



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

SESSION ORDINAIRE DE 2018

Quatrième partie

8-12 octobre 2018

**TEXTES ADOPTÉS
PAR L'ASSEMBLÉE**

Versions provisoires

Table des matières

Recommandations

- Recommandation 2140 (2018) 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» (Doc. 14619)
- Recommandation 2141 (2018) Le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 14626)
- Recommandation 2142 (2018) Accords négociés dans le cadre de procédures pénales: le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès (Doc. 14618)

Résolutions

- Résolution 2236 (2018) Le traitement des mineurs palestiniens dans le système judiciaire israélien (Doc. 14583)
- Résolution 2237 (2018) Réglementer le financement étranger de l'islam en Europe afin de prévenir la radicalisation et l'islamophobie (Doc. 14617)
- Résolution 2238 (2018) Radicalisation des migrants et des communautés de diasporas en Europe (Doc. 14625)
- Résolution 2239 (2018) Vie privée et familiale: parvenir à l'égalité quelle que soit l'orientation sexuelle (Doc. 14620)
- Résolution 2240 (2018) 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» (Doc. 14619)
- Résolution 2241 (2018) La sûreté et la sécurité nucléaires en Europe (Doc. 14622)
- Résolution 2242 (2018) Le rôle des parlements nationaux pour assurer le succès des processus de décentralisation (Doc. 14623)
- Résolution 2243 (2018) Le regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe (Doc. 14626)
- Résolution 2244 (2018) 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 (Doc. 14606)
- Résolution 2245 (2018) Accords négociés dans le cadre de procédures pénales: le besoin de normes minimales pour les systèmes de renonciation au procès (Doc. 14618)
- Résolution 2246 (2018) 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 (Doc. 14607)

Recommandations
2140 à 2142



Recommandation 2140 (2018)¹

Version provisoire

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 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, sous forme par exemple de menaces de mort, d'actes de torture, de traitements inhumains ou dégradants ou de 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 relatives aux droits de l'homme comparables, tout en respectant les particularités du mandat, de la composition, de la structure et des méthodes de travail de ces organes. 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).





Recommandation 2141 (2018)¹

Version provisoire

Le 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 les besoins de collecte de demandes et délivrance de visas;
- 1.3. invite les États membres qui ne l'ont pas encore fait à adhérer au Système d'information des visas de l'espace Schengen de l'Union européenne ou à coopérer avec lui pour faciliter les échanges de données nécessaires à l'accélération 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).





Recommandation 2142 (2018)¹

Version provisoire

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).



Résolutions
2236 à 2246



Résolution 2236 (2018)¹

Version provisoire

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, et 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», a réitéré son soutien en ce qui concerne les 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 au niveau européen et international sert non seulement 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, du moment de 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 standard applicables aux enfants en ce qui concerne l'application régulière de la loi. Bien

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).



que le comportement criminel de certains mineurs palestiniens doit 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.

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 mineurs 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 des Nations Unies 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 ou les interrogatoires de nuit;

6.4. de limiter au maximum 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 retenu;

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 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 plaider 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 redonner un nouvel élan au processus de paix.



Résolution 2237 (2018)¹

Version provisoire

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 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 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 discours interreligieux ou à l'exercice d'un culte 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 qui devient problématique lorsqu'elle dépasse la simple fourniture de 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 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 mettre 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;

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).



6.2. à rejeter toutes tentatives d'interférence 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, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Commission de Venise et l'Assemblée; ceci 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 faire porter ces mesures sur un renforcement de la transparence, notamment à travers un rendu annuel des comptes identifiant clairement l'origine des financements étrangers et leur usage, 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 développer 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 terreaux.

12. L'Assemblée invite enfin les États membres à mettre en œuvre le Plan d'action arrêté par le 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.



Résolution 2238 (2018)¹

Version provisoire

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 fuitent 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 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 migratoires d'ensemble 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 des 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'isolationnisme communautaire 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 en ligne et sur les 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, 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'inspirent de responsables politiques populistes et renforcent l'association du terrorisme à 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

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).



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.

7. L'Assemblée met en avant les femmes et les organisations féminines qui jouent un rôle primordial dans la prévention de la radicalisation au sein de la famille, mais aussi de la communauté, et qui 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 pour la période 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. à promouvoir des mesures législatives pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent;

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

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

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

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

10.2. concernant les stratégies de prévention:

10.2.1. à 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 à favoriser le recrutement et l'implication des employés de la municipalité et des enseignants issus de l'immigration;

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

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

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

10.2.6. à 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. à 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. à promouvoir et à 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. à donner 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. à 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. à encourager la mise en place, dans les prisons, de programmes de réhabilitation et de réintégration spécifiques et tenant compte du genre;
- 10.4. concernant la prévention de la radicalisation par l'éducation et les politiques d'inclusion sociale:
- 10.4.1. à 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. à définir des orientations de portée générale à l'intention des éducateurs pour prévenir la radicalisation des jeunes et favoriser leur désengagement;
 - 10.4.3. à 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. à proposer des programmes éducatifs promouvant la tolérance et la compréhension des différentes religions, philosophies de vie, cultures et traditions différentes;
 - 10.4.5. à 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. à créer un mécanisme européen favorisant la protection sociale des migrants qui travaillent et de leur famille;
 - 10.4.7. à encourager la participation des migrants et des diasporas aux activités sociales et sportives, qui représentent une alternative à l'engagement dans des organisations extrémistes, à donner de la visibilité aux idoles sportives issues de l'immigration et à favoriser leur mobilisation;
- 10.5. concernant la prévention de la radicalisation en ligne:
- 10.5.1. à 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 incisifs et éloquentes qui permettront de lutter contre le discours de haine et la radicalisation en ligne;
 - 10.5.2. à 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. à promouvoir la mise en place de mesures permettant à chaque utilisateur d'internet de bloquer les contenus illégaux et de les signaler aux autorités compétentes;
 - 10.5.4. à 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. à développer des ressources d'enseignement et d'apprentissage numériques pour prévenir la radicalisation et l'extrémisme violent, le racisme, le discours de haine et l'antisémitisme, destinées à être utilisées dans les collèges et lycées, et dans le cadre de la formation des enseignants;
 - 10.5.6. à encourager et à soutenir des initiatives de terrain promouvant l'autorégulation d'internet et la lutte contre la radicalisation en ligne;

10.5.7. à organiser des formations pour les représentants des religions sur l'utilisation des médias pour partager 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.



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).



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.



Résolution 2240 (2018)¹

Version provisoire

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 observe 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 initiatives prises par les 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 par ailleurs les États qui exercent un contrôle effectif sur les territoires où agissent les autorités de fait d'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 aux «zones grises» (c'est-à-dire aux territoires 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 ces dernières doivent accepter que les visites de suivi soient effectuées

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 \(2018\)](#).



en pleine conformité avec le mandat de l'organe de suivi compétent. L'Assemblée se félicite tout 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 encourage les autorités de fait respectives, ainsi que les autorités légitimes de la République de Moldova et de 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 initiatives prises par 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 saurait 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, sous forme par exemple de menaces de mort, d'actes de torture, de traitements inhumains ou dégradants ou de 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'efficacités 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.



Résolution 2241 (2018)¹
Version provisoire

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 font plus pressants 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 fait observer que bon nombre de centrales nucléaires européennes vieillissent rapidement: en 2018, 82 des 184 réacteurs étaient en service depuis au moins 35 ans et environ un réacteur sur six avait plus de 40 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 des citoyens dans la sûreté nucléaire, et estime qu'il faudrait augmenter la fréquence des examens de sûreté pour les réacteurs de plus de 40 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 que nous voulons. 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).



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, et 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 (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 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 Economique 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 évaluée de façon complète par le biais d'une mission d'évaluation du site par le Service d'examen du site de la conception basé sur les événements externes (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 40 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 de meilleures 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 5 kilomètres autour des centrales nucléaires, au sein duquel l'évacuation, la mise à l'abri ou la prophylaxie à 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 assemblées régionales visant à développer les contacts mutuels et à leur fournir les informations indispensables concernant les divers aspects du secteur de l'énergie nucléaire relevant de sa compétence.



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).*



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.



Résolution 2243 (2018)¹

Version provisoire

Le 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, «la Convention»), 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'amoindrir 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. 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 familles.
4. Les enfants ne sauraient être l'objet d'une discrimination parce que leurs parents sont divorcés, remariés ou non mariés, 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 de besoins physiques ou mentaux particuliers, et qui ont davantage encore 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 des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Les États doivent 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 \(2018\)](#).



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 visas 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 une «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 frais élevés 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. L'article 10.2 de la Convention relative aux droits de l'enfant déclare qu'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 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 qui font l'objet de la traite, qui sont introduits clandestinement dans un pays ou qui sont accompagnés par un seul de leurs parents. Comme ce traité 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 en cours 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. A 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 sont parmi les 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 failles 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 des visas de l'espace Schengen de l'Union européenne. Cette démarche est vitale 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 re-délivrer 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.



Résolution 2244 (2018)¹

Version provisoire

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 individus 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. Bien que la question migratoire soit devenue un objet d'attention important dans les médias et la politique, et soit 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 Etats et sociétés et 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 l'aptitude des migrants et des réfugiés à devenir une ressource et un atout pour le pays hôte et à contribuer 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 arrivaient en Europe principalement dans le cadre des politiques de 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 des abus sexuels systématiques, ainsi que de la discrimination et de la 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 multiplicateur sur l'intégration.
5. L'Assemblée réitère 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 de discrimination multiple et intersectionnelle, l'Assemblée approuve l'inclusion de l'objectif stratégique 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).



6. L'Assemblée souligne l'importance de la Convention d'Istanbul, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (STCE n° 201) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (STCE n° 197) et sur la nécessité de les mettre en œuvre de manière efficace afin d'offrir protection aux femmes et aux filles migrantes et réfugiées et d'assurer que toutes les conditions soient réunies pour qu'elles deviennent une source de force pour nos sociétés.

7. En raison du rôle qu'elles jouent au sein de leurs familles et dans leurs communautés, l'Assemblée est convaincue que promouvoir 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 doit 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 immigrées et réfugiées en combattant toutes les formes de discrimination fondées sur le genre ou liées au genre, en particulier dans l'accès à l'éducation et à l'emploi, et élaborer des mesures et des programmes spécifiques pour faciliter leur accès;

8.3. à 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 soit bien connue de tous ceux qui prennent en charge des femmes migrantes et que les traités soient 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 immigrées 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 immigrées et réfugiées au sein de leurs familles et de leurs communautés 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 immigrées et réfugiées des informations sexospécifiques sur les normes et attentes culturelles de la société d'accueil, afin de les aider à reconnaître 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 ceci au plus tôt dès 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 immigrées et réfugiées et la reconnaissance des diplômes et qualifications professionnelles;

8.12. à organiser des activités d'information et de sensibilisation des femmes et hommes immigrés 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 immigrées et réfugiées, y compris les partenaires sociaux et les organisations des femmes immigrées et réfugiées;

8.14. à instaurer des mécanismes pour assurer la consultation systématique des organisations de femmes immigrées et réfugiées, ainsi que des organisations qui les représentent;

8.15. à faire de l'égalité de genre un élément de 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 le développement de programmes de mentorat à l'intention des femmes immigrées et réfugiées en s'appuyant sur des personnalités aptes à servir de modèles positifs;

8.17. à recueillir et à fournir des données statistiques détaillées par genre sur les migrants et réfugiés pour déterminer les besoins les plus pressants, déceler les vulnérabilités et les forces spécifiques et permettre de développer des 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.



Résolution 2245 (2018)¹
Version provisoire

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 l'existence de procès équitables en matière pénale. Les garanties prévues par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n^o 5, «la Convention»), en particulier dans son article 6, 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, seule une minorité de condamnations pénales 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 leurs systèmes judiciaires. Compte tenu des différences marquées qui existent entre les systèmes de justice pénale d'Europe et entre l'Europe et les États-Unis, cette transposition présente des risques auxquels il convient de remédier pour atténuer le plus possible tout 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» ne vire au chantage.
4. Les mécanismes de renonciation au procès présentent des avantages évidents:
 - 4.1. ils permettent d'économiser les ressources qu'exigerait la réalisation d'une enquête complète et approfondie sur l'ensemble des soupçons d'infraction 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 facilitent la concentration des ressources limitées des services répressifs sur des domaines prioritaires bien définis des activités criminelles;

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 \(2018\)](#).



- 4.3. ils peuvent contribuer à la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et les autres formes de criminalité complexe, où la capacité du procureur à proposer une transaction à d'éventuels témoins à charge facilite la pénétration de structures criminelles fermées;
- 4.4. ils permettent aux suspects qui avouent et sont prêts à accepter une condamnation d'éviter, une longue enquête préalable au procès au cours de laquelle leurs droits pourraient faire l'objet de restrictions.
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; 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 en échange de l'abandon des 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 en col blanc fortunés;
 - 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 surcoût en 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 la mise en commun 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, soient 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 ne 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 soit 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 impropre 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 des considérations de race ou de fortune dans la réduction de peine proposée à l'occasion d'une transaction basée 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.



Résolution 2246 (2018)¹

Version provisoire

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 Katyń. Le crash de cet avion à l'aérodrome Severny de Smolensk entraîna la mort de l'intégralité des 96 personnes qui se trouvaient à bord (les huit membres de l'équipage et les 88 passagers). Parmi les victimes figuraient 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 la principale enquête 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 m), afin d'effectuer un vol à vue; absence de réaction face aux nombreux avertissements TAWS [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).



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 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, Russie, 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 qu'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 de droit 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 12 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 du 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 Katyń, 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.