



## Recommandation 2245 (2023)<sup>1</sup>

# Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe – Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun

Assemblée parlementaire

1. L'Europe fait face à des défis hors du commun. L'agression de grande envergure, prolongée et brutale commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine est une atteinte à tous les principes défendus par le Conseil de l'Europe et aux fondements mêmes de l'architecture multilatérale européenne édifée pour éviter que les atrocités de la seconde guerre mondiale ne se répètent. L'agression militaire de grande ampleur menée par la Russie contre la Géorgie en 2008, suivie de l'occupation de régions de Géorgie, fait partie de la même politique agressive, qui est en contradiction flagrante avec les normes et les principes fondamentaux du droit international et d'un ordre international fondé sur des règles.
2. Le retour d'une guerre d'agression à grande échelle en Europe démontre que la solidité et la résilience des démocraties européennes, leur respect des droits humains et leur adhésion à l'État de droit sont les meilleurs garants de la prospérité, de la sécurité et de l'avenir pacifique de tous. Dans ce moment crucial de l'histoire européenne, les États membres du Conseil de l'Europe devraient, au plus haut niveau politique, réaffirmer leur unité autour de ces valeurs communes et leur attachement indéfectible au multilatéralisme fondé sur le droit international.
3. L'Assemblée parlementaire se félicite par conséquent de la décision du Comité des Ministres de convoquer le 4<sup>e</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe à Reykjavik les 16 et 17 mai 2023. Elle salue les efforts déployés par les présidences irlandaise et islandaise du Comité des Ministres pour parvenir à ce résultat et remercie vivement la Secrétaire Générale pour le rôle qu'elle a joué, et en particulier pour son initiative de créer, à l'invitation du Comité des Ministres, un groupe de réflexion de haut niveau. L'Assemblée accueille avec satisfaction le rapport de ce groupe, qui apporte une contribution majeure à la réflexion en cours pour préparer le sommet, et valide ses orientations générales et ses principales propositions.
4. Si l'Ukraine et les Ukrainiens-ne-s sont les victimes directes de l'agression illégale, injustifiée et injustifiable de la Fédération de Russie, les répercussions de celle-ci sont mondiales. Les Européen-ne-s ont commencé à payer le prix de la guerre avec l'augmentation du coût de la vie et une récession économique imminente qui affectera leurs vies alors qu'ils se remettent tout juste des premières vagues de la pandémie de covid-19. Cela risque d'éroder davantage la confiance dans les systèmes et les institutions politiques et démocratiques, accentuant ainsi une tendance négative observée depuis quelques années.
5. La question de savoir comment combler le fossé qui existe entre les attentes de la population et les politiques publiques est un test supplémentaire pour les démocraties européennes. La population demande la protection de ses droits, y compris contre les abus de ses propres autorités. Elle exige un environnement sain et des actions contre le changement climatique. Elle veut que la technologie améliore sa qualité de vie sans la contrôler. Elle exige d'avoir davantage son mot à dire dans la prise de décisions politiques et de participer aux processus démocratiques au-delà des élections. Elle s'attend à juste titre à ce que la politique et les

---

1. Discussion par l'Assemblée le 24 janvier 2023 (4<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15681](#) et [addendum](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Fiona O'Loughlin). *Texte adopté par l'Assemblée* le 24 janvier 2023 (4<sup>e</sup> séance).



institutions publiques soient exemptes de corruption. Elle attache de l'importance à la justice et souhaite plus d'égalité et d'inclusion, ainsi que de meilleures perspectives socio-économiques pour elle-même et pour les générations futures.

6. Le 4<sup>e</sup> sommet devrait avoir pour ambition de définir un programme tourné vers l'avenir pour le Conseil de l'Europe, plaçant les intérêts, les préoccupations et les attentes des populations au cœur de la mission de l'Organisation.

7. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres de préparer une déclaration politique et un plan d'action qui seront adoptés par les chef·fe·s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe lors du sommet à venir, afin d'apporter une nouvelle vision stratégique, un nouvel élan politique et de nouvelles réponses aux défis hors du commun qui se posent aujourd'hui.

8. Uni·e·s autour de valeurs communes, les chef·fe·s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient:

8.1. affirmer leur soutien inconditionnel à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières internationalement reconnues, et leur solidarité avec l'Ukraine et les Ukrainien·ne·s;

8.2. condamner l'agression commise par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, qui constitue une violation grave du droit international et une menace pour la paix et la sécurité internationales, qui a également entraîné de graves violations flagrantes du droit international humanitaire et du droit international des droits humains, et a causé des dommages et des souffrances considérables aux victimes et à l'ensemble de la population ukrainienne, et qui a mis et continue de mettre en danger la paix et la sécurité en Europe et dans le monde;

8.3. adopter une approche globale de l'obligation de la Fédération de Russie de répondre de ses actes d'agression contre l'Ukraine, en veillant à ce que les initiatives internationales et nationales prises en matière d'obligation de rendre des comptes ne présentent plus de lacunes, et à prévenir toute forme d'impunité, compte tenu de l'urgence de la question et du besoin impérieux d'agir, et en particulier:

8.3.1. soutenir et diriger l'initiative visant à créer un tribunal pénal international ad hoc, chargé d'enquêter sur le crime d'agression commis par les dirigeants politiques et militaires de la Fédération de Russie et d'engager des poursuites à leur encontre, et appeler le Conseil de l'Europe et les États membres à fournir une assistance concrète sur le plan technique et sur celui de l'expertise pour sa mise en place, tout en invitant le Conseil de l'Europe à jouer activement un rôle de premier plan dans la création de ce tribunal pénal international ad hoc;

8.3.2. soutenir le travail des juridictions internationales et des juridictions nationales ayant pour mandat d'enquêter sur les génocides, les crimes de guerre, les violations du droit international humanitaire et les crimes contre l'humanité perpétrés dans le cadre de l'agression, et d'en poursuivre les auteurs;

8.3.3. soutenir la mise en place d'un mécanisme de compensation international global incluant un registre des dommages causés par l'agression russe;

8.4. réaffirmer que la consolidation de la paix fondée sur la justice et la coopération internationale est d'un intérêt vital pour la préservation de la société humaine et de la civilisation;

8.5. réaffirmer leur attachement au multilatéralisme fondé sur des règles, qui constitue le pivot de l'ordre international;

8.6. réaffirmer leur engagement mutuel à faire de l'Europe un vaste espace de sécurité démocratique, pour reprendre les termes de la Déclaration de Vienne qui avait conclu le 1<sup>er</sup> Sommet des chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe en 1993.

9. Le 4<sup>e</sup> sommet devrait veiller à ce que le Conseil de l'Europe intensifie son soutien à l'Ukraine, immédiatement et après la fin de la guerre d'agression. Le bon fonctionnement des institutions démocratiques, le respect de l'État de droit et la conformité aux normes démocratiques, ainsi qu'une intégration européenne plus forte, sont les meilleurs garants de la sécurité démocratique de l'Ukraine et de l'Europe, et sont aussi essentiels que l'effort de reconstruction. Des mesures devraient être prises pour accroître la notoriété et la visibilité de l'assistance substantielle apportée à l'Ukraine et de la coopération de celle-ci avec le Conseil de l'Europe, ainsi que pour assurer une coordination et une coopération accrues avec les autres organisations internationales concernées, par la mise en place d'un coordinateur spécial, sous l'autorité de la Secrétaire Générale.

10. Le 4<sup>e</sup> sommet devrait également exiger que la Fédération de Russie se retire des territoires de la Géorgie, de la République de Moldova et de l'Ukraine qui sont illégalement occupés et sous son contrôle; réaffirmer l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, la Convention) et d'autres traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits humains dans ces territoires; encourager le Conseil de l'Europe à maintenir des contacts avec la société civile, les organisations non gouvernementales, les défenseurs des droits humains et les journalistes indépendants sur le terrain, et à soutenir d'autres mécanismes internationaux des droits humains accessibles aux populations de ces régions, notamment ceux sous l'égide de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et des Nations Unies.

11. Réaffirmant la position du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation intergouvernementale chef de file en Europe pour toutes les questions relatives aux droits humains, à la démocratie et à l'État de droit, les chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient rappeler la vocation paneuropéenne de l'Organisation, son unité et sa nature en tant que communauté de valeurs, pouvant guider tous ceux qui défendent ou aspirent à la démocratie, aux droits humains et à l'État de droit, où qu'ils se trouvent. Dans ce contexte, le sommet devrait exprimer son soutien en faveur d'une politique d'ouverture à l'égard des personnes, des groupes et des organisations russes et biélorusses qui prônent sans équivoque les valeurs et les principes du Conseil de l'Europe.

12. Le sommet devrait continuer à développer le rôle du Conseil de l'Europe en tant que communauté politique, en accentuant la dimension politique de ses travaux et en assurant une articulation efficace de ses fonctions et responsabilités avec d'autres institutions de l'architecture multilatérale. À cet égard, il devrait viser à renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, conformément à la [Résolution 2430 \(2022\)](#) de l'Assemblée «Au-delà du Traité de Lisbonne: renforcer le partenariat stratégique entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne»:

12.1. en donnant une impulsion décisive à la finalisation des négociations d'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme;

12.2. en invitant l'Union européenne à devenir partie à d'autres instruments du Conseil de l'Europe et notamment à la Charte sociale européenne révisée (STE n° 163), à la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, «Convention d'Istanbul») et à l'accord partiel et élargi établissant le Groupe d'États contre la corruption;

12.3. en renforçant le dialogue politique et la coopération, en particulier dans le domaine de l'État de droit;

12.4. en appelant l'Union européenne à envisager un rôle structuré pour le Conseil de l'Europe dans le cadre du processus d'élargissement de l'Union européenne;

12.5. en jetant les bases d'une révision du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne.

13. Le sommet devrait reconnaître la contribution du Conseil de l'Europe à la gouvernance mondiale et encourager l'Organisation à faire rayonner ses valeurs et ses normes au-delà de ses membres, en renforçant sa coopération avec les États et organisations intéressés, dans son voisinage géographique ou dans sa proximité politique. Il devrait chercher à faire du Conseil de l'Europe un partenaire plus proche des Nations Unies, de ses agences et de ses mécanismes, en vue de soutenir la gouvernance mondiale, le multilatéralisme fondé sur des règles et la réalisation des Objectifs de développement durable.

14. Si la démocratie, les droits humains et l'État de droit doivent rester ses principaux objectifs et domaines de compétence, le Conseil de l'Europe devrait être renouvelé, renforcé et doté de nouveaux moyens pour avoir un impact et demeurer à l'avant-garde, en s'adaptant à l'évolution de la société et aux demandes des citoyen-ne-s.

15. En ce qui concerne les droits humains, les chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient s'engager à sauvegarder et à renforcer le système de la Convention, notamment:

15.1. en réaffirmant la nature contraignante des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et des décisions relatives aux mesures provisoires, et leur primauté par rapport à celles des juridictions nationales;

15.2. en continuant à renforcer l'exécution des arrêts par l'intensification des activités de coopération pertinentes et l'introduction d'une procédure de dialogue politique accru en cas de non-conformité;

15.3. en assurant la reconnaissance et la promotion du rôle des parlements nationaux, des institutions nationales des droits humains et des organisations de la société civile dans le suivi du respect de la Convention et des arrêts de la Cour.

16. Afin de répondre aux demandes pressantes et répandues de l'opinion publique qui exige que les pouvoirs publics s'attaquent au problème du changement climatique et fassent passer la viabilité à long terme de l'environnement avant les préoccupations économiques immédiates, le changement climatique devrait être un point distinct à l'ordre du jour du sommet, permettant aux chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe:

16.1. de prendre l'initiative, au nom du Conseil de l'Europe, d'établir la protection de l'environnement comme un droit tout en réitérant l'engagement à réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre afin de limiter l'augmentation de la température mondiale, conformément à l'Accord de Paris;

16.2. de soutenir l'élaboration d'un cadre juridiquement contraignant du Conseil de l'Europe pour garantir le droit à un environnement propre, sain et durable, conformément à la [Résolution 2396 \(2022\)](#) «Ancrer le droit à un environnement sain: la nécessité d'une action renforcée du Conseil de l'Europe», qui a été adoptée à l'unanimité par l'Assemblée;

16.3. de demander la création d'un comité du Conseil de l'Europe qui agit en tant que plateforme d'échange d'informations, qui promeut les meilleures pratiques, qui dispense des conseils juridiques et élabore des outils pour l'évaluation des politiques et de la législation dans le domaine de la protection de l'environnement et de la lutte contre le changement climatique.

17. Les chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient reconnaître et donner une nouvelle impulsion au rôle précurseur du Conseil de l'Europe dans la protection des droits humains et à sa capacité à élaborer des normes juridiques, à mettre en avant de meilleures pratiques et à soutenir les efforts de réforme nationaux dans de nouveaux domaines de préoccupation, dont les droits de nouvelle génération. Ils devraient appuyer le travail du Conseil de l'Europe dans les domaines de l'intelligence artificielle, de la protection des données, de l'égalité femmes-hommes et de la protection contre la violence fondée sur le genre et contre la discrimination.

18. En mettant davantage l'accent sur les droits sociaux, qui forment une partie indivisible des droits humains, le Conseil de l'Europe pourrait s'attaquer à l'une des causes profondes de la tendance préoccupante au recul de la démocratie observée ces dernières années. Pour répondre à ce problème, le sommet devrait également soutenir l'élargissement des activités du Conseil de l'Europe visant à accroître la confiance des citoyen-ne-s dans les processus démocratiques et les institutions publiques, notamment en ce qui concerne:

18.1. le renforcement de la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit;

18.2. l'amélioration de la qualité et du professionnalisme de l'administration publique;

18.3. le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire;

18.4. la lutte contre la corruption;

18.5. le renforcement de la démocratie locale;

18.6. l'extension des possibilités de participation des citoyen-ne-s et de démocratie délibérative dans la prise de décisions publiques;

18.7. la lutte contre la discrimination, l'intolérance et l'exclusion;

18.8. la garantie de l'intégrité, de la résilience et de l'adaptabilité des processus électoraux en veillant à ce que ceux-ci soient inclusifs, représentatifs et participatifs.

19. Les chef-fe-s d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient réitérer leur attachement à la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales, qui est un aspect essentiel de la protection des droits humains et de la participation démocratique, et une condition préalable à la paix et à la sécurité démocratique. Le sommet devrait instaurer une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans ce domaine, y compris lors de l'évaluation des pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, sur la base des critères de Copenhague et des normes pertinentes développées par le Conseil de l'Europe.

20. Par ailleurs, pour accroître la cohérence, l'impact et la visibilité des activités de l'Organisation dans le domaine de la démocratie et de l'État de droit, le sommet devrait:
- 20.1. demander l'élaboration d'une «liste de contrôle de la démocratie» qui définirait les critères essentiels présidant au bon fonctionnement d'une démocratie, à utiliser comme document de référence par les États membres et autres;
  - 20.2. envisager la mise en place d'un commissaire à la démocratie et à l'État de droit du Conseil de l'Europe, en tant qu'organe indépendant élu par l'Assemblée et doté de moyens et de la capacité de s'engager systématiquement dans un dialogue permanent avec les États membres, de donner une alerte précoce et de réagir rapidement, ainsi que d'offrir une assistance pertinente, en étroite coopération avec les secteurs clés du Secrétariat et des institutions du Conseil de l'Europe, y compris le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, afin de contribuer au renforcement du modèle démocratique dans toute l'Europe.
21. Le sommet devrait veiller à ce que le Conseil de l'Europe place les personnes au centre de sa mission:
- 21.1. en intégrant les questions relatives à la jeunesse dans toutes ses activités;
  - 21.2. en mettant en place de nouveaux canaux permettant à la société civile, aux organisations non gouvernementales et aux institutions nationales de défense des droits humains de contribuer utilement au travail d'élaboration des normes, de suivi et de coopération de l'Organisation;
  - 21.3. en faisant preuve d'une ouverture et d'une transparence accrues dans ses méthodes de travail;
  - 21.4. en adoptant une politique de communication efficace pour exposer au grand public la mission, les objectifs et l'impact du Conseil de l'Europe.
22. Pour que le Conseil de l'Europe puisse compter sur des ressources financières qui lui permettent de s'acquitter efficacement de son mandat, les chefs de État et de gouvernement du Conseil de l'Europe devraient:
- 22.1. prendre l'engagement politique d'augmenter le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, en croissance réelle;
  - 22.2. charger le Comité des Ministres de revoir les barèmes des contributions des États membres en vue de relever la contribution minimale et d'assurer une plus grande équité dans la manière dont les États membres financent l'Organisation;
  - 22.3. inviter le Comité des Ministres à étudier la possibilité que l'Union européenne contribue au budget ordinaire du Conseil de l'Europe, eu égard au partenariat stratégique entre les deux organisations.
23. L'Assemblée invite le Comité des Ministres et la Secrétaire Générale, dans le cadre de leurs compétences respectives, à mettre en œuvre les orientations politiques du sommet par des mesures et des réformes administratives adéquates.
24. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres de l'associer étroitement au processus de réflexion et de préparation du sommet et à son suivi, en maintenant le climat de dialogue et de coopération avec le Comité des Ministres, la Secrétaire Générale et les autres organes et institutions du Conseil de l'Europe.
25. Pour sa part, l'Assemblée décide de continuer à soutenir le processus et s'engage à prendre en compte les orientations politiques du sommet dans ses travaux.