

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **XII-bis**  
n. **140**

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

Raccomandazione n. 2281

---

Processi riparativi e di riconciliazione per superare i conflitti passati e costruire un futuro comune di pace – la questione delle misure riparatorie giuste ed eque

---

*Trasmessa il 1° luglio 2024*

---

## PARLIAMENTARY ASSEMBLY OF THE COUNCIL OF EUROPE

### RECOMMENDATION 2281 (2024)<sup>(1)</sup>

Provisional version

Reparation and reconciliation processes to overcome past conflicts and build a common peaceful future – the question of just and equal redress

#### PARLIAMENTARY ASSEMBLY

1. Referring to its Resolution 2559 (2024) «Reparation and reconciliation processes to overcome past conflicts and build a common peaceful future – the question of just and equal redress», the Parliamentary Assembly regrets the great suffering caused by conflicts and lack of adequate effective mechanisms for providing redress. The Assembly considers that part of an improved upstream policy of conflict prevention involves adequately addressing past harms.

2. Recalling that truth-seeking initiatives, justice, reparations, recognition and guarantees of non-repetition are crucial to lasting peace and reconciliation, the Assembly calls on the Committee of Ministers to develop improved mechanisms to this end.

3. The Assembly firmly believes that there is a strong case for increased action by the Council of Europe, through a mediated process under the auspices of the Organisation, to help to address the conflicts of the past, to promote reconciliation

and reparation in relation to conflicts between Council of Europe member States, and to ensure a durable peace for the future.

4. The Assembly considers that a mediated solution could help to look contextually and holistically at resolving highly complex matters between States in order to find achievable, enforceable and implementable solutions for the benefit of victims and of lasting peace. Such a mechanism should include the perspective and needs of victims in order to find a just and meaningful solution and should ensure adequate mechanisms for implementing and distributing any awards amongst victims, having regard to both collective and individual interests.

5. The Assembly recommends that the Committee of Ministers undertake work to establish a mediation process under the auspices of the Council of Europe which should include the following elements:

5.1. a system should be established to enable member States to submit disputes as to reparations and remedies to mediation;

5.2. the mediation mechanism should avoid duplication of or conflict with any other existing processes and should not be used to bypass or undermine such processes, including in the framework of the

(1) *Assembly debate* on 26 June 2024 (20th sitting) (see Doc. 15933, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Lord Richard Keen; Doc. 16019, opinion of the Committee on Political Affairs and Democracy, rapporteur: Mr George Loucaides). *Text adopted by the Assembly* on 26 June 2024 (20th sitting).

United Nations, as well as the procedures before, and the implementation of judgments of, the European Court of Human Rights;

5.3. the Committee of Ministers, the Parliamentary Assembly or the Secretary General of the Council of Europe should be able to initiate this mediation process in the absence of consent by both parties. In the case of the Assembly this could be through a Recommendation;

5.4. the process should apply to matters within the geographic and temporal limits of the Council of Europe. It should only apply to conflicts between States who were not members of the Council of Europe at the relevant time with their express consent. Moreover, for reasons of enforceability, it should not apply to States who are no longer members of the Council of Europe;

5.5. this system should be available for interstate disputes relating to post-conflict situations or other disputes that could risk escalating into tensions;

5.6. this process should also be available for identifying a package of reparations and remedies in relation to interstate cases before the European Court of Human Rights, where a given case could benefit from a broader toolkit for proposing solutions that are better adapted to addressing the complexities of post-conflict situations and the needs of victims;

5.7. the approach should be victim-centred, involving consultation with victims and other affected groups as well as with the States concerned;

5.8. there should be an obligation on member States to engage with a mediation process in good faith. As a matter of propriety, policy and principle, member States should be co-operating with the Council of Europe to resolve issues that impact on the human rights of individuals. This is implicit

in the general obligation of States to collaborate sincerely and effectively and to co-operate in good faith, as well as in the specific obligations under the European Convention on Human Rights (ETS No. 5). In particular, the nature of collective enforcement under the Convention implies an obligation of co-operation between States. There should thus be potential repercussions for a State that is considered not to have engaged with the process in good faith;

5.9. there should be a duty on States to co-operate sincerely with the results of mediation and there should be potential consequences for unreasonable failure to do so;

5.10. much of this can be achieved using the existing legal tools at the disposal of the Council of Europe, such as the Statute, the European Convention on Human rights, and ways of working under those founding instruments, in addition to political and diplomatic pressure using tools at the disposal of the Council of Europe. In a serious case of non-compliance, use of the Complementary joint procedure could be considered, as well as potential suspension where a breach would constitute a serious violation of Article 3 of the Statute of the Council of Europe (namely a serious violation of the principles of the rule of law, human rights and sincere and effective collaboration in the realisation of the aims of the Organisation);

5.11. the Council of Europe should develop an improved toolkit and standards for reparation and reconciliation in order to find solutions that are best adapted to addressing the complexities of a post-conflict situation. Such a toolkit should be non-exhaustive, adaptable to new situations, should avoid a one-size-fits-all approach and should instead offer a number of ideas for potential use in mediated solutions.

# ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

## RECOMMANDATION 2281 (2024) <sup>(1)</sup>

Version provisoire

Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix: la question des mesures réparatoires justes et équitables

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

1. Se référant à sa Résolution 2559 (2024) « Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix: la question des mesures réparatoires justes et équitables », l'Assemblée parlementaire regrette que, face aux grandes souffrances causées par les conflits, il n'existe aucun mécanisme efficace adéquat pour apporter réparation. L'Assemblée considère qu'une meilleure politique de prévention des conflits en amont consiste en partie à remédier de manière adéquate aux préjudices passés.

2. Rappelant que les initiatives en faveur de la vérité, de la justice, des réparations, de la reconnaissance et des garanties de non-répétition sont essentielles à une paix et à une réconciliation durables, l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à mettre en place des mécanismes améliorés à cette fin.

3. L'Assemblée est fermement convaincue qu'il existe de solides arguments pour développer l'action du Conseil de l'Europe

au moyen d'un processus de médiation sous l'égide de l'Organisation, afin d'aider à résoudre les conflits du passé, de promouvoir la réconciliation et la réparation en ce qui concerne les conflits entre États membres du Conseil de l'Europe, et d'assurer une paix durable pour l'avenir.

4. L'Assemblée considère qu'une solution de médiation pourrait contribuer à résoudre de manière contextuelle et globale les questions très complexes entre les États afin de trouver des solutions réalisables, exécutoires et opérantes dans l'intérêt des victimes et d'une paix durable. Un tel mécanisme devrait tenir compte du point de vue et des besoins des victimes afin de trouver une solution juste et constructive et devrait prévoir des mécanismes adéquats pour la mise en œuvre et la répartition des indemnités entre les victimes, en tenant compte des intérêts collectifs et individuels.

5. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'entreprendre des travaux en vue de mettre en place un processus de médiation sous l'égide du Conseil de l'Europe, qui devrait comprendre les éléments suivants:

5.1. un système devrait être mis en place pour permettre aux États membres de soumettre à la médiation les litiges relatifs aux réparations et aux voies de recours;

(1) *Discussion par l'Assemblée le 26 juin 2024 (20<sup>e</sup> séance).* (voir Doc. 15933, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: Lord Richard Keen; Doc. 16019, avis de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteur: M. George Loucaides). *Texte adopté par l'Assemblée le 26 juin 2024 (20<sup>e</sup> séance).*

5.2. il convient d'éviter que le mécanisme de médiation fasse double emploi ou entre en conflit avec les autres processus déjà en place; le mécanisme ne devrait pas non plus servir à les contourner ou à leur nuire, notamment dans le cadre des Nations Unies et lorsqu'il est question des procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme et de l'exécution des arrêts rendus par celle-ci;

5.3. le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou le/la Secrétaire Général-e du Conseil de l'Europe devraient avoir la possibilité d'initier ce processus de médiation en l'absence du consentement des deux parties. Dans le cas de l'Assemblée, cela pourrait se faire au moyen d'une recommandation;

5.4. ce processus devrait s'appliquer aux affaires qui relèvent de la compétence géographique et temporelle du Conseil de l'Europe. Il ne pourrait s'appliquer aux États qui n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe à la période considérée qu'avec leur consentement exprès. De plus, en raison de son caractère exécutoire, ce processus ne devrait pas s'appliquer aux États qui ne sont plus membres du Conseil de l'Europe;

5.5. ce système devrait être disponible pour les litiges interétatiques liés à des situations post-conflit ou à d'autres différends risquant de dégénérer en tensions;

5.6. ce processus devrait également être disponible pour identifier un ensemble de réparations et de recours liés à des litiges interétatiques devant la Cour européenne des droits de l'homme, où un litige donné pourrait bénéficier d'une boîte à outils plus large pour proposer des solutions mieux adaptées aux complexités des situations post-conflit et aux besoins des victimes;

5.7. l'approche devrait être centrée sur les victimes en impliquant une consultation avec les victimes et les autres groupes touchés, ainsi qu'avec les États concernés;

5.8. les États membres devraient avoir l'obligation de s'engager de bonne foi dans un processus de médiation. Pour des raisons de convenance, de politique et de principe,

les États membres devraient coopérer avec le Conseil de l'Europe pour résoudre les problèmes qui ont un impact sur les droits humains des individus. Ceci est implicite dans l'obligation générale des États de collaborer sincèrement et efficacement et de coopérer de bonne foi, ainsi que dans les obligations spécifiques découlant de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5). En particulier, la nature de l'exécution collective en vertu de la Convention implique une obligation de coopération entre les États. Il devrait donc y avoir des répercussions potentielles pour un État qui est considéré comme ne s'étant pas engagé de bonne foi dans le processus;

5.9. les États devraient être tenus de coopérer sincèrement avec les résultats de la médiation; des conséquences devraient être prévues en cas de manquement déraisonnable de coopérer;

5.10. une grande partie de cet objectif peut être réalisée en utilisant les outils juridiques existants à la disposition du Conseil de l'Europe, tels que le Statut, la Convention européenne des droits de l'homme, et les méthodes de travail dans le cadre de ces instruments fondateurs, en plus des pressions politiques et diplomatiques exercées par les outils à la disposition du Conseil de l'Europe. En cas de non-respect grave, le recours à la procédure complémentaire conjointe pourrait être envisagé, ainsi qu'une suspension potentielle lorsqu'une violation constituerait une violation grave de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire une violation grave des principes de l'État de droit, des droits de l'homme et d'une collaboration sincère et efficace à la réalisation des objectifs de l'Organisation);

5.11. le Conseil de l'Europe devrait mettre au point une boîte à outils et des normes améliorées en matière de réparation et de réconciliation afin de trouver les solutions les mieux adaptées pour faire face aux complexités d'une situation post-conflit. Une telle boîte à outils devrait être non exhaustive, adaptable à de nouvelles situations, éviter une approche unique et offrir plutôt un certain nombre d'idées pour une utilisation potentielle dans le cadre de solutions de médiation.

## ASSEMBLEA PARLAMENTARE DEL CONSIGLIO D'EUROPA

### RACCOMANDAZIONE 2281 (2024) <sup>(1)</sup>

#### Processi riparativi e di riconciliazione per superare i conflitti passati e costruire un futuro comune di pace – la questione delle misure riparatorie giuste ed eque

##### ASSEMBLEA PARLAMENTARE

1. Facendo riferimento alla Risoluzione 2559 (2024) « Processi riparativi e di riconciliazione per superare i conflitti passati e costruire un futuro comune di pace – la questione delle misure riparatorie giuste ed eque », l'Assemblea parlamentare si rammarica per le grandi sofferenze causate dai conflitti e per la mancanza di adeguati efficaci meccanismi di riparazione. L'Assemblea ritiene che una migliore politica di prevenzione a monte dei conflitti implichi una risposta adeguata ai danni del passato.

2. Ricordando che le iniziative di ricerca della verità, la giustizia, le riparazioni, il riconoscimento e le garanzie di non ripetizione sono fondamentali per una pace e una riconciliazione durature, l'Assemblea invita il Comitato dei Ministri a sviluppare meccanismi migliori a tal fine.

3. L'Assemblea è fermamente convinta che vi siano valide ragioni per una maggiore azione da parte del Consiglio d'Europa, attraverso un processo di mediazione sotto gli auspici dell'Organizzazione, per contribuire ad affrontare i conflitti del passato, promuovere la riconciliazione e la

riparazione in relazione ai conflitti tra gli Stati membri del Consiglio d'Europa e garantire una pace duratura per il futuro.

4. L'Assemblea ritiene che una soluzione mediata potrebbe contribuire a considerare in modo contestuale e esaustivo la risoluzione di questioni altamente complesse tra Stati, al fine di trovare soluzioni realizzabili, applicabili e attuabili a vantaggio delle vittime e di una pace duratura. Tale meccanismo dovrebbe includere la prospettiva e le esigenze delle vittime al fine di trovare una soluzione giusta e rilevante e dovrebbe garantire meccanismi adeguati all'attuazione e alla distribuzione di eventuali risarcimenti tra le vittime, tenendo conto degli interessi sia collettivi che individuali.

5. L'Assemblea raccomanda che il Comitato dei Ministri intraprenda un lavoro per istituire un processo di mediazione sotto gli auspici del Consiglio d'Europa che includa i seguenti elementi:

5.1. dovrebbe essere istituito un sistema che consenta agli Stati membri di sottoporre a mediazione le controversie in materia di riparazione e rimedi;

5.2. il meccanismo di mediazione dovrebbe evitare duplicazioni o contrapposizioni con altri possibili processi in essere e non dovrebbe essere utilizzato per aggirare o minare tali processi, compresi quelli che si svolgono nel quadro delle Nazioni Unite e i procedimenti e l'esecuzione delle sen-

(1) *Dibattito in Assemblea* del 26 giugno 2024 (20° seduta) (V. Doc. 15933, relazione della Commissione affari giuridici e diritti umani, relatore: Lord Richard Keen; Doc. 16019, parere della Commissione affari politici e democrazia, relatore: On. George Loucaides). *Testo adottato dall'Assemblea* il 26 giugno 2024 (20° seduta).

tenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo;

5.3. il Comitato dei Ministri, l'Assemblea parlamentare o il Segretario generale del Consiglio d'Europa dovrebbero essere in grado di avviare questo processo di mediazione in assenza del consenso di entrambe le parti. Nel caso dell'Assemblea, ciò potrebbe avvenire attraverso una Raccomandazione;

5.4. il processo dovrebbe applicarsi alle questioni che rientrano nei limiti geografici e temporali del Consiglio d'Europa. Dovrebbe applicarsi ai conflitti tra Stati che non erano membri del Consiglio d'Europa al momento in questione solo con il loro esplicito consenso. Inoltre, per ragioni di applicabilità, non dovrebbe applicarsi agli Stati che non sono più membri del Consiglio d'Europa;

5.5. questo sistema dovrebbe essere disponibile per le controversie interstatali relative a situazioni post-conflitto o altre controversie che potrebbero rischiare di degenerare in tensioni;

5.6. questo processo dovrebbe essere utilizzabile anche per individuare una serie di misure riparative e rimedi in relazione ai casi interstatali sottoposti alla Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove un determinato caso potrebbe beneficiare di una serie di strumenti più ampia per proporre soluzioni più adatte ad affrontare le complessità delle situazioni post-belliche e le esigenze delle vittime;

5.7. l'approccio dovrebbe essere incentrato sulle vittime e prevedere la consultazione delle stesse e di altri gruppi interessati, nonché degli Stati coinvolti;

5.8. gli Stati membri dovrebbero avere l'obbligo di impegnarsi in un processo di mediazione in buona fede. Per una questione di opportunità, di politica e di principio, gli Stati membri dovrebbero cooperare con il Consiglio d'Europa per risolvere questioni che hanno un impatto sui diritti

umani delle persone. Ciò è implicito nell'obbligo generale degli Stati di collaborare in modo sincero ed efficace e di cooperare in buona fede, nonché negli obblighi specifici previsti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5). In particolare, la natura dell'applicazione collettiva della Convenzione implica un obbligo di cooperazione tra gli Stati. Dovrebbero quindi essere previste potenziali ripercussioni per uno Stato che si ritiene non si sia impegnato in buona fede nel processo;

5.9. gli Stati dovrebbero avere l'obbligo di cooperare sinceramente con gli esiti della mediazione e dovrebbero essere previste potenziali conseguenze in caso di inadempienza irragionevole;

5.10. gran parte di questo obiettivo può essere raggiunto utilizzando gli strumenti giuridici esistenti a disposizione del Consiglio d'Europa, come lo Statuto, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e le modalità di lavoro nell'ambito di questi strumenti fondanti, oltre alla pressione politica e diplomatica attraverso gli strumenti a disposizione del Consiglio d'Europa. In caso di grave inadempienza, si potrebbe prendere in considerazione l'uso della procedura congiunta complementare, nonché la potenziale sospensione nel caso in cui l'inadempienza costituisca una grave violazione dell'articolo 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa (vale a dire una grave violazione dei principi dello Stato di diritto, dei diritti umani e della collaborazione sincera ed efficace per la realizzazione degli obiettivi dell'Organizzazione);

5.11. il Consiglio d'Europa dovrebbe sviluppare un insieme di strumenti e standard più opportuni per la riparazione e la riconciliazione, al fine di trovare le soluzioni più adatte ad affrontare le complessità di una situazione post-bellica. Tale insieme di strumenti dovrebbe essere non esaustivo, adattabile a nuove situazioni, evitare un approccio univoco e offrire invece una serie di idee da utilizzare potenzialmente nelle soluzioni mediate.



\*190122106030\*