regional parliaments:
 - 7.1.1. involve parliaments in the development and implementation of decentralisation reforms from the very beginning and at all stages of the process, including in monitoring and evaluation;

1. *Assembly debate* on 11 October 2018 (35th Sitting) (see [Doc. 14623](#), report of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Luis Leite Ramos). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2018 (35th Sitting).



Resolution 2242 (2018)

- 7.1.2. take measures to ensure that, once voted, decentralisation processes are implemented as planned (subject to changes dictated by evolving experience), in the interest of the populations concerned, with full respect for national constitutional orders and the rule of law, and are not unreasonably rolled back because of changing parliamentary majorities. This can include the setting up or the consolidation, where they exist, of permanent parliamentary committees, monitoring bodies, joint government/parliament committees or multi-partner platforms entrusted with overseeing decentralisation processes;
- 7.1.3. ensure that the rules of procedure of relevant committees include specific provisions on the organisation of consultations with local authorities, including full access for local authority representatives to all relevant documents and a possibility to present written opinions on draft legislation;
- 7.1.4. support the organisation of comprehensive and effective consultations on decentralisation issues, bringing together associations of local and regional authorities, non-governmental organisations and citizens, in particular on draft laws to be discussed in parliament;
- 7.1.5. enshrine in legislation the key mechanisms of decentralisation, including those dealing with consultation, the definition of competences of different levels of government and capacity building for public servants, in line with the provisions of the European Charter of Local Self-Government, in particular the principle of local self-government;
- 7.1.6. ensure that the financial and fiscal capacities of local and regional authorities match the responsibilities being transferred in the process of decentralisation. This will guarantee the stability and continuity of quality public services committed to by the State and provided by local authorities to citizens;
- 7.1.7. strengthen popular confidence in local democracy by ensuring that local authorities dealing with decentralisation have political legitimacy. In this regard, facilitate the organisation of local elections in a timely manner, and introduce proper safeguards to prevent the unjustified delay of the electoral process at the local/regional level;
- 7.1.8. improve access to public services by ensuring adequate representation of local communities and indigenous peoples in legislatures, on the basis of the principles of inclusivity and non-discrimination;
- 7.2. with respect to the statutory framework:
- 7.2.1. ensure that decentralisation processes take place within reciprocal respect of an institutional and constitutional framework, in consultation with all the parties concerned;
- 7.2.2. provide adequate legal guarantees to ensure that local authorities may implement their powers effectively and without obstacles establishing effective mechanisms of accountability that ensure compliance with transfer agreements among different administrations;
- 7.2.3. establish or strengthen the regulatory framework for ensuring financial stability of local and regional authorities and a fair distribution of public financial resources between the different tiers of government;
- 7.2.4. establish or strengthen equalisation mechanisms to ensure a degree of solidarity between better-off and less well-off authorities throughout the country, while avoiding penalising the most successful and efficient local authorities for their efforts;
- 7.2.5. ensure the existence of well-designed decision-making procedures for the reform of boundaries and/or structures of local and regional authorities;
- 7.2.6. ensure that equality of access to public services across sub-national entities is at the core of any decentralisation process;
- 7.3. with respect to capacity building, public awareness and co-operation:
- 7.3.1. run awareness-raising and information campaigns to promote broader participation in public debate on decentralisation, including the use of e-participation tools;

Resolution 2242 (2018)

7.4. with respect to Council of Europe instruments and institutions:

7.4.1. ensure the full implementation of the recommendations of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe resulting from their monitoring missions to member States of the Council of Europe and roadmaps prepared within the framework of Congress post-monitoring activities in order to fully comply with the commitments under the European Charter of Local Self-Government;

7.4.2. withdraw the existing reservations to the provisions of the European Charter of Local Self-Government; sign and ratify the Additional Protocol to the Charter on the right to participate in the affairs of a local authority (CETS No. 207); and ensure the direct applicability of the Charter in domestic legal systems;

7.4.3. sign and ratify – as appropriate – the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities (ETS No. 106, “Madrid Convention”) and its three Protocols;

7.4.4. make full use of Committee of Ministers’ “Guidelines for civil participation in political decision making” (CM(2017)83-final);

7.4.5. make full use of the capacity-building tools for good governance developed by the Centre of Expertise for Local Government Reform, such as the tools on the 12 Principles of Good Governance, and of the assistance and guidance available through the European Committee on Democracy and Governance (CDDG).

8. For its part, the Assembly resolves to further strengthen its co-operation with the Congress of Local and Regional Authorities, in particular through the work of the Assembly’s General Rapporteur on Local and Regional Authorities, and continued dialogue between the monitoring bodies of the Assembly and the Congress. The Assembly also resolves to continue to be involved in the work of the European Committee on Democracy and Governance with a view to sustaining and facilitating dialogue with governments and promoting decentralisation goals.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2243 (2018)¹

Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est vivement préoccupée par la multiplication des déclarations et initiatives politiques contre les étrangers, une situation qui constitue une réelle menace pour la protection des réfugiés et en particulier de leur vie familiale. Il ne faut pas déchirer les familles et les empêcher de se réunir à l'issue d'une fuite souvent périlleuse et éprouvante de leur pays d'origine, où leurs droits fondamentaux à la sûreté et à la sécurité ont été menacés.
2. Rappelant que les États membres sont tenus de protéger le droit à la vie familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5), l'Assemblée souligne que ce droit s'applique à chacun, y compris aux réfugiés et aux migrants. Les États membres devraient prévoir des moyens sûrs et réguliers pour que les familles puissent se regrouper, afin de réduire le recours à des trafiquants et d'amoinrir les risques inhérents à la migration irrégulière.
3. L'Assemblée fait observer qu'il n'existe aucune définition générale de la famille concernant le regroupement familial. Les États membres ont certes une grande marge d'appréciation en matière de morale et de religion, mais les droits familiaux impliquent un plus haut niveau de protection en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Par conséquent, les autorités nationales devraient adopter une approche conciliante en vue du regroupement familial, en allant au-delà de la définition traditionnelle de la famille, une définition qui ne rend pas nécessairement compte des multiples manières dont les personnes cohabitent aujourd'hui en tant que famille.
4. Les enfants ne sauraient être l'objet d'une discrimination parce que leurs parents ne sont pas mariés, sont divorcés ou remariés, parce qu'ils vivent dans des familles «arc-en-ciel», ont été adoptés par une autre personne ou élevés par leurs grands-parents ou leur fratrie. Les autorités nationales devraient accorder une attention particulière aux personnes vulnérables, comme les jeunes enfants et les membres de la famille qui ont des besoins physiques ou mentaux particuliers, et qui ont ainsi un plus grand besoin du regroupement familial. Les réfugiés doivent également avoir la possibilité de démontrer leurs liens familiaux tissés en exil ou pendant leur fuite.
5. Les personnes fuyant la persécution ou la guerre ont droit à une protection internationale et les membres de leur famille dont ils ont été séparés ont droit à la même protection, en vertu de la Convention de 1951 des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Les États devraient donc accorder avec cohérence l'octroi du statut de réfugié aux membres d'une même famille et ainsi garantir la protection de la vie familiale, conformément aux dispositions de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les bénéficiaires de la protection internationale devraient avoir accès à des informations sur les procédures de regroupement familial, aux formulaires de demande et à l'assistance juridique dans une langue qu'ils comprennent. Les États membres devraient envisager de créer un fonds renouvelable au moyen d'accords

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance) (voir [Doc. 14626](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: M^{me} Ulla Sandbæk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance).

Voir également la [Recommandation 2141 \(2018\)](#).



Résolution 2243 (2018)

bilatéraux ou de régimes nationaux ou européens, afin de prendre en charge les frais de regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale qui n'ont pas les moyens de les prendre eux-mêmes en charge.

6. L'Assemblée note avec préoccupation que le droit national refuse souvent la délivrance de visa aux membres de la famille de personnes qui n'ont pas obtenu le statut de réfugié mais qui bénéficient d'une protection subsidiaire ou temporaire pour des raisons humanitaires. Les impératifs de protection de la vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant, en vertu de l'article 10 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, impliquent cependant que de telles personnes puissent préserver l'unité de leur famille ou rejoindre leurs proches. Un tel statut de protection subsidiaire ou temporaire ne saurait être envisagé comme un «statut alternatif de réfugié», avec moins de droits. Les États ne devraient donc pas privilégier la protection subsidiaire ou temporaire par rapport au statut de réfugié afin de limiter notamment le regroupement familial en raison de la nature temporaire et personnelle de ce statut subsidiaire.

7. S'agissant des migrants, l'Assemblée souligne que la protection de leur vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant implique que les exigences de visa pour les membres de la famille des migrants ne doivent pas constituer un obstacle empêchant de fait de préserver l'unité familiale. L'Assemblée déplore notamment les exigences financières ou les longs délais d'attente imposés par certains États membres aux migrants qui souhaitent demander des visas pour les membres de leur famille. Pour les États membres de l'Union européenne, la législation de l'Union européenne sur la liberté de circulation des personnes, y compris les membres de leur famille, doit également être respectée.

8. Selon l'article 10.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, un enfant dont les parents résident dans des États différents a le droit d'entretenir des relations personnelles et des contacts directs réguliers avec ses deux parents. L'Assemblée déplore que ce droit ne soit souvent pas respecté à l'égard des réfugiés et des migrants. Les autorités nationales doivent dûment protéger ce droit en veillant à identifier et à contacter les deux parents d'un enfant, et en s'assurant que tous deux bénéficient des mêmes droits au regroupement familial avec leurs enfants. Aucun parent ne doit faire l'objet de discrimination et les lois étrangères discriminatoires ne sauraient être appliquées par les États membres si elles accordent davantage de droits à un parent, par exemple pour des motifs d'appartenance sexuelle ou religieuse.

9. Concernant les mineurs qui demandent le statut de réfugié à l'étranger, l'Assemblée appelle les autorités nationales à respecter la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants, car l'enlèvement peut également s'appliquer aux mineurs victimes de la traite, qui sont introduits clandestinement dans un pays ou qui sont accompagnés par un seul de leurs parents. Comme cette convention concerne uniquement les enfants jusqu'à l'âge de 16 ans, les autorités nationales devraient mettre en place une procédure spécifique pour les réfugiés et les migrants qui n'ont pas encore atteint cet âge. Il faut également veiller au respect de cette convention quand des enfants non accompagnés sont confiés à la tutelle d'autres personnes, afin de préserver la protection de la vie familiale de tels enfants. Les procédures de divorce ne devraient pas entraver le regroupement familial, car ce dernier doit avant tout satisfaire à l'intérêt supérieur de l'enfant.

10. L'Assemblée rappelle que les enfants réfugiés et les mineurs ont des droits en vertu de la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), y compris le droit au soutien financier et autre des autorités du pays où ils résident. Dès lors, le regroupement familial ne saurait dépendre de la situation financière d'un parent migrant ou réfugié. À cet égard, l'Assemblée constate avec préoccupation que des enfants restent parfois dans un autre pays pour des raisons financières et que des allocations pour enfants sont souvent versées sans tenir compte du domicile effectif des enfants en vertu du droit de l'Union européenne et des lois nationales. Selon la Charte sociale européenne, la responsabilité incombe aux autorités nationales du pays de résidence de l'enfant.

11. L'Assemblée insiste aussi sur le fait que les enfants migrants et réfugiés appartiennent aux groupes les plus vulnérables, surtout s'ils sont non accompagnés et séparés de leur famille. Ils subissent fréquemment des violations persistantes de leurs droits de l'homme et passent à travers les mailles des dispositifs de protection de l'enfance. Une mesure essentielle est la désignation d'une tutelle effective.

12. Le regroupement familial est souvent compromis parce que les membres des familles ne peuvent être localisés. Les autorités nationales doivent donc veiller à ce que tous les réfugiés et migrants soient enregistrés dès leur arrivée, et à ce que les données correspondantes soient partagées avec les autorités compétentes d'autres États membres, notamment par le biais du Système d'information sur les visas de l'Espace Schengen de l'Union européenne. Cette démarche est cruciale pour que les mineurs non accompagnés puissent retrouver leurs parents et d'autres membres de leur famille. À défaut de telles données, le regroupement familial devient une affaire de hasard, en violation du droit à la protection de la vie

familiale. Dans ce contexte, l'Assemblée salue le travail que mène depuis longtemps le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour retrouver les proches dont les familles ont perdu la trace, et encourage à intensifier la coopération entre le CICR et les autorités nationales.

13. Le regroupement familial suppose également que les autorités compétentes mettent en place des procédures administratives adéquates et opérationnelles, y compris dans les services consulaires à l'étranger. Les pays d'origine doivent délivrer ou redélivrer rapidement des documents d'identification et les pays d'accueil doivent délivrer les documents de voyage prévus par la Convention relative au statut des réfugiés ou les visas pour migrants, afin de permettre aux porteurs de se rendre chez les membres de leur famille et de préserver l'unité familiale, y compris au-delà des frontières, conformément à l'Accord européen relatif à la suppression des visas pour les réfugiés (STE n° 31) et, le cas échéant, à législation de l'Union européenne. Il importe que les États membres admettent les documents de voyage émis par le CICR à des fins de regroupement familial.

14. L'Assemblée invite tous les États membres à élaborer et à respecter des orientations communes pour la mise en œuvre du droit au regroupement familial afin de veiller à ce que les réfugiés et les migrants ne soient pas contraints d'aller vers les pays où les familles peuvent plus facilement se regrouper. Les obstacles à la protection de la vie familiale ne sont pas admissibles, selon l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour dissuader des migrants, des réfugiés et les membres de leur famille.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2243 (2018)¹

Family reunification of refugees and migrants in the Council of Europe member States

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly is deeply concerned about growing political discourse and action against foreigners, which are a real threat to the protection of refugees and in particular their family life. Families must not be torn apart and should not be prevented from reuniting after an often dangerous and challenging departure from their country of origin, where their fundamental rights to safety and security were threatened.
2. Recalling that member States are committed to protecting the right to family life under Article 8 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5), the Assembly emphasises that this right applies to everyone, including refugees and migrants. Member States should provide for safe and regular means of family reunification, thus reducing the recourse to smugglers and mitigating the risks associated with irregular migration.
3. The Assembly points out that there is no common definition of family with respect to the right to family reunification. While member States may enjoy a broad margin of appreciation in matters concerning morals and religion, family rights require a higher level of protection under the European Convention on Human Rights. National authorities should therefore adopt an enabling approach to family reunification beyond the traditional definition of family which does not necessarily correspond to the multitude of ways in which people live together as a family today.
4. Children must not be discriminated against because their parents are unmarried, divorced or remarried, because they live in “rainbow” families or because they have been adopted by another person or brought up by grandparents or siblings. National authorities should pay particular attention to vulnerable persons, such as young children and family members with special physical or mental needs, who have a higher need for family reunification. Refugees must also be allowed to demonstrate family links formed in exile or while fleeing.
5. People fleeing persecution or war have the right to international protection, and their separated family members have the right to the same protection in accordance with the 1951 United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. States should therefore ensure consistency in granting refugee status to members of the same family and thereby ensure that family life is protected, as required under Article 8 of the European Convention on Human Rights. Beneficiaries of international protection should have access to information about family reunification procedures, application forms and legal assistance in a language they can understand. Member States should consider establishing a revolving fund through bilateral agreements or national or European schemes, in order to cover the family reunification costs of beneficiaries of international protection who cannot afford it.
6. The Assembly notes with concern that national law often refuses the delivery of visas to family members of individuals who have not been granted refugee status but have been given subsidiary or temporary protection on humanitarian grounds. The protection of family life and the requirements of the best interest of the child under Article 10 of the United Nations Convention on the Rights of the Child necessitate,

1. *Assembly debate* on 11 October 2018 (35th Sitting) (see [Doc. 14626](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Ulla Sandbæk). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2018 (35th Sitting).

See also [Recommendation 2141 \(2018\)](#).



Resolution 2243 (2018)

however, that such persons be able to maintain their family unity or to reunite with family members. Such subsidiary or temporary protection status must not be considered as an “alternative refugee status” with fewer rights. States should thus not substitute subsidiary or temporary protection status for refugee status, in order to limit family reunification due to the temporary and personal nature of this subsidiary status.

7. Regarding migrants, the Assembly emphasises that, in order to respect the protection of their family life and the best interest of the child, visa requirements for family members of migrants must not be a *de facto* obstacle to maintaining family unity. The Assembly particularly regrets that some States have high financial requirements or long waiting periods for migrants who wish to apply for visas for their family members. Where States are members of the European Union, European Union legislation on the freedom of movement of persons, including family members, must also be respected.

8. Under Article 10.2 of the Convention on the Rights of the Child, a child whose parents reside in different States shall have the right to maintain, on a regular basis, personal relations and direct contacts with both parents. The Assembly regrets that this right is often disregarded in the case of refugees and migrants. National authorities must duly protect this right by ensuring that both parents of a child are identified and contacted and enjoy equal rights to family reunification with their children. No parent must be discriminated against and discriminatory foreign laws must not be implemented by member States, if such laws grant more rights to one parent, for instance on gender or religious grounds.

9. Regarding minors who apply for refugee status abroad, the Assembly calls on national authorities to respect the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, because abduction can also refer to trafficked or smuggled minors or minors accompanied by only one parent. As this convention applies to children up to the age of 16, national authorities should have a distinct procedure for refugees and migrants below this age. This convention must also be respected where unaccompanied children are put under the guardianship of other persons, in order to ensure the protection of the family life of those children. Divorce proceedings should not be a hindrance to family reunification, as family reunification must serve primarily the best interests of the child.

10. The Assembly recalls that child refugees and minors have rights under the revised European Social Charter (ETS No. 163), including the right to financial and other support by the authorities of the States in which they reside. Therefore, family reunification should not be dependent on the financial situation of a parent who is a migrant or refugee. In this context, the Assembly notes with concern that children are sometimes left behind in another country for financial reasons and the fact that, under European Union legislation and national laws, child allowances are often paid irrespective of the actual residence of children. In accordance with the European Social Charter, responsibility rests with the national authorities where a child resides.

11. The Assembly also underlines that migrant and refugee children belong to the most vulnerable groups, especially those who are unaccompanied and separated from their families. They frequently suffer persistent violations of their human rights and fall through loopholes in child-protection frameworks. One of the vital measures is for an effective guardian to be appointed.

12. Family reunification is often hindered by the fact that the whereabouts of family members are unknown. National authorities must therefore ensure that all refugees and migrants are registered upon arrival and that such data is shared with competent authorities in other member States, in particular through the European Union’s Schengen Visa Information System. This is crucial for unaccompanied minors in order to trace and find their parents and other family members. Without such data, family reunification might become a matter of chance, which is in violation of the right to protection of family life. In this context, the Assembly welcomes the long-standing work of the International Committee of the Red Cross (ICRC) in tracing missing family members and encourages greater co-operation between the ICRC and national authorities.

13. Family reunification also requires the competent authorities to set up adequate and functioning administrative procedures, including by consular services abroad. Countries of origin must deliver or reissue identification documents without delay and receiving countries must issue Refugee Convention Travel Documents or migrant visas, which allow the bearer to travel to family members and maintain family unity also across borders, in accordance with the European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees (ETS No. 31) and, where applicable, European Union legislation. Member States should accept ICRC travel documents for family reunification purposes.

Resolution 2243 (2018)

14. The Assembly calls on all member States to draw up and respect common guidelines for the implementation of the right to family reunification, in order to ensure that refugees and migrants are not forced to go to those countries where family reunification is easier. Hindrances to the protection of family life are not admissible under Article 8 of the European Convention on Human Rights to deter migrants or refugees and their family members.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2141 (2018)¹

Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. Se référant à sa [Résolution 2243 \(2018\)](#), l'Assemblée parlementaire souligne l'importance de protéger la vie familiale en vertu de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et recommande que le Comité des Ministres:

- 1.1. élabore des lignes directrices pour l'application du droit au regroupement familial des réfugiés et des migrants, et pour une entraide judiciaire et une coopération administrative entre les États membres et avec les pays tiers dans ce domaine;
- 1.2. invite les États membres à conclure des accords bilatéraux afin de pouvoir se représenter mutuellement pour recevoir des demandes de visas et en délivrer;
- 1.3. invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au Système d'information sur les visas de l'Espace Schengen de l'Union européenne ou à coopérer avec lui afin d'échanger les données nécessaires pour des regroupements familiaux;
- 1.4. coopère avec le Comité international de la Croix-Rouge dans la promotion des mécanismes et des initiatives de recherche des membres disparus des familles de réfugiés, en collaboration avec les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les parlements nationaux;
- 1.5. renforce la lutte du Conseil de l'Europe contre la traite d'enfants réfugiés pour que les enfants réfugiés non accompagnés puissent rejoindre leurs parents, à moins que ce ne soit contraire à l'intérêt supérieur d'un enfant, par exemple quand les parents ont été impliqués dans la traite de cet enfant.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance) (voir [Doc. 14626](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: M^{me} Ulla Sandbæk). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2141 (2018)¹

Family reunification of refugees and migrants in the Council of Europe member States

Parliamentary Assembly

1. Referring to its [Resolution 2243 \(2018\)](#), the Parliamentary Assembly emphasises the importance of protecting family life under Article 8 of the European Convention on Human Rights (ETS No. 5) and recommends that the Committee of Ministers:

- 1.1. draw up guidelines for the application of the right to family reunification of refugees and migrants as well as for mutual legal assistance and administrative co-operation between member States and with third countries in this field;
- 1.2. invite member States to establish bilateral arrangements so they can represent each other when receiving visa applications and issuing visas;
- 1.3. invite the member States that have not yet done so to join, or co-operate with, the European Union Schengen Visa Information System with a view to exchanging the data necessary for enabling family reunification;
- 1.4. co-operate with the International Committee of the Red Cross in promoting mechanisms and action for finding missing family members of refugees, in co-operation with national Red Cross and Red Crescent societies and national parliaments;
- 1.5. reinforce Council of Europe action on combating trafficking of child refugees, ensuring that unaccompanied child refugees are reunited with their parents, unless this is against the best interests of a child, for example if parents have participated in the trafficking of this child.

1. *Assembly debate* on 11 October 2018 (35th Sitting) (see [Doc. 14626](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Ulla Sandbæk). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2018 (35th Sitting).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2244 (2018)¹

Les migrations sous l'angle de l'égalité entre les femmes et les hommes: donner aux femmes les moyens d'être des actrices essentielles de l'intégration

Assemblée parlementaire

1. L'Europe est plus que jamais une destination pour les personnes qui cherchent à obtenir une protection internationale en raison de conflits armés ou de crises politiques, ou bien pour échapper à la pauvreté et à des situations d'extrême difficulté. Cet afflux récent accroît encore le nombre de migrants et de réfugiés qui se sont installés de façon permanente dans les pays européens, parfois depuis plusieurs générations.

2. Alors que la question migratoire est devenue un objet d'attention important dans les médias et la politique, et qu'elle est érigée au rang de priorité dans les programmes de tous les partis politiques populistes, l'accent est trop souvent porté sur des événements dramatiques tels que l'arrivée massive de migrants et de réfugiés, sur la capacité d'absorption prétendument ou réellement limitée de certains États et sociétés, et sur les fardeaux financiers qu'ils supportent, ou encore sur la crise de la politique de gestion des migrations de l'Union européenne.

3. L'Assemblée parlementaire considère que les politiques d'intégration devraient occuper une plus grande place dans le débat politique et public, car, à terme, la mesure dans laquelle les migrants et les réfugiés deviennent une ressource et un atout pour le pays hôte, et contribuent à sa richesse économique et culturelle, dépend de leur niveau d'intégration.

4. En outre, les politiques d'intégration doivent tenir compte des caractéristiques démographiques des flux migratoires pour aboutir: les femmes, qui ne représentaient auparavant qu'un faible pourcentage de l'afflux de migrants et qui arrivaient souvent en Europe dans le cadre d'un regroupement familial, migrent aujourd'hui de manière indépendante et en plus grand nombre. Lors de leur fuite vers une vie meilleure, certaines femmes font face à des violations de leurs droits, notamment en étant victimes de la traite, de l'esclavage et d'abus sexuels systématiques, ainsi que de discrimination et de violence ethniques ou racistes. Cette situation rend d'autant plus nécessaire l'intégration de la dimension du genre dans les politiques et les mesures d'intégration, afin de répondre aux vulnérabilités des femmes tout au long du processus migratoire en favorisant leur autonomisation en tant qu'actrices clés pouvant avoir un effet de levier sur l'intégration.

5. L'Assemblée se réfère à sa [Résolution 2159 \(2017\)](#) «Protéger les femmes et les filles réfugiées de la violence fondée sur le genre» et rappelle que plusieurs dispositions 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») portent spécifiquement sur les femmes migrantes et réfugiées. Constatant avec regret que les femmes migrantes sont l'objet d'une discrimination multiple et «intersectionnelle», l'Assemblée approuve l'inclusion de l'objectif stratégique de protéger les droits des femmes et des filles migrantes, réfugiées et demandeuses d'asile dans la Stratégie du Conseil de l'Europe pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance) (voir [Doc. 14606](#), rapport de la commission sur l'égalité et la non-discrimination, rapporteure: M^{me} Gabriela Heinrich; et [Doc. 14630](#), avis de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, rapporteure: M^{me} Eva-Lena Jansson). *Texte adopté par l'Assemblée* le 11 octobre 2018 (35^e séance).



Résolution 2244 (2018)

6. L'Assemblée souligne l'importance de la Convention d'Istanbul, de la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) et de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197), et la nécessité de les mettre en œuvre de manière efficace afin d'offrir une protection aux femmes et aux filles migrantes et réfugiées, et d'assurer que toutes les conditions sont réunies pour que ces femmes deviennent une force pour nos sociétés.
7. En raison du rôle qu'elles jouent au sein de leur famille et dans leur communauté, l'Assemblée est convaincue qu'investir dans l'intégration des femmes migrantes et réfugiées permet de créer une base solide pour l'inclusion et l'intégration des générations futures, et pour le développement de sociétés pacifiques fondées sur l'insertion et la cohésion, ainsi que sur des valeurs communes et sur le respect de la diversité. La présente résolution devrait donc être considérée comme complémentaire de la [Résolution 2176 \(2017\)](#) de l'Assemblée «L'intégration des réfugiés en période de fortes pressions: enseignements à tirer de l'expérience récente et exemples de bonnes pratiques».
8. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:
- 8.1. à prendre en compte la dimension de genre dans la conception, la mise en œuvre, l'évaluation et le suivi de toutes les politiques d'intégration concernant les migrants et les réfugiés;
 - 8.2. à promouvoir l'autonomisation des femmes migrantes et réfugiées en combattant toutes les formes de discrimination fondées sur le genre ou liées au genre, y compris dans l'accès à l'éducation et à l'emploi, et à élaborer des mesures et des programmes spécifiques pour faciliter leur accès;
 - 8.3. à s'assurer que la protection offerte par les traités internationaux, notamment par la Convention d'Istanbul, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, est bien connue de tous ceux qui prennent en charge des femmes migrantes et que les traités sont mis en œuvre de manière efficace;
 - 8.4. à veiller à ce que les droits sociaux des réfugiés et migrants soient respectés d'une manière non sexiste, conformément à la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), en particulier en ce qui concerne le congé parental;
 - 8.5. à sensibiliser les femmes migrantes et réfugiées à leurs droits, notamment en ce qui concerne l'accès à l'éducation et à l'emploi, la participation à la vie sociale, économique et culturelle, la protection contre la violence sexiste et domestique, et l'accès à la justice;
 - 8.6. à veiller à ce que le droit au regroupement familial soit appliqué sans retard injustifié, en particulier pour les enfants réfugiés non accompagnés ou les membres de la famille qui ont besoin d'un soutien familial;
 - 8.7. à encourager et à soutenir les initiatives visant à favoriser l'autonomisation des femmes migrantes et réfugiées au sein de leur famille et de leur communauté, et dans l'ensemble de la société, en les aidant à acquérir confiance en soi et autodétermination, et en protégeant les femmes et les filles des formes négatives de contrôle social;
 - 8.8. à protéger les femmes migrantes et réfugiées contre toutes les formes de violences faites aux femmes, y compris les mariages d'enfants, les mutilations génitales infligées aux femmes et les soi-disant «crimes d'honneur»;
 - 8.9. à fournir aux femmes migrantes et réfugiées des informations sexospécifiques sur les normes et attentes culturelles de la société d'accueil, afin de les aider à identifier leur rôle, leurs responsabilités, leurs droits fondamentaux et leurs libertés, et les opportunités qui s'offrent à elles;
 - 8.10. à offrir des possibilités de formation linguistique spécifiquement à l'intention des femmes, et cela rapidement après leur arrivée dans le pays d'accueil;
 - 8.11. à offrir des possibilités de formation professionnelle et d'enseignement supérieur en prenant en compte les aptitudes et les besoins particuliers des femmes migrantes et réfugiées, et la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles;
 - 8.12. à organiser des activités d'information et de sensibilisation des femmes et des hommes migrants et réfugiés sur l'égalité entre les femmes et les hommes, et sur les droits des femmes tels que garantis dans la loi du pays d'accueil;

- 8.13. à soutenir et à coopérer étroitement avec la société civile et tous les acteurs désireux de favoriser l'intégration et l'autonomisation des femmes migrantes et réfugiées, y compris les partenaires sociaux et les organisations des femmes migrantes et réfugiées;
- 8.14. à instaurer des mécanismes pour assurer la consultation systématique des organisations de femmes migrantes et réfugiées, ainsi que des organisations qui les représentent;
- 8.15. à intégrer le concept d'égalité de genre dans la formation des professionnels et des agents publics participant à tous les niveaux de l'élaboration et de la mise en œuvre des programmes d'intégration;
- 8.16. à soutenir les programmes de mentorat à l'intention des femmes migrantes et réfugiées, et à s'appuyer sur des personnalités servant de modèles positifs;
- 8.17. à recueillir et à fournir des données statistiques détaillées par genre sur les migrants et les réfugiés pour déterminer les besoins les plus pressants, déceler les vulnérabilités et les forces spécifiques, et permettre le développement de politiques d'intégration nationales ciblées et plus individualisées.
9. L'Assemblée recommande d'intégrer systématiquement la dimension de genre dans ses activités relatives aux migrations et aux réfugiés, ainsi que dans celles de la Campagne parlementaire pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants et celles du Réseau parlementaire sur les politiques des diasporas.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2244 (2018)¹

Migration from a gender perspective: empowering women as key actors for integration

Parliamentary Assembly

1. Europe is more than ever a destination for people seeking international protection due to wars and political turmoil or escaping from poverty and extreme hardship. The most recent inflow adds to the numbers of migrants and refugees who have permanently settled in European countries, sometimes for several generations.
2. While the issue of migration has become the focus of much media and political attention and has been heralded as a priority in the manifestos of all populist political forces, emphasis is all too often placed on dramatic events such as large-scale arrivals of migrants and refugees, the actual or purported limited absorption capacity of, and financial burden on, some States and societies, or the crisis of the migration management policy of the European Union.
3. The Parliamentary Assembly believes that political and public debate should pay greater attention to integration policies since, ultimately, the degree to which migrants and refugees become a resource and strength for the host country and are able to contribute to its cultural and economic richness depends on their level of integration.
4. In addition, for integration policies to be successful, they must take into account the demographics of migration: whereas women used to represent a low proportion of the inflow of migrants and often arrived in Europe through family reunification, today they migrate independently and in larger numbers. As they flee for a better life, a number of women face violations of their rights, including falling victim to trafficking, slavery and systematic sexual abuse, as well as ethnic or racist discrimination and violence. This makes it even more necessary for integration policies and measures to be gender sensitive, in order to tackle the vulnerabilities of women throughout the migration process while at the same time empowering them as key actors for and multipliers of integration.
5. The Assembly refers to its [Resolution 2159 \(2017\)](#) on protecting refugee women and girls from gender-based violence and recalls that several provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence Against Women and Domestic Violence (CETS No. 210, "Istanbul Convention") specifically refer to migrant and refugee women. Regretting that migrant women are subjected to multiple and intersectional discrimination, the Assembly welcomes the inclusion of a strategic objective to protect the rights of migrant, refugee and asylum-seeking women and girls in the Council of Europe Gender Equality Strategy 2018-2023.
6. The Assembly underlines the importance of the Istanbul Convention, the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No. 201) and the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197), and the need to effectively implement them in order to provide protection to migrant and refugee women and girls and to ensure that all the necessary conditions are in place for these women to become a source of strength for our societies.

1. *Assembly debate* on 11 October 2018 (35th Sitting) (see [Doc. 14606](#), report of the Committee on Equality and Non-Discrimination, rapporteur: Ms Gabriela Heinrich; and [Doc. 14630](#), opinion of the Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, rapporteur: Ms Eva-Lena Jansson). *Text adopted by the Assembly* on 11 October 2018 (35th Sitting).



Resolution 2244 (2018)

7. Because of the role they play within their families and communities, the Assembly is convinced that investing in the integration of migrant and refugee women enables the creation of a solid basis for the inclusion and integration of future generations, and for the development of peaceful, inclusive and cohesive societies based on shared values and respect for diversity. In this sense, the present resolution should be considered as complementary to Assembly [Resolution 2176 \(2017\)](#) Integration of refugees in times of critical pressure: learning from recent experience and examples of best practice.
8. In the light of the above, the Assembly calls on the member States of the Council of Europe to:
- 8.1. ensure gender sensitivity in the design, implementation, evaluation and follow-up of all integration policies for migrants and refugees;
 - 8.2. promote empowerment of migrant and refugee women by countering all forms of gender-based or gender-specific discrimination, including in access to education and work, and devise specific measures and programmes with a view to facilitating their access;
 - 8.3. ensure that the protection provided by legal treaties, notably the Istanbul Convention, the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse and the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, is well known to all those responsible for dealing with migrant women and that these treaties are efficiently implemented;
 - 8.4. ensure that the social rights of refugees and migrants are respected in a gender-neutral way, in accordance with the revised European Social Charter (ETS No. 163), in particular regarding parental leave;
 - 8.5. raise migrant and refugee women's awareness of their rights, including as regards access to education and work, participation in social, economic and cultural life, protection against gender-based and domestic violence, and access to justice;
 - 8.6. ensure that the right to family reunification is enforced without undue delay, especially for unaccompanied child refugees or family members who are in need of family support;
 - 8.7. encourage and support initiatives aimed at empowering migrant and refugee women within their families, in their communities and in society at large, by developing their self-confidence and self-determination and by protecting women and girls from negative social control;
 - 8.8. protect migrant and refugee women from all forms of violence against women, including child marriages, female genital mutilation and so-called "honour crimes";
 - 8.9. provide migrant and refugee women with gender-specific information on the cultural norms and expectations of the host society, with a view to helping them to identify their role, their responsibilities, their fundamental rights and freedoms, and the opportunities available to them;
 - 8.10. provide opportunities for language training specifically targeted at women and available from an early stage after their arrival in the host country;
 - 8.11. provide opportunities for vocational training and higher education, taking into account the skills and specific needs of migrant and refugee women and recognition of educational and professional qualifications;
 - 8.12. conduct information and awareness-raising activities targeting migrant and refugee women and men on gender equality and women's rights as enshrined in the law of the host country;
 - 8.13. support and co-operate closely with civil society and all those willing to contribute to migrant and refugee women's integration and empowerment, including social partners and migrant and refugee women's organisations;
 - 8.14. establish mechanisms to ensure the systematic consultation of migrant and refugee women's organisations and organisations that represent these women;
 - 8.15. integrate the concept of gender equality into the training of professionals and public officials at all levels involved in the design and implementation of integration programmes;
 - 8.16. support mentoring programmes aimed at migrant and refugee women and support the use of positive role models;
 - 8.17. collect and produce detailed gender-specific statistical data on migrants and refugees, in order to define the most pressing needs, to detect specific vulnerabilities and strengths and to allow for the development of targeted and more individualised national integration policies.

Resolution 2244 (2018)

9. The Assembly recommends enhancing gender mainstreaming in its work relating to migration and refugees, and in the activities of the Parliamentary Campaign to End the Immigration Detention of Children and of the Parliamentary Network on Diaspora Policies.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2245 (2018)¹

Accords négociés dans le cadre de procédures pénales: le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle l'obligation faite aux États membres de garantir des procès équitables en matière pénale. Les garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), en particulier dans son article 6 (Droit à un procès équitable), sont conçues pour protéger les innocents et pour promouvoir l'égalité des armes entre le ministère public et la défense, dans l'intérêt d'une justice effective.

2. Elle observe que, dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe et dans les États qui jouissent d'un statut d'observateur ou autre auprès du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée, la tenue d'un procès ordinaire au pénal a progressivement été remplacée par différentes formes de mécanismes de renonciation au procès (également appelés transaction pénale, reconnaissance de culpabilité, procédure abrégée ou procédure sommaire). Dans un certain nombre de pays, une minorité de condamnations pénales seulement sont encore prononcées à l'issue d'un procès ordinaire.

3. Le développement rapide des mécanismes de renonciation au procès, en particulier en Europe centrale et orientale et dans les pays qui ont succédé à l'ancienne Union soviétique, est en partie le fruit des initiatives prises par les États-Unis pour promouvoir la transaction pénale selon le modèle américain dans le cadre de l'assistance technique dispensée aux nouvelles démocraties en vue de réformer leur système judiciaire. Compte tenu des différences marquées qui existent entre les systèmes de justice pénale en Europe et entre l'Europe et les États-Unis, cette transposition présente des risques auxquels il convient de remédier pour minimiser les abus. Notamment, les pouvoirs étendus du ministère public (Prokuratura) dans les systèmes de justice pénale de certains pays d'Europe orientale doivent être contrebalancés par une défense plus solide et par un rôle plus dynamique du tribunal, afin d'éviter que la transaction pénale vire au chantage.

4. Les mécanismes de renonciation au procès présentent des avantages évidents:

4.1. ils permettent d'économiser les ressources qu'exigeraient la réalisation d'une enquête complète et approfondie sur l'ensemble des infractions présumées et la tenue systématique d'un véritable procès public devant un tribunal. Certains types d'infractions moins graves, et pourtant fréquentes, ne justifient pas toujours de consacrer à chaque affaire les ressources limitées des services répressifs et de l'appareil judiciaire requises pour un procès ordinaire;

4.2. ils permettent aux services répressifs de concentrer leurs ressources limitées sur des domaines prioritaires bien définis des activités criminelles;

4.3. ils peuvent contribuer à la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et les autres formes de criminalité complexe, où le procureur peut proposer une transaction à d'éventuels témoins à charge et ainsi pénétrer plus facilement les structures criminelles fermées;

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance) (voir [Doc. 14618](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Boriss Cilevičs). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance).

Voir également la [Recommandation 2142 \(2018\)](#).



Résolution 2245 (2018)

- 4.4. ils permettent aux suspects qui avouent et sont prêts à accepter une condamnation d'éviter une longue enquête préalable au procès, qui pourrait restreindre leurs droits.
5. Mais les systèmes de renonciation au procès présentent également de sérieux inconvénients:
- 5.1. ils peuvent conduire à des abus commis par le ministère public et aussi par la défense. Le procureur peut menacer un prévenu d'une peine anormalement lourde s'il refuse d'avouer, même en l'absence d'éléments de preuve suffisants; et l'avocat de la défense peut, dans une affaire complexe, persuader un procureur surchargé de travail d'accepter des aveux partiels et une condamnation à une peine légère tout en abandonnant les poursuites pour d'autres infractions plus graves. Les victimes de la première forme d'abus sont habituellement les jeunes délinquants et les délinquants pauvres, tandis que la deuxième forme d'abus profite aux criminels fortunés en col blanc;
- 5.2. en permettant aux procureurs de faire l'économie d'un procès public devant un tribunal, la renonciation généralisée au procès finit par nuire à la capacité même des autorités à mener des enquêtes solides;
- 5.3. la confidentialité de la «négociation» est préjudiciable à la confiance des justiciables dans la justice et à l'application équitable et non discriminatoire du droit;
- 5.4. en accroissant la capacité de traitement des affaires du système de justice pénale sans accroissement des ressources, la transaction pénale entraîne une augmentation du nombre global des condamnations pénales. Cette augmentation (l'effet d'«élargissement du filet» de la répression) peut être incompatible avec une politique pénale optimale et les coûts induits par le surcroît de population carcérale qu'elle entraîne risquent fort d'annuler l'économie de ressources judiciaires réalisée grâce aux procédures de renonciation au procès.
6. L'Assemblée juge indispensable de prévoir des garanties adéquates pour veiller à ce que les États membres jouissent des avantages que peuvent offrir les mécanismes de renonciation au procès, tout en minimisant les risques qu'ils présentent pour les droits de l'homme, en particulier pour le droit à un procès équitable.
7. Elle salue et encourage le partage des bonnes pratiques déjà en place dans plusieurs États membres, notamment:
- 7.1. l'obligation de recourir aux services d'un avocat (en Croatie, en Estonie, en France, en Géorgie, en Irlande, au Luxembourg, dans «l'ex-République yougoslave de Macédoine» et en Suisse);
- 7.2. l'imposition d'un minimum d'obligations en matière d'enquête et de communication de leurs résultats (en Finlande, en Allemagne et au Luxembourg);
- 7.3. l'obligation de contrôle juridictionnel des éléments essentiels de la transaction pénale et la limitation de l'écart entre la peine prononcée à l'issue d'un procès ordinaire et la peine proposée dans le cadre d'une transaction pénale (en Allemagne);
- 7.4. l'interdiction de la renonciation au droit de recours et la possibilité d'annuler dans certains cas une transaction pénale (en Allemagne).
8. L'Assemblée appelle l'ensemble des États membres et des États qui jouissent d'un statut d'observateur ou autre auprès du Conseil de l'Europe ou de l'Assemblée à mettre en œuvre les garanties suivantes, dont l'efficacité dépendra au final de l'existence d'une justice véritablement indépendante:
- 8.1. rendre obligatoire le recours aux services d'un avocat, en faisant de cette obligation une condition de validité de la transaction pénale, au besoin en le finançant par l'aide juridictionnelle, afin de garantir que les prévenus, en particulier les prévenus vulnérables comme les jeunes délinquants, sont traités de manière équitable, comme l'exige l'article 6.3.c de la Convention;
- 8.2. imposer un minimum d'enquête sur l'infraction qui fait l'objet de la transaction pénale et la communication des résultats de l'enquête, afin de permettre au prévenu de faire un choix en toute connaissance de cause, conformément au droit à la présomption d'innocence consacré à l'article 6.2 de la Convention, et de préserver la confiance du grand public dans l'équité du système de justice pénale;
- 8.3. exiger le contrôle juridictionnel des éléments essentiels de la transaction pénale, en particulier de la crédibilité et du caractère volontaire des aveux, et de l'adéquation de la peine définie dans la transaction pénale, et envisager que les auteurs d'actes d'intimidation, de contrainte et d'autres abus commis à l'occasion d'une transaction pénale aient à rendre compte de leurs actes de manière satisfaisante;

- 8.4. limiter l'écart entre la peine prononcée à l'issue d'un procès ordinaire et la peine proposée dans le cadre d'une transaction pénale (la «pénalité pour demander un procès»), pour éviter que le prévenu subisse des pressions excessives, tout en veillant à ce que la peine se situe dans une fourchette acceptable et que le public puisse constater que justice est faite;
- 8.5. interdire la renonciation au droit de recours, afin d'assurer le contrôle suffisant au niveau national de la pratique effective des juridictions inférieures en matière de transactions pénales;
- 8.6. prévoir la possibilité d'annuler une transaction pénale dans certains cas, en particulier lorsque l'apparition ou la connaissance de nouveaux faits rend la transaction pénale inappropriée et impose la prise de mesures supplémentaires par le ministère public; en pareil cas, les aveux faits à l'occasion de la transaction ne doivent pas être utilisés contre le prévenu;
- 8.7. limiter au minimum le recours à la détention provisoire à l'encontre des personnes soupçonnées d'infractions moins graves, en privilégiant des mesures alternatives;
- 8.8. assurer un suivi des indicateurs de partialité ou de discrimination fondée sur les origines ou la fortune dans la réduction de peine proposée à l'occasion d'une transaction fondée sur une reconnaissance de culpabilité et prendre les mesures qui s'imposent en matière de sensibilisation, de formation et, si besoin est, en matière disciplinaire, pour lutter contre toute partialité ou discrimination;
- 8.9. veiller à ce que les services répressifs et les juridictions pénales disposent de ressources suffisantes, pour éviter un recours excessif aux mécanismes de renonciation au procès motivé par des raisons purement budgétaires et permettre la mise en œuvre concrète des garanties recommandées ci-dessus;
- 8.10. veiller à ce que les tribunaux et les services répressifs exercent un suivi et un contrôle suffisants pour éviter tout chantage, toute pression ou toute autre forme de manipulation visant à contraindre les suspects à prendre part à un mécanisme de renonciation au procès.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2245 (2018)¹

Deal making in criminal proceedings: the need for minimum standards for trial waiver systems

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls the obligation of member States to ensure fair trials in criminal proceedings. The safeguards foreseen in the European Convention on Human Rights (ETS No. 5, “the Convention”), in particular its Article 6 (The right to a fair trial), are designed to protect the innocent and to promote equality of arms between the prosecution and the defence in the interest of material justice.
2. It notes that in many member States of the Council of Europe and in States having observer or other status with the Council of Europe or the Assembly, regular criminal trials have gradually been replaced by different forms of trial waiver systems (also called plea bargaining, guilty pleas, abridged trials or summary procedures). In a number of countries, only a minority of criminal convictions are still based on regular trials.
3. The rapid development of trial waiver systems, in particular in central and eastern Europe and in the successor countries of the former Soviet Union, is partly due to efforts by the United States to promote American-style plea bargaining as part of the technical assistance provided to the newly established democracies for the reform of their judicial systems. Given the marked differences in the criminal justice systems within Europe, and between Europe and the United States, such a transposition is fraught with risks that need to be counteracted in order to minimise abuse. In particular, the extensive powers of the prosecution (*Prokuratura*) in the criminal justice systems of certain eastern European countries must be counter-balanced by a stronger defence and a more active role of the court if plea bargaining is not to deteriorate into blackmail.
4. Trial waiver systems have clear potential advantages:
 - 4.1. they save resources that would be required to fully and thoroughly investigate all suspected crimes and systematically hold full trials in open court. Some less serious, although frequently committed types of delinquency may not justify the investment in each case of scarce law-enforcement and judicial resources required for a regular trial;
 - 4.2. they facilitate concentration of the limited law-enforcement resources on well-defined priority fields of criminal activity;
 - 4.3. they can help the fight against organised crime, money laundering and other forms of complex criminality, where inroads into closed criminal structures can be facilitated by the prosecutors’ ability to offer deals to potential prosecution witnesses;
 - 4.4. they allow suspects who confess and are ready to accept a sentence to avoid a long pretrial investigation which might restrict their rights.
5. But trial waiver systems also have serious drawbacks:
 - 5.1. they are open to abuse by both the prosecution and the defence. A prosecutor may threaten a defendant with an inappropriately harsh sentence if he or she does not confess, even in the absence of sufficient evidence; and a defence counsel may persuade an overburdened prosecutor in a complex

1. *Assembly debate* on 12 October 2018 (36th Sitting) (see [Doc. 14618](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Boriss Cilevičs). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2018 (36th Sitting). See also [Recommendation 2142 \(2018\)](#).



Resolution 2245 (2018)

case to accept a partial confession and a mild sanction while disregarding other, more serious criminal activity. Typically, the first type of abuse victimises young and poor offenders whereas the second type benefits wealthy white-collar criminals;

5.2. by saving prosecutors the need to make their case in open court, widespread trial waivers in time affect the authorities' very ability to carry out solid investigations;

5.3. the secrecy of "deal making" undermines the public's trust in the judiciary and the fair and non-discriminatory application of the law;

5.4. by increasing the case-processing capacity of the criminal justice system, without increasing its resources, plea bargaining increases the overall number of criminal convictions. This increase ("net-widening effect") may be inconsistent with optimal penal policy and the cost of the resulting higher prison population may well negate the judicial resources saved by trial waivers.

6. The Assembly considers that appropriate safeguards are needed to ensure that member States enjoy the potential benefits that trial waiver systems may offer, while minimising the threat to human rights, in particular the right to a fair trial.

7. It welcomes and encourages the sharing of good practices that have already been introduced in several member States, including:

7.1. the mandatory involvement of a lawyer (Croatia, Estonia, France, Georgia, Ireland, Luxembourg, "the former Yugoslav Republic of Macedonia" and Switzerland);

7.2. the imposition of minimum requirements for investigations and the disclosure of their results (Finland, Germany and Luxembourg);

7.3. the requirement of judicial scrutiny of key elements of the plea agreement and the limitation of the differential between the sanction resulting from a full trial and that offered as part of a plea bargain (Germany);

7.4. the prohibition of the waiver of the right to appeal and the possibility to revoke an agreement in certain circumstances (Germany).

8. The Assembly calls on all member States and States having observer or other status with the Council of Europe or the Assembly to implement the following safeguards, whose effectiveness will ultimately depend on the existence of a truly independent judiciary:

8.1. make the involvement of a lawyer obligatory, as a condition for the validity of a plea bargain, if need be funded by legal aid, so as to ensure that defendants, in particular vulnerable ones such as young offenders, are treated fairly – as required by Article 6.3.c of the Convention;

8.2. impose a minimum level of investigation into the crime underlying the plea agreement and the disclosure of the results of the investigation, to enable the defendant to make an informed choice, in accordance with the right to presumption of innocence under Article 6.2 of the Convention, and to protect the confidence of the general public in the fairness of the criminal justice system;

8.3. require judicial scrutiny of key elements of the plea agreement, regarding in particular the credibility and voluntary nature of the confession and the appropriateness of the sanction resulting from the plea agreement, and to envisage adequate accountability for intimidation, duress and other abuse in the course of plea bargaining;

8.4. limit the differential between the sanction resulting from a full trial and that offered as part of a plea bargain ("trial penalty"), thus avoiding unfair pressure on the accused while ensuring that sanctions remain within an appropriate range and justice is seen to be done;

8.5. prohibit the waiver of appeal rights, in order to ensure sufficient control, at the national level, of the actual practice of lower courts in the field of plea bargaining;

8.6. foresee the possibility of revoking a plea agreement in certain circumstances, in particular when new facts arise or become known which make the plea agreement inappropriate and require further prosecutorial action; in such a case, a confession made as part of the agreement must not be used against the defendant;

8.7. minimise the use of pretrial detention against persons suspected of less serious crimes by making use of alternative measures;

Resolution 2245 (2018)

8.8. monitor indicators of racial or wealth bias or discrimination in the reduction of sentences following guilty pleas, and take appropriate awareness-raising, training and, if need be, disciplinary measures in order to counteract any such bias or discrimination;

8.9. ensure that the law-enforcement authorities and the criminal courts are properly resourced so as to avoid excessive recourse to trial waiver systems for purely budgetary reasons and to enable the effective implementation of the safeguards recommended above;

8.10. ensure proper monitoring and control by courts and law-enforcement bodies to avoid blackmail, pressure or any other manipulation aimed at compelling suspects to engage in a trial waver system.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommandation 2142 (2018)¹

Accords négociés dans le cadre de procédures pénales: le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa [Résolution 2245 \(2018\)](#) «Accords négociés dans le cadre de procédures pénales: le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès».
2. Elle invite le Comité des Ministres:
 - 2.1. à entreprendre une étude approfondie sur le recours aux mécanismes de renonciation au procès dans les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe;
 - 2.2. à adresser aux États membres une série de recommandations conçues pour veiller à ce que, en cas d'utilisation des mécanismes de renonciation au procès, le risque que ces mécanismes présentent pour les droits de l'homme, en particulier pour le droit à un procès équitable, soit le plus limité possible.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance) (voir [Doc. 14618](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Boriss Cilevičs). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Recommendation 2142 (2018)¹

Deal making in criminal proceedings: the need for minimum standards for trial waiver systems

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly refers to its [Resolution 2245 \(2018\)](#) Deal making in criminal proceedings: the need for minimum standards for trial waiver systems.
2. It invites the Committee of Ministers to:
 - 2.1. undertake a comprehensive study on the use of trial waiver systems in Council of Europe member and observer States;
 - 2.2. address a set of recommendations to member States designed to ensure that in the use of trial waiver systems the threat to human rights, in particular the right to a fair trial, is minimised.

1. *Assembly debate* on 12 October 2018 (36th Sitting) (see [Doc. 14618](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Boriss Cilevičs). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2018 (36th Sitting).





Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 2246 (2018)¹

Le crash de l'avion polonais Tu-154M transportant la délégation de l'État polonais, le 10 avril 2010 sur le territoire de la Fédération de Russie

Assemblée parlementaire

1. Le 10 avril 2010, la délégation de l'État polonais, conduite par le Président Lech Kaczyński, se trouvait à bord d'un Tupolev Tu-154M qui la transportait de Varsovie à Smolensk, en Fédération de Russie, où elle devait assister à la cérémonie de commémoration du 70^e anniversaire du massacre de Katyn. Le crash de cet avion à l'aérodrome Severny de Smolensk entraîna la mort des 96 personnes qui étaient à bord (8 membres de l'équipage et 88 passagers). Parmi les victimes se trouvaient le Président Lech Kaczyński, sa femme Maria et de nombreux dignitaires et responsables polonais de haut rang, dont les chefs d'état-major de l'armée (armée de terre, armée de l'air et marine) et le président de la Banque nationale de Pologne.

2. L'Assemblée parlementaire observe que des enquêtes ont été ouvertes immédiatement après le crash, en vue de déterminer les facteurs qui ont conduit à ce tragique événement. Alors que la Pologne aurait été habilitée à mener l'enquête, le Gouvernement polonais a convenu avec son homologue russe que l'enquête de sécurité sur les causes du crash serait menée par la Commission interétatique russe de l'aviation (autorité compétente de l'État dans lequel a eu lieu le crash), avec la participation d'experts polonais. Les deux États ont convenu que l'enquête principale technique serait menée conformément aux normes et pratiques recommandées internationales précisées à l'annexe 13 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (Convention de Chicago), qui sont en principe applicables à l'aviation civile, bien que l'avion polonais Tu-154M ait été enregistré en qualité d'aéronef d'État et que le vol fatidique ait été effectué pour le compte de l'État.

3. Le rapport d'enquête de la Commission interétatique russe de l'aviation publié le 12 janvier 2011 a conclu que «[l]a cause immédiate de l'accident a été la suivante: absence de décision prise en temps opportun par l'équipage de faire route vers un autre aérodrome, alors qu'il avait été informé à de nombreuses reprises des conditions météorologiques précises à l'aérodrome Severny de Smolensk, qui étaient nettement inférieures aux minima fixés pour un aérodrome; descente sans contact visuel avec les références au sol, à une altitude très inférieure à l'altitude minimale de descente prévue pour pouvoir procéder à une remise des gaz (100 mètres), afin d'effectuer un vol à vue; absence de réaction face aux nombreux avertissements TAWS [*Terrain Awareness and Warning System* – système d'avertissement et d'alarme d'impact], ce qui a entraîné un impact au sol sans perte de contrôle, la destruction de l'aéronef et la mort de l'équipage et des passagers».

4. Les observations formulées par les autorités polonaises au sujet du projet de rapport de la Commission interétatique russe de l'aviation n'ont pas été prises en compte dans la version définitive du rapport. La Commission d'enquête polonaise sur les accidents aériens nationaux a par la suite publié son propre rapport le 29 juillet 2011. Ce rapport précise que «[l]a cause immédiate de l'accident est la suivante: descente à une altitude inférieure à l'altitude minimale de descente, à une vitesse verticale de descente excessive dans des conditions météorologiques qui empêchaient tout contact visuel avec le sol et exécution retardée de la

1. *Discussion par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance) (voir [Doc. 14607](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt). *Texte adopté par l'Assemblée* le 12 octobre 2018 (36^e séance).



Résolution 2246 (2018)

procédure de remise des gaz. Ces circonstances ont conduit l'aéronef à heurter un obstacle au sol, ce qui a provoqué la séparation d'une partie de l'aile gauche et de l'aileron, et, par voie de conséquence, la perte de contrôle de l'aéronef et finalement l'impact au sol».

5. Alors que les deux rapports conviennent du caractère essentiellement accidentel de la tragédie, le rapport russe fait porter l'ensemble de la responsabilité de cet accident sur les membres d'équipage de l'aéronef, tandis que les enquêteurs polonais concluent que le contrôle aérien russe a également joué un rôle dans l'accident en transmettant des informations inexactes à l'équipage sur la position de l'aéronef, et que des défaillances de l'aéroport de Smolensk ont contribué au crash. La Pologne a également mis en doute l'indépendance et la neutralité de la Commission interétatique russe de l'aviation.

6. Le 11 avril 2018, la nouvelle commission d'enquête sur le crash du Tu-154M à Smolensk, nommée par le Gouvernement polonais, a publié un nouveau rapport préliminaire qui conclut que l'aéronef a été «détruit dans les airs à la suite de plusieurs explosions».

7. Aujourd'hui, plus de huit ans après l'accident, la Fédération de Russie est encore en possession de l'épave de l'avion, des boîtes noires et de leurs enregistrements originaux des données de vol, ainsi que d'autres preuves matérielles. Bien que des copies des enregistrements des données de vol et certaines preuves matérielles aient déjà été transmises aux autorités polonaises, la Pologne a fortement insisté pendant des années pour que l'épave et l'ensemble des éléments matériels originaux lui soient remis. Les enquêtes judiciaires menées dans les deux pays au sujet du crash sont toujours en cours.

8. L'Assemblée rappelle que, en vertu de l'annexe 13 de la Convention de Chicago, l'État d'occurrence est tenu de restituer l'épave et les autres éléments de preuve matériels à l'État d'immatriculation de l'aéronef dès que l'enquête technique de sécurité aérienne est achevée, ce qui était le cas en janvier 2011. Le refus constant des autorités russes de restituer l'épave et les autres éléments de preuve constitue un abus des droits et a alimenté en Pologne l'idée que la Russie avait quelque chose à cacher.

9. L'Assemblée appelle par conséquent les Gouvernements de la Fédération de Russie et de la République de Pologne à mener une médiation internationale sur les moyens de mettre en œuvre les conclusions du paragraphe 10.1, et à faire rapport à l'Assemblée sur les résultats obtenus dans un délai de douze mois à compter de l'adoption de la présente résolution.

10. Comme l'enquête technique de sécurité aérienne de la Commission interétatique russe de l'aviation est terminée, et que son rapport final a été publié en 2011, l'Assemblée appelle en outre la Fédération de Russie:

10.1. à remettre l'épave de l'avion polonais Tu-154M aux autorités polonaises compétentes sans plus tarder, en étroite coopération avec les experts polonais et de manière à éviter toute dégradation supplémentaire des éventuels éléments de preuve;

10.2. dans l'intervalle, à protéger de façon adéquate l'épave selon un procédé convenu avec les experts polonais;

10.3. à s'abstenir de mener sur le site du crash d'autres activités susceptibles d'être considérées comme une profanation des lieux, qui ont une très grande importance émotionnelle pour de nombreux Polonais.

11. L'Assemblée appelle par ailleurs les forces de l'ordre des deux États à pleinement coopérer dans l'établissement de l'éventuelle responsabilité pénale relative au crash, notamment en mettant rapidement à disposition tout élément de preuve à la demande de l'autre État.

12. Enfin, l'Assemblée rappelle solennellement que ce vol fatidique avait pour but de transporter les plus hauts représentants de l'État polonais à une cérémonie de commémoration à Katyn, sur le site du massacre de milliers de patriotes polonais par la police secrète de Staline au printemps 1940. Alors que l'Union soviétique a longtemps refusé d'admettre sa responsabilité dans ce crime, elle a finalement reconnu les faits en 1990. Le processus de réconciliation entre Polonais et Russes, qui doit se poursuivre sur la base de la vérité des faits historiques, ne devrait pas être menacé par un comportement abusif ou provocateur au sujet des tragiques événements survenus à Smolensk.



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Resolution 2246 (2018)¹

The crash of Polish Air Force Tu-154M transporting the Polish State delegation, on 10 April 2010 on the Russian Federation's territory

Parliamentary Assembly

1. On 10 April 2010, a Tupolev Tu-154M aircraft was carrying the Polish State delegation, led by President Lech Kaczyński, from Warsaw to Smolensk, in the Russian Federation, to attend a ceremony marking the 70th anniversary of the Katyń massacre. The plane crashed at Smolensk Severny Airport, killing all 96 persons on board (eight crew members and 88 passengers). The victims included President Lech Kaczyński, his wife Maria and many dignitaries and high-ranking Polish officials, including military chiefs of staff (army, air force and navy) and the president of the National Bank of Poland.

2. The Parliamentary Assembly notes that investigations were commenced immediately after the crash in order to determine the factors that led to this tragic event. Although Poland would have been entitled to lead the investigation, the Polish Government agreed with its Russian counterpart that the air safety investigation into the causes of the crash would be carried out by the Russian Interstate Aviation Committee (as the competent authority in the State where the crash took place), with the participation of Polish experts. Both States agreed that the main technical investigation would be conducted according to the international standards and recommended practices specified in Annex 13 of the Convention on International Civil Aviation (Chicago Convention), which normally apply to civil aviation, despite the fact that the Polish Air Force Tu-154M was registered as a State aircraft and the fateful flight served State purposes.

3. The report of the investigation team of the Russian Interstate Aviation Committee published on 12 January 2011 concluded that “[t]he immediate cause of the accident was the failure of the crew to take a timely decision to proceed to an alternate aerodrome although they were [numerous times] timely informed on the actual weather conditions at Smolensk ‘Severny’ Airdrome that were significantly lower than the established airdrome minima; descent without visual contact with ground references to an altitude much lower than minimum descent altitude for go-around (100 m) in order to establish visual flight as well as no reaction to the numerous TAWS warnings [Terrain Awareness and Warning System] which led to controlled flight into terrain, aircraft destruction and death of the crew and passengers”.

4. The Polish authorities’ comments on the draft of the Russian Interstate Aviation Committee report were not taken into account in the final version of the report. The Polish Committee for Investigation of National Aviation Accidents subsequently issued its own report, on 29 July 2011. This report stipulates that “[t]he immediate cause of the accident was the descent below the minimum descent altitude at an excessive rate of descent in weather conditions which prevented visual contact with the ground, as well as a delayed execution of the go-around procedure. Those circumstances led to an impact on a terrain obstacle resulting in separation of a part of the left wing with aileron and consequently to the loss of aircraft control and eventual ground impact”.

1. *Assembly debate* on 12 October 2018 (36th Sitting) (see [Doc. 14607](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt). *Text adopted by the Assembly* on 12 October 2018 (36th Sitting).



Resolution 2246 (2018)

5. While both reports agree on the basic nature of the tragedy as an accident, the Russian report places all responsibility on the aircraft's crew members; the Polish investigators concluded that Russian air traffic control also played a part in the accident by transmitting incorrect information to the crew regarding the aircraft's position, and that deficiencies of Smolensk Airport contributed to the crash. The Polish side has also put into doubt the independence and neutrality of the Russian Interstate Aviation Committee.
6. On 11 April 2018, the Committee for Re-Investigation of the Crash of Tu-154M in Smolensk, Russia, appointed by the Polish Government, published a new preliminary report in which it concluded that the aircraft was "destroyed in the air as a result of several explosions".
7. Now, over eight years after the accident, the Russian Federation still maintains possession of the plane wreckage, the black boxes with original flight data recordings and other evidentiary material. Although copies of flight data recordings and some material evidence have been transmitted to the Polish authorities, Poland has strongly insisted for years that the wreckage and all original materials be returned. In both countries, criminal investigations relating to the crash are still open.
8. The Assembly recalls that under Annex 13 of the Chicago Convention, the State of occurrence is required to return the wreckage and other evidentiary material to the State of registration of the aircraft as soon as the technical air safety investigation is completed, which was the case in January 2011. The continuing refusal of the Russian authorities to return the wreckage and other evidence constitutes an abuse of rights and has fuelled speculation on the Polish side that Russia has something to hide.
9. The Assembly therefore calls on the governments of the Russian Federation and the Republic of Poland to engage in international mediation on how to implement the conclusions in paragraph 10.1, and to report back to the Assembly on the results within twelve months of the adoption of this resolution.
10. Given that the technical air safety investigation by the Russian Interstate Aviation Committee was completed and its final report published in 2011, the Assembly further calls on the Russian Federation to:
 - 10.1. hand over the wreckage of the Polish Air Force Tu-154M to the competent Polish authorities without further delay, in close co-operation with the Polish experts, and in a manner that avoids any further deterioration of potential evidence;
 - 10.2. meanwhile, adequately protect the wreckage in a manner agreed with Polish experts;
 - 10.3. refrain from carrying out any more activities at the site of the crash that could be seen as desecrating this location, which has a powerful emotional significance for many Poles.
11. The Assembly further calls on the law-enforcement authorities of both States to fully co-operate in establishing any possible criminal responsibilities related to the crash, including by swiftly making any evidence available on the request of the other State.
12. Finally, the Assembly solemnly recalls the purpose of the fateful flight: transporting the most senior representatives of the Polish State to a memorial ceremony at Katyń, the site of the massacre of thousands of Polish patriots by Stalin's secret police in the spring of 1940. The Soviet Union had long refused to accept its responsibility for this crime, but it finally recognised the facts in 1990. The process of reconciliation between Poles and Russians, which must continue on the basis of historical truth, should not be put at risk by any abusive or provocative behaviour relating to the tragic events in Smolensk.