

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS ET SÉNAT
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2010

22 juillet 2010

**Conférence des présidents des assemblées
parlementaires européennes
Limassol, 10-12 juin 2010**

**Les droits et responsabilités de
l'opposition au sein d'un parlement –
Parlements nationaux et droit international
des Droits de l'Homme – mise en œuvre
du principe de non-discrimination**

RAPPORT

SOMMAIRE	Page
I. Rapport de la conférence	3
1. Exposé introductif de M. Mevlüt Cavusoglū, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.....	3
2. Thème 1: Les droits et responsabilités de l'opposition au sein d'un parlement	4
2.1. Exposé introductif de Mme Tseska Tsacheva, présidente du Parlement bulgare	4
2.2. Échange de vues	5
2.3. Conclusions	8
3. Thème 2: Parlements nationaux et droit interna- tional des Droits de l'Homme – mise en œuvre du principe de non-discrimination	10
3.1. Exposé introductif de Mme Pascale Bruderer Wyss, présidente du Conseil national (Suisse), et de M. Thomas Hammarberg, commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ..	10
3.2. Échange de vues	13
3.3. Conclusions	13
II. Réunion bilatérale avec le Président du parlement marocain	14

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS
EN SENAAT

BUITENGEWONE ZITTING 2010

22 juli 2010

**Conferentie van de voorzitters van de
Europese parlementaire assemblees
Limassol, 10-12 juni 2010**

**De rechten en de plichten van de
oppositie in het parlement –
Nationale parlementen en de Rechten
van de Mens – Implementatie van
het non-discriminatie beginsel**

VERSLAG

INHOUD	Blz.
I. Verslag van de conferentie	3
1. Inleiding door de heer Mevlüt Cavusoglū, Voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa	3
2. Thema 1: De rechten en de plichten van de oppositie in het parlement	4
2.1. Inleiding door mevrouw Tseska Tsacheva, Voorzitster van het Bulgaarse parlement	4
2.2. Gedachtewisseling	5
2.3. Conclusies	8
3. Thema 2: Nationale parlementen en het internationale recht van de Rechten van de Mens – Implementatie van het non-discriminatie beginsel	10
3.1. Inleiding door mevrouw Pascale Bruderer Wyss, Voorzitster van de Conseil National (Zwitserland) en door de heer Thomas Hammarberg, Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa	10
3.2. Gedachtewisseling	13
3.3. Conclusies	13
II. Bilaterale vergadering met de Voorzitter van het Marokkaanse parlement	14

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen!	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
VB	:	Vlaams Belang
cdH	:	centre démocrate Humaniste
LDD	:	Lijst Dedecker
PP	:	Parti Populaire

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 53 0000/000:	Document parlementaire de la 53 ^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV:	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV:	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN:	Séance plénière
COM:	Réunion de commission
MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 53 0000/000:	Parlementair document van de 53 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV:	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toezpraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN:	Plenum
COM:	Commissievergadering
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

I. RAPPORT DE LA CONFÉRENCE

Les 11 et 12 juin s'est tenue à Limassol (Chypre) la Conférence des Présidents des Assemblées parlementaires européennes, qui est organisée tous les deux ans sous l'égide de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Cette conférence réunit les présidents des parlements des États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le président du Parlement européen et le président de l'Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale.

Au nom de la Belgique, M. *Geert Versnick*, président de la commission des Relations extérieures, représentait le président de la Chambre des représentants.

Les organisations suivantes étaient présentes en tant qu'observateurs: les présidents des parlements jouissant du statut d'observateur auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (notamment ceux du Maroc et du Mexique), le président de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, le président de l'Assemblée parlementaire de la Méditerranée, le vice-président de l'OSCE (AP-OSCE), le président de l'Assemblée baltique, et des représentants de l'Union interparlementaire (UIP) et du Conseil interparlementaire consultatif du Benelux.

1. Exposé introductif de M. *Mevlüt Cavusoglu*, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

M. *Mevlüt Cavusoglu*, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, souligne que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe est la première assemblée internationale à avoir demandé que les délégations soient le fidèle reflet des groupes politiques constituant les parlements nationaux.

Le président observe également que l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a toujours œuvré pour l'égalité des droits et la lutte contre le racisme, l'antisémitisme, l'islamophobie et les autres phénomènes qui attisent la discrimination et l'intolérance. Seulement 17 des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont à l'heure actuelle ratifié le douzième Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH). Vingt États membres ont signé le protocole et différents États ont formulé une réserve. Il faudrait examiner comment intégrer de façon plus

I. VERSLAG VAN DE CONFERENTIE

Op 11 en 12 juni 2010 vond in Limassol (Cyprus) de Conferentie van de Voorzitters van de Europese Parlementaire Assemblies plaats, die om de twee jaar wordt georganiseerd onder het toezicht van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa.

Op die conferentie komen de voorzitters bijeen van de parlementen van de lidstaten van de Raad van Europa, alsook de voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, de voorzitter van het Europees Parlement en de voorzitter van de Assemblée van de West-Europese Unie.

Namens België vertegenwoordigde de heer *Geert Versnick*, voorzitter voor de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen, de voorzitter van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers.

De volgende organisaties waren als waarnemers aanwezig: de parlementsvoorzitters met de status van waarnemer bij de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (met name die van Marokko en Mexico), de voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de WEU, de voorzitter van de Parlementaire assemblée van de Middellandse Zee, de vicevoorzitter van de OVSE (PA OVSE), de voorzitter van de Baltische Assemblée, en vertegenwoordigers van de Interparlementaire Unie (IPU), en van de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad.

1. Inleiding door de heer *Mevlüt Cavusoglu*, voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa

De heer *Mevlüt Cavusoglu*, voorzitter van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa, wijst erop dat de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa destijds als eerste internationale assemblée heeft verzocht dat de delegaties een eerlijke afspiegeling zouden vormen van de politieke fracties in de nationale parlementen.

De voorzitter merkt ook op dat de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa steeds geijverd heeft voor gelijkberechtiging en de bestrijding van racisme, antisemitisme, islamofobie en andere fenomenen die discriminatie en onverdraagzaamheid aanwakkeren. Slechts 17 van de 47 lidstaten van de Raad van Europa hebben heden het twaalfde Protocol bij het Europees Verdrag voor de bescherming van de Rechten voor de Mens (het EVRM-verdrag) geratificeerd. 20 lidstaten hebben het protocol getekend en verschillende Staten hebben een voorbehoud geformuleerd. Er zou moeten

générale les principes de non-discrimination dans le droit national.

Enfin, le président souligne les efforts consentis par le Conseil de l'Europe en vue de trouver en faveur du pays qui accueille la conférence, Chypre, une solution pacifique et durable en vue de sa réunification, en garantissant les droits légitimes des Chypriotes grecs et turcs conformément aux valeurs et aux principes du Conseil de l'Europe.

2. Thème 1: Droits et devoirs de l'opposition dans un parlement

2.1. Introduction de Mme Tseska Tsacheva, présidente du Parlement bulgare

Mme *Tseska Tsacheva*, présidente du Parlement bulgare, renvoie à la Résolution 1601 (2008)¹ de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique (consultable à l'adresse suivante: <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/FRES1601.htm>).

Elle commente également le rapport du secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (consultable à l'adresse suivante: <http://www.cyprusjune2010.info/images/media/redirectfile/Background%20paper%20-%20Droits%20et%20responsabilites%20de%20l%20opposition%20au%20sein%20d%20un%20parlement.pdf>).

Les cabinets fantômes des parlements du Royaume-Uni sont un moyen efficace pour structurer l'opposition. Les membres des cabinets fantômes peuvent plus facilement se mettre en évidence, ce qui les prépare à participer à un gouvernement ultérieur.

Lorsqu'un parti politique est dans l'opposition durant deux législatures, cette situation peut lui nuire. C'est pourquoi l'opposition doit participer au débat politique de façon proactive et constructive et proposer une alternative à part entière à la politique menée par le gouvernement.

Les règlements de procédure des différents parlements nationaux garantissent les droits des partis de l'opposition au moyen de dispositions concernant le temps de parole, le quorum, l'ordre du jour, le recours à des experts et la procédure en assemblée plénière et en commission. Dans plusieurs assemblées il est

onderzocht worden hoe op een meer algemene wijze de beginselen van non-discriminatie in het nationale recht kunnen worden opgenomen.

Tot slot wijst de voorzitter op de inspanningen die de Raad van Europa heeft getroffen om voor het gastland van de conferentie, Cyprus, een duurzame en vreedzame oplossing te vinden met het oog op de hereniging, waarbij de legitieme rechten van de Griekse en de Turkse Cyprioten worden gewaarborgd in overeenstemming met de waarden en beginselen van de Raad van Europa.

2. Thema 1: De rechten en de plichten van de oppositie in het parlement

2.1. Inleiding door mevrouw Tseska Tsacheva, voorzitter van het Bulgaarse parlement

Mevrouw *Tseska Tsacheva*, voorzitter van het Bulgaarse parlement, verwijst naar Resolutie 1601 van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa over de procedurele richtlijnen met betrekking tot de rechten en plichten van de parlementaire oppositie (te raadplegen op <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta08/FRES1601.htm>)

Tevens geeft zij een toelichting bij het verslag opgesteld door het secretariaat van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa (te raadplegen op <http://www.cyprusjune2010.info/images/media/redirectfile/Background%20paper%20-%20Droits%20et%20responsabilites%20de%20l%20opposition%20au%20sein%20d%20un%20parlement.pdf>).

De schaduwkabinetten in de parlementen van het Verenigd Koninkrijk zijn een efficiënt middel om de oppositie een structuur te geven. De leden van de schaduwkabinetten kunnen zich beter profileren, wat hen voorbereidt op een latere regeringsdeelname.

Wanneer een politieke partij gedurende twee zittingsperiodes in de oppositie zit, kan dit voor een politieke partij schadelijk zijn. Daarom moet de oppositie proactief en constructief meewerken aan het politieke debat en een volwaardig alternatief voorstellen tegenover het gevoerde regeringsbeleid.

In het procedurereglement van verschillende nationale parlementen worden de rechten van de oppositiepartijen gewaarborgd via bepalingen over de spreektijd, het quorum, de agendasetting, het beroep op experts en de procedure in plenum en commissies. Verschillende assemblees bepalen bovendien dat het voorzitterschap

en outre prévu que la présidence d'une (de plusieurs) commission(s) parlementaire(s) doit revenir à un représentant de l'opposition.

Mme Tseska Tsacheva invite ses collègues présidents de Parlement à un échange de vues sur les “meilleures pratiques” observées dans leurs parlements respectifs.

2.2. Échange de vues

Au cours du débat, quelque 31 intervenants ont pris la parole.

Plusieurs intervenants citent la phrase suivante de la Résolution 1601 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe: “*Chaque État possède un gouvernement mais seules les démocraties ont une opposition*”. S'il n'y a pas une opposition informée et participant activement au procès de la décision politique, le principe de la démocratie — l'alternative politique à l'exercice du pouvoir — reste une simple proclamation, sans résultat pratique.

Plusieurs présidents de parlement attirent l'attention sur le fait que leurs assemblées ont été composées à l'issue d'élections libres et équitables répondant aux critères de l'OSCE et du Conseil de l'Europe.

Le Règlement de procédure garantit l'égalité entre les membres, tant de la majorité que de l'opposition. Le Règlement comporte généralement les modalités concernant l'obtention de l'information par les groupes politiques, la représentation proportionnelle au sein des organes, le droit de poser des questions, le financement des groupes politiques, la fixation d'un quorum en vue d'organiser un débat selon la procédure d'urgence.

Au sein du Parlement macédonien, par exemple, l'un des trois vice-présidents appartient à un parti de l'opposition et des membres de l'opposition président des commissions qui suivent des matières telles que le contrôle budgétaire, les droits et libertés civiques et le contrôle des services de renseignement. L'opposition prend part aux réunions de coordination des travaux parlementaires qui sont présidées par le président du parlement et durant desquelles il est décidé, généralement par consensus, de l'agenda des séances plénières et des réunions de commissions et au cours desquelles le gouvernement fournit des informations sur les initiatives législatives futures.

Dans certains États, comme le Portugal et la Lituanie, le rôle de l'opposition est défini dans la Constitution.

van één of meerdere parlementaire commissies toekomt aan een vertegenwoordiger van de oppositie.

Mevrouw Tseska Tsacheva nodigt haar collega's parlementsvoorzitters uit om van gedachten te wisselen over de “beste praktijken” in hun respectieve parlementen.

2.2. Gedachtewisseling

Tijdens dat debat hebben 31 sprekers het woord genomen.

Meerdere sprekers citeren de volgende zin van Resolutie 1601 van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa: “*Elke Staat heeft een regering, maar enkel de democratieën hebben een oppositie*”. Zonder geïnformeerde en actief bij de politieke besluitvorming betrokken oppositie blijft het principe van de democratie — een politiek alternatief voor de uitoefening van de macht — een loutere verklaring, zonder gevolgen in de praktijk.

Verschillende parlementsvoorzitters vestigen er de aandacht op dat hun assemblees werden samengesteld na vrije en eerlijke verkiezingen die aan de criteria van de OVSE en de Raad van Europa beantwoordden.

Het Procedurereglement waarborgt de gelijkheid onder de leden van zowel meerderheid als oppositie. Het Procedurereglement bevat doorgaans nadere regels over de informatieverstrekking aan de fracties, de proportionele vertegenwoordiging in de organen, het vragenrecht, de financiering van de fracties, een quorum van stemmen voor het organiseren van een spoeddebat.

In het parlement van Macedonië bijvoorbeeld, behoort één van de drie vicevoorzitter(s) tot een oppositiepartij en zitten leden van de oppositie commissies voor die materies opvolgen zoals de begrotingscontrole, de civiele rechten en vrijheden en het toezicht op de inlichtingendiensten. De oppositie neemt deel aan de vergaderingen tot coördinatie van de parlementaire werkzaamheden, voorgezeten door de parlementsvoorzitter, waar, meestal bij consensus, beslist wordt over de agenda van de plenaire en commissievergaderingen, en waar de regering informatie verschaft over de toekomstige wetgevende initiatieven.

Een aantal Staten, zoals Portugal en Litouwen, definiëren in hun Grondwet de rol van de oppositie.

La Constitution française fait aussi référence à l'opposition. Le 28 juillet 2008, elle a en effet été modifiée en vue d'élargir les pouvoirs du Parlement. Dans ce contexte, les droits des groupes politiques, et en particulier de l'opposition, se sont vus renforcés. Auparavant, l'opposition était en effet dépourvue de statut, et elle était sous-représentée au sein des organes parlementaires. Elle avait en outre peu de moyens à sa disposition pour contrôler la politique du gouvernement. Il n'est donc pas surprenant que l'opposition ait fait du droit d'amendement une arme, car il s'agissait pour elle d'un des seuls moyens de se faire entendre (ainsi, au cours de la législature 2002-2007, 241 261 amendements ont été présentés à l'Assemblée nationale).

L'Assemblée nationale et le Sénat décrivent dans leur règlement de procédure les droits spécifiques des "groupes d'opposition" et des "groupes minoritaires". Le règlement actuel a renforcé la représentation de l'opposition au sein des organes parlementaires. Ainsi, la commission des Finances de l'Assemblée nationale est désormais présidée par un membre de l'opposition. Les commissions d'enquête de l'Assemblée nationale et du Sénat confient la fonction de président ou de rapporteur à un membre de l'opposition.

L'article 48 de la Constitution française prévoit qu'une journée de séance par mois (soit trois séances) est réservée à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, qui peuvent ainsi faire inscrire à l'ordre du jour les propositions de loi qu'ils ont préparées. Pour les principaux débats, et notamment en matière de contrôle, le temps imparti aux groupes est attribué pour moitié aux groupes d'opposition. L'Assemblée nationale a instauré une procédure, dite de "temps législatif programmé" qui consiste à fixer des délais pour l'examen des textes en séance et, dans ce cadre, à attribuer un temps d'expression à chaque groupe. Les membres d'un groupe ayant épuisé son temps ne peuvent plus prendre la parole. La responsabilité de l'opposition, c'est ici de respecter le principe démocratique et le principe représentatif: l'opposition ne saurait entraver la mise en œuvre du programme législatif de la majorité.

Les parlementaires de la majorité et de l'opposition des deux assemblées prennent de plus en plus l'habitude de mener ensemble des travaux de contrôle. Ils constatent que les contrôles effectués de cette manière ont plus de poids et sont plus crédibles. En matière de législation, la situation est plus difficile.

Ook Frankrijk behoort tot de Staten die in hun Grondwet verwijzen naar de oppositie. Op 23 juli 2008 werd de Franse Grondwet immers gewijzigd om de macht van het Parlement te verruimen. In deze context werden de rechten van de politieke fracties, en van de oppositie in het bijzonder, versterkt. Voordien had de oppositie immers geen statuut en was zij ondervetegenwoordigd in de parlementaire organen. Bovendien beschikte zij over weinig middelen om het beleid van de regering te controleren. Het hoeft daarom niet te verwonderen dat het amenderingrecht een wapen van de oppositie was geworden omdat het één van de weinige middelen was voor de oppositie om van zich te laten horen (zo werden tijdens de zittingsperiode 2002-2007 in de Assemblée Nationale 241.261 amendementen ingediend).

De Assemblée Nationale en de Senaat omschrijven in hun procedurereglement de specifieke rechten van "*les groupes d'opposition*" en "*les groupes minoritaires*". Onder de huidige regeling wordt de vertegenwoordiging van de oppositie in de parlementaire organen versterkt. Zo wordt de commissie voor de Financiën van de Assemblée Nationale voortaan voorgezeten door een lid van de oppositie. De onderzoekscommissies van de Assemblée Nationale en de Senaat vertrouwen de taak van voorzitter of van verslaggever toe aan een lid van de oppositie.

Artikel 48 van de Franse Grondwet bepaalt dat één zittingsdag per maand (dus drie zittingen) voorbehouden wordt voor een agenda die door elke assemblée wordt vastgesteld op initiatief van de oppositie- en minderheidsfracties. Aldus kunnen die fracties de door hen voorbereide wetsvoorstellen op de agenda plaatsen. Voor de belangrijkste debatten, met name die aangaande de parlementaire controle, is de helft van de spreektijd voorbehouden aan de fracties die tot de oppositie behoren. De *Assemblée nationale* heeft een specifieke procedure ingesteld, de zogenaamde *temps législatif programmé*, waarbij voor de besprekingen van de teksten tijdens de zitting een termijn wordt vastgesteld, waarbinnen elke fractie een bepaalde spreektijd toegewezen krijgt. De leden van een fractie die haar spreektijd heeft opgebruikt, mogen niet langer het woord nemen. In deze procedure heeft de oppositie als taak het democratische en het representatieve beginsel te eerbiedigen: de oppositie kan niet verhinderen dat het wetgevend programma van de meerderheid ten uitvoer wordt gelegd.

De parlementsleden van de meerderheid en van de oppositie van de beide assemblees werken steeds meer samen bij het uitoefenen van de controlebevoegdheid. Ze komen daarbij tot de bevinding dat de aldus uitgevoerde controle meer gewicht in de schaal legt en geloofwaardiger is. Wat de wetgevende initiatieven betreft,

Les groupes de l'opposition ont tendance à présenter des propositions emblématiques de leurs idées, mais de ce fait on sait par avance que ces propositions seront finalement rejetées par la séance plénière. Dans ce contexte, M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes du Sénat français se demande s'il ne serait pas plus logique de se limiter à un débat sur la philosophie générale de la proposition puis de passer au vote d'ensemble sans entrer dans le détail. En effet, il est très difficile de convaincre les parlementaires de la majorité de la nécessité d'être présents dans la salle des séances pendant plusieurs heures pour examiner dans le détail les propositions qu'ils ont décidé de rejeter ensuite dans leur globalité.

M. Harm Evert Waalkens (Tweede Kamer – Pays-Bas) souligne que la législation électorale néerlandaise se caractérise par un seuil électoral très bas, si bien que 13 partis sont représentés au sein de la *Tweede Kamer*. Les Néerlandais sont convaincus que ce seuil électoral peu élevé permet à toutes les composantes de la société de faire entendre leur voix. Le règlement d'ordre intérieur de la *Tweede Kamer* comporte une série de dispositions protégeant les minorités. Un débat peut ainsi être organisé dans l'urgence lorsqu'une requête en ce sens recueille le soutien d'au moins trente membres de la *Tweede Kamer*.

Plusieurs présidents s'attardent sur le rôle constructif que devrait jouer l'opposition. Dans les parlements du Royaume-Uni, on parle d'ailleurs de *"loyale opposition de Sa Majesté"*. Un orateur cite le passage suivant d'une publication de l'Union interparlementaire: *"Le courage est mis à l'épreuve lorsque l'on est dans la minorité. La tolérance est mise à l'épreuve lorsque l'on est dans la majorité"*. Plusieurs présidents font observer que ce n'est que dans des cas extrêmes et en dernier recours que l'opposition devrait pouvoir recourir aux techniques de la flibuste et de l'obstruction dans le cadre des travaux parlementaires. L'opposition a non seulement des droits, mais également des devoirs et des responsabilités en tant que partenaire d'un dialogue constructif. Dans un certain nombre d'États du Conseil de l'Europe, on constate toutefois l'émergence de partis populistes qui ne souhaitent pas remplir le rôle d'une opposition constructive.

La crise économique et financière exige un consensus politique sur les mesures à long terme nécessaires à la poursuite du développement de l'État. C'est la raison pour laquelle les présidents du Parlement portugais et du Parlement letton estiment qu'un accord entre les partis de la majorité et de l'opposition est nécessaire pour conférer à ces mesures une assise politique.

liggen de zaken moeilijker. De oppositiefracties hebben de neiging wetsvoorstellen in te dienen die duidelijk hun standpunten weerspiegelen, maar net daardoor weet men op voorhand dat die teksten uiteindelijk door de plenaire vergadering zullen worden verworpen. In die context vraagt de heer Jean Bizet, voorzitter van de commissie voor de Europese Aangelegenheden van de Franse Senaat, zich af of het niet logischer zou zijn zich te beperken tot een debat over het algemene uitgangspunt van het voorstel en vervolgens te stemmen over de gehele tekst, zonder in detail te treden. Het is immers zeer moeilijk de parlementsleden van de meerderheid ervan te overtuigen dat ze gedurende uren in de vergaderzaal aanwezig moeten zijn om tot in de details voorstellen te bespreken waarvan ze al hebben beslist dat ze de hele tekst vervolgens toch zullen verwerpen.

De heer Harm Evert Waalkens (Tweede Kamer – Nederland) merkt op dat de Nederlandse kieswetgeving een lage kiesdrempel kent, zodat 13 partijen vertegenwoordigd zijn in de Tweede Kamer. In Nederland is men ervan overtuigd dat door deze lage kiesdrempel alle geledingen van de maatschappij hun stem kunnen laten horen. In het Reglement van Orde van de Tweede Kamer staan een aantal bepalingen die de minderheden beschermen. Zo kan een spoeddebat worden gehouden indien een verzoek daartoe wordt gesteund door ten minste dertig leden van de Tweede Kamer.

Verscheidene Voorzitters staan stil bij de constructieve rol die de oppositie zou moeten spelen. In de parlementen van het Verenigd Koninkrijk spreekt men overigens van *"her majesty's loyal opposition"*. Een spreker verwijst naar volgend citaat uit een uitgave van de Interparlementaire Unie: *"The test of courage comes when we are in the minority. The test of tolerance comes when we are in the majority"*. Een aantal voorzitters merkt op dat de oppositie slechts in extreme gevallen en als laatste hulpmiddel beroep zou kunnen doen op filibustertechnieken en obstructie bij de voortgang van de parlementaire werkzaamheden. De oppositie heeft niet alleen rechten, maar ook plichten en verantwoordelijkheden als partner in een constructieve dialoog. In een aantal Staten van de Raad van Europa stelt men echter de opkomst van populistische partijen vast die de rol van een constructieve oppositie niet wensen te vervullen.

De economische en financiële crisis vergt een politieke consensus rond lange termijnmaatregelen die noodzakelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de Staat. De voorzitters van het Portugese en het Letse parlement stellen daarom dat een akkoord tussen meerderheids- en oppositiepartijen nodig is om een politiek draagvlak te creëren voor deze maatregelen.

M. R. Walter, président de l'Assemblée parlementaire de l'UEO, fait observer que les gouvernements détiennent un monopole de l'information en matière de défense et de sécurité. Dans ces domaines d'action, la transparence n'est pas toujours la norme. Cela vaut également pour la politique européenne de sécurité et de défense, dans le cadre de laquelle les gouvernements nationaux ont veillé à ce que le Parlement européen ne joue pas un rôle plus important. Les parlementaires de la majorité disposent souvent de plus d'informations en matière de sécurité et de défense par le biais de canaux informels. L'Assemblée parlementaire de l'UEO offre à tous les parlementaires la possibilité d'obtenir davantage d'informations de la part des gouvernements. Beaucoup de parlementaires de l'Assemblée de l'UEO, membres de l'opposition dans leur propre pays, demandent souvent à être rapporteurs au nom de l'Assemblée de l'UEO.

Plusieurs présidents soulignent la possibilité donnée aux partis d'opposition d'inviter aux fins d'audition, dans les commissions permanentes, des experts qui leur sont proches ou des représentants de la société civile et/ou de minorités.

M. V. Chiti, vice-président du Sénat italien, souligne également le rôle de la presse dans la diffusion du message du pluralisme politique. Si la presse écrite et les stations de radio et de télévision ne parviennent pas à diffuser ce message et se trouvent sous la coupe du gouvernement, c'est non seulement l'opposition mais aussi la démocratie dans son ensemble qui en souffrira.

Mme Brasseur, Vice-présidente de la Chambre des députés luxembourgeoise, appelle l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à organiser une conférence dont tous les intervenants soient des parlementaires appartenant à l'opposition, ce qui n'est pas le cas de la présente Conférence des présidents.

2.3. Conclusions

Sur la base des interventions des présidents de parlement, M. Mevlüt Cavusoglu, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, formule les recommandations suivantes:

La légitimité d'un parlement est basée sur le caractère libre et équitable des élections et sur la possibilité laissée à l'électeur de se prononcer librement et en connaissance de cause. Il n'y a pas de modèle unique de système électoral que l'on puisse recommander comme étant le meilleur. Dénier à une grande partie de la population le droit d'être représentée est cependant contraire au processus démocratique.

De heer R. Walter, voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de WEU, merkt op dat de regeringen een monopolie bezitten over de informatie betreffende defensie en veiligheid. In deze beleidsdomeinen is transparantie niet steeds de norm. Dit geldt ook voor het Europese veiligheids- en defensiebeleid, waar de nationale regeringen erover hebben gewaakt dat het Europees Parlement geen grotere rol zou in spelen. De parlementsleden van de meerderheid beschikken vaak, via informele kanalen, over meer informatie inzake veiligheid en defensie. De Parlementaire Assemblee van de WEU biedt de mogelijkheid aan alle parlementsleden om van de zijde van de regeringen meer informatie te bekomen. Veel parlementsleden van de WEU-assemblee, die in eigen land tot de oppositie behoren, zijn vaak vragende partij om verslaggever namens de WEU-assemblee te zijn.

Verscheidene voorzitters wijzen op de mogelijkheid voor oppositiepartijen om in de vaste commissies tijdens hoorzittingen experts die aanleunen bij de oppositie uit te nodigen, of vertegenwoordigers van de civiele maatschappij en/of van minderheden.

De heer V. Chiti, vicevoorzitter van de Italiaanse Senaat, onderstreept eveneens de rol van de pers in het verspreiden van de boodschap van politiek pluralisme. Als de geschreven pers en de radio- en televisiezenders er niet in slagen deze boodschap te verspreiden en zich in de machtsgreep van de regering bevinden, zal niet alleen de oppositie, maar ook de democratie in haar geheel, eronder lijden.

Mevrouw Brasseur, ondervoorzitter van de Luxemburgse *Chambre des députés*, formuleert een oproep aan de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa om een Conferentie te organiseren waarbij alle sprekers, in tegenstelling tot deze Conferentie van voorzitters, parlementsleden zijn die tot de oppositie behoren.

2.3. Conclusies

Op basis van de interventies van de parlementsvoorzitters, kwam de heer Mevlüt Cavusoglu, voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, tot de volgende aanbevelingen:

De legitimiteit van een parlement is gebaseerd op het vrije en eerlijk karakter van de verkiezingen en op de mogelijkheid voor de kiezer om zich vrij en met kennis van zaken uit te spreken. Er is geen uniek model voor een kiessysteem dat kan worden aanbevolen als het beste model. Het gaat echter tegen het democratisch proces in om grote delen van de bevolking het recht te onzeggen om te worden vertegenwoordigd.

Il serait possible d'améliorer le cadre juridique et les conditions matérielles de l'opposition parlementaire afin qu'elle ait les moyens d'exercer ses missions.

Il serait possible d'améliorer, en particulier, son rôle de supervision, et d'ainsi permettre à l'opposition d'influencer l'ordre du jour parlementaire et de participer à la gestion des travaux parlementaires.

Dans leur rôle d'intermédiaire impartial, les présidents des parlements ont pour mission essentielle de permettre aux membres de l'opposition de participer pleinement aux travaux parlementaires.

Les partis de l'opposition ne devraient pas se limiter à la formulation de critiques à l'égard du gouvernement. Ils devraient également formuler des propositions alternatives et des choix politiques qui lui permettent de mieux se préparer aux responsabilités gouvernementales.

Les partis de l'opposition sont invités à établir un dialogue constructif avec le gouvernement dans le but de participer au bon fonctionnement du système politique. L'obstruction ne peut être qu'une mesure exceptionnelle prise en dernier ressort.

Le gouvernement devrait élaborer un processus de recherche de consensus, en particulier pour les matières où les intérêts nationaux sont en jeu.

L'approbation de la législation électorale doit associer un éventail de mouvements politiques aussi étendu que possible. Ces mouvements doivent également jouer un rôle dans le cadre des institutions électORAles.

Les parlements nationaux doivent s'assurer que les délégations auprès des assemblées interparlementaires reflètent une composition pluraliste et que les membres de l'opposition peuvent participer activement et effectivement aux activités interparlementaires.

La participation aux forums interparlementaires et autres instances internationales doit être encouragée car elle constitue une manière de rassembler davantage de connaissances et d'échanger informations et bonnes pratiques.

Les partis qui soutiennent le gouvernement et les partis de l'opposition sont conjointement responsables pour ce qui est de consolider la confiance du citoyen dans le système politique et dans les institutions démocratiques,

Er is ruimte om het juridisch kader van de parlementaire oppositie en de materiële omstandigheden van de oppositie te verbeteren zodat ze de middelen hebben om hun taken te kunnen uitoefenen.

In het bijzonder kan de rol van toezichhouder worden verbeterd waarbij de oppositie de mogelijkheid krijgt om de parlementaire agenda te beïnvloeden en deel te nemen aan het beheer van de parlementaire werkzaamheden.

In het licht van hun bemiddelende en onpartijdige rol hebben de parlementsvoorzitters een voorname taak om de leden van de oppositie de kans te geven op volwaardige wijze deel te nemen aan de parlementaire werkzaamheden.

De oppositiepartijen zouden zich niet moeten beperken tot het formuleren van kritiek ten aanzien van de regering. Ze dienen eveneens alternatieve voorstellen en beleidskeuzes te formuleren zodat ze zich beter voorbereiden op regeringsverantwoordelijkheid.

De oppositiepartijen worden aangemoedigd om een constructieve dialoog op te zetten met de regering, ten einde deel te nemen aan de goede werking van het politiek systeem. Obstructie kan slechts een uitzonderlijke maatregel zijn die slechts als laatste hulpmiddel kan worden aangewend.

De regering zou een proces van consensusbuilding moeten uitwerken, in het bijzonder voor deze aangelegenheden waar de nationale belangen op het spel staan.

Het goedkeuren van de wetgeving inzake verkiezingen moet hierin de meest brede waaier van politieke bewegingen betrekken. Deze bewegingen moeten ook een rol spelen in de context van de electORale instellingen.

Nationale parlementen moeten zich ervan vergewissen dat de delegaties bij de interparlementaire assemblees een pluralistische samenstelling weerspiegelen en dat de leden van de oppositie op een actieve en effectieve wijze aan de interparlementaire activiteiten kunnen deelnemen.

De deelname aan interparlementaire en andere internationale fora moet worden aangemoedigd als een manier om meer kennis te verzamelen, en informatie en goede praktijken uit te wisselen.

Partijen die de regering steunen en de oppositiepartijen hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het consolideren van het vertrouwen van de burger in het politieke systeem en de democratische instellingen,

dont ils assurent le bon fonctionnement. Dans ce cadre, ils doivent informer le public en connaissance de cause.

3. Thème 2: Parlements nationaux et droit international des Droits de l'Homme: mise en œuvre du principe de non-discrimination

3.1. Exposé introductif de Mme Pascale Bruderer Wyss, présidente du Conseil national (Suisse), et de M. Thomas Hammarberg, commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

Mme *Pascale Bruderer Wyss*, présidente du Conseil national (Suisse), commente le rapport rédigé par le secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (à consulter sur http://www.cyprusjune2010.info/images/media/redirectfile/Background_%20paper_%20-%20Theme%202%20F.pdf).

L'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la CEDH est rédigé comme suit:

“La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit, fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1^{er}.”

L'article 1^{er} du Protocole n° 12 à la Convention, entré en vigueur le 1^{er} avril 2005, étend la portée du principe de non-discrimination en interdisant toute discrimination dans “la jouissance de tout droit prévu par la loi”. En cela, il est plus conforme aux normes universelles de protection des droits de l'homme que l'article 14 de la Convention.

L'objectif principal de l'article 1^{er} du Protocole 12 est d'imposer une obligation négative aux États membres, à savoir l'interdiction générale de discriminer les individus. L'article 1^{er} du Protocole 12 concerne uniquement les cas de discrimination dans la sphère publique. Les affaires purement privées ne sont pas concernées.

Sur les 17 États membres qui ont ratifié le Protocole n° 12, 6 appartiennent à l'Union européenne (UE)

waarvan zij de goede werking verzekeren en waarbij zij het publiek met kennis van zaken informeren.

3. Thema 2: Nationale parlementen en het internationale rechten van de Rechten van de Mens – Implementatie van het non-discriminatie beginsel

3.1. Inleiding door mevrouw Pascale Bruderer Wyss, voorzitter van de Conseil National (Zwitserland) en door de heer Thomas Hammarberg, Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa

Mevrouw *Pascale Bruderer Wyss*, voorzitter van de Conseil National (Zwitserland), geeft een toelichting bij het verslag dat werd opgesteld door het secretariaat van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa (te raadplegen op http://www.cyprusjune2010.info/images/media/redirectfile/Background_%20paper_%20-%20Theme%202%20F.pdf).

Artikel 1 van het 12^{de} Protocol bij het EVRM luidt als volgt:

“Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enige discriminatie op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status.

Niemand mag worden gediscrimineerd door enig openbaar gezag op, met name, een van de in het eerste lid vermelde gronden.”

Artikel 1 van Protocol nr. 12 bij het Verdrag, dat op 1 april 2005 in werking is getreden, verruimt de draagwijdte van het principe van non-discriminatie, door een verbod in te stellen op elke discriminatie bij “het genot van elk in de wet neergelegd recht”. Zulks sluit beter dan artikel 14 van het Verdrag aan bij de universele normen in verband met de bescherming van de rechten van de mens.

Het belangrijkste doel van artikel 1 van Protocol nr. 12 is het opleggen van een negatieve verplichting voor de lidstaten, namelijk het algemene verbod individuen te discrimineren. Artikel 1 van Protocol nr. 12 heeft alleen betrekking op gevallen van discriminatie in de publieke sfeer; louter privaatangelegenheden van individuen vallen er niet onder.

Onder de 17 lidstaten die Protocol nr. 12 hebben geratificeerd, bevinden zich 6 EU-lidstaten (Cyprus,

(Chypre, la Finlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Roumanie et l'Espagne). Seuls deux membres fondateurs du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, le Luxembourg et les Pays-Bas, ont donc ratifié le Protocole n° 12.

Sur les 9 États qui n'ont pas signé le Protocole n° 12, la plupart sont membres de l'UE (la Bulgarie, le Danemark, la France, la Lituanie, Malte, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni).

Souvent les États membres de l'UE réticents à signer et/ou à ratifier le Protocole n° 12 invoquent pour se justifier les dispositions du droit de l'UE relatives à la non-discrimination (en particulier les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE). Il y a toutefois quelques différences entre les normes pertinentes de l'UE et celle du Conseil de l'Europe dans ce domaine.

Le droit de l'UE repose sur une approche sectorielle et s'applique aux acteurs publics et privés tandis que le Protocole n° 12 concerne tous les domaines de la législation d'un pays et ne s'applique qu'aux pouvoirs publics. Les deux arsenaux législatifs sont donc complémentaires. Par ailleurs, dans la pratique, on a constaté que la mise en œuvre des directives européennes au niveau national posait de nombreuses difficultés.

Dans les États membres qui n'ont pas encore ratifié le Protocole n° 12, le parlement peut, selon Mme Pascale Bruderer Wyss, agir en faveur de la signature et/ou de la ratification de ce texte par les autorités nationales compétentes. Les parlements nationaux devraient non seulement s'abstenir de voter des lois contraires au principe de non-discrimination et donc en violation de la Convention mais aussi adopter une législation dans le but d'éradiquer la discrimination.

La législation antidiscriminatoire devrait également interdire le plus de motifs de discrimination possible, c'est-à-dire non seulement ceux indiqués dans l'article 14 de la Convention mais aussi, par exemple, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Dans ce sens, Mme Pascale Bruderer Wyss exhorte les parlements à adopter une législation qui protège les migrants, les femmes, les enfants, les personnes handicapées, les pauvres, les chômeurs, les minorités culturelles, religieuses et linguistiques et les autres victimes potentielles contre toute discrimination.

Par ailleurs, les parlements peuvent favoriser, de manière proportionnée, l'application de mesures positives.

Finland, Luxemburg, Nederland, Roemenië en Spanje). Protocol nr. 12 werd dus geratificeerd door slechts twee stichtende leden van de Raad van Europa en van de Europese Unie, te weten Luxemburg en Nederland.

De meeste van de 9 lidstaten die het Protocol nr. 12 niet hebben ondertekend, zijn EU-lidstaten (Bulgarije, Denemarken, Frankrijk, Litouwen, Malta, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk).

De EU-lidstaten die zich terughoudend opstellen om Protocol nr. 12 te ondertekenen en/of te ratificeren, roepen als argument daartoe vaak de bepalingen in die zijn opgenomen in het EU-recht met betrekking tot non-discriminatie (in het bijzonder de Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG). Toch zijn er in dat verband enkele verschillen tussen de pertinente nomen van de EU en die van de Raad van Europa.

Het EU-recht stoelt op een sectorale aanpak en is van toepassing op de publieke en de privé-actoren, terwijl Protocol nr. 12 betrekking heeft op alle rechtsgebieden van een land en uitsluitend geldt voor de overheid. Beide wet- en regelgevingsinstrumentaria vullen elkaar dus aan. Bovendien is in de praktijk gebleken dat de uitvoering van de Europese richtlijnen op nationaal niveau heel wat problemen meebracht.

In de lidstaten die Protocol nr. 12 nog niet hebben geratificeerd, kan het parlement volgens mevrouw Pascale Bruderer Wyss erop aansturen dat de bevoegde nationale overheden die tekst zouden ondertekenen en/of ratificeren. De nationale parlementen moeten niet alleen erover waken geen wetten aan te nemen die in strijd zijn met het non-discriminatiebeginsel - en dus met het Verdrag -, maar bovendien wet- en regelgeving aannemen die ertoe strekt elke vorm van discriminatie weg te nemen.

Voorts moet de antidiscriminatiewetgeving zo veel mogelijk discriminatiegronden verbieden, met andere woorden niet alleen die welke in artikel 14 van het Verdrag worden vermeld, maar bijvoorbeeld ook de seksuele geaardheid en de genderidentiteit. In die zin roept mevrouw Pascale Bruderer Wyss de parlementen op wetgeving uit te vaardigen die migranten, vrouwen, kinderen, gehandicapten, armen, werklozen, culturele, religieuze en taalminderheden en andere potentiële slachtoffers beschermt tegen discriminatie.

De parlementen kunnen overigens op een evenredige manier de uitvoering van positieve maatregelen in de hand werken.

Les parlements nationaux ont un rôle crucial de contrôle de la politique gouvernementale. Ils peuvent demander au gouvernement de s'expliquer lorsque ce dernier prend des mesures qui peuvent être considérées comme discriminatoires.

Mme *Pascale Bruderer Wyss* souligne, en guise de conclusion, qu'on ne peut pas être indifférent à l'égard de ces groupes qui peuvent jouer un rôle positif dans la société. C'est là un des aspects de la citoyenneté. Ces groupes ne peuvent pas être victimes de discrimination et ont besoin du soutien des parlements nationaux.

M. *Thomas Hammarberg*, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, souligne que les inégalités qui touchent les minorités sont encore accentuées par la crise économique. M. *Thomas Hammarberg* considère que les parlements nationaux ont un rôle à jouer dans quatre domaines:

- la fonction législative et la ratification des traités;
- l'approbation de la politique et de plans d'action en matière de respect des droits de l'homme;
- l'approbation du budget de l'État;
- la fonction de contrôle à l'égard du gouvernement.

En ce qui concerne la législation et les traités, il est essentiel de ratifier le 12^e Protocole additionnel à la CEDH, la Convention-cadre relative aux minorités et la Charte sociale européenne. M. *Hammarberg* plaide pour que la législation en matière de non-discrimination contienne un large éventail de motifs de protection, soit attentive aux activités des services de police, de migration et de douane, comporte des mesures positives et impose aux autorités publiques l'obligation de promouvoir l'égalité et de supprimer toute discrimination.

L'intérêt que les divers États du Conseil de l'Europe portent à l'élaboration de plans d'action en matière de droits de l'homme et d'égalité des chances et au suivi des politiques menées en cette matière constitue une évolution positive.

M. *Hammarberg* plaide pour que l'on contrôle les budgets à l'aune des droits de l'homme et du principe de non-discrimination. En période de crise économique, il est nécessaire de protéger les droits socio-économiques des groupes vulnérables.

Le médiateur et les organismes qui promeuvent l'égalité des chances peuvent assister les parlements dans l'exercice de leur mission de contrôle, étant donné qu'ils peuvent attirer l'attention de ces derniers sur des plaintes concrètes en matière de discrimination dans la société.

De nationale parlementen vervullen een cruciale rol bij de controle van het regeringsbeleid. Zij kunnen de regering ter verantwoording roepen wanneer die maatregelen neemt die als discriminerend kunnen worden aangemerkt.

Mevrouw *Pascale Bruderer Wyss* besluit met te stellen dat men niet onverschillig mag zijn tegenover deze groepen die in de samenleving een positieve rol kunnen spelen. Dit is een aspect van burgerschap. Deze groepen mogen niet het slachtoffer worden van discriminatie en hebben de steun nodig van de nationale parlementen.

De heer *Thomas Hammarberg*, Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa, wijst erop dat de ongelijkheden die de minderheden treffen, nog worden verscherpt door de economische crisis. De heer *Thomas Hammarberg* ziet een rol weggelegd voor de nationale parlementen op vier domeinen:

- de wetgevende functie en ratificatie van verdragen;
- de goedkeuring van een beleid en actieplannen inzake mensenrechten;
- de goedkeuring van de overheidsbegroting;
- de controlefunctie t.a.v. de regering.

Wat de wetgeving en verdragen betreft, is de ratificatie cruciaal van het 12^{de} Protocol bij het EVRM, van het Kaderverdrag inzake de minderheden en van het Europees Sociaal Handvest. De heer *Hammarberg* pleit ervoor dat de non-discriminatie wetgeving een ruime waaier aan beschermingsgronden omvat, aandacht heeft voor de werkzaamheden van de politie -, migratie- en douanediens, positieve maatregelen omvat en de plicht oplegt aan de publieke overheden gelijkheid te bevorderen en discriminatie weg te werken.

De belangstelling in de diverse Staten van de Raad van Europa om actieplannen op te zetten inzake mensenrechten en gelijkheid van kansen en het beleid ter zake op te volgen, is een positieve evolutie.

De heer *Hammarberg* pleit ervoor de begrotingen te onderwerpen aan een mensenrechten- en non-discriminatie toets. In tijden van economische crisis is het noodzakelijk de socio-economische rechten van de kwetsbare groepen te beschermen.

De ombudsman en de instellingen die gelijke kansen bevorderen kunnen de parlementen bijstaan in de uitoefening van hun controletaak omdat ze de parlementen kunnen wijzen op concrete klachten inzake discriminatie in de samenleving.

3.2. Échange de vues

Lors de l'échange de vues, plusieurs présidents de parlement indiquent dans quelle mesure les commissions spéciales assurent le suivi de la problématique des droits et libertés civils et de la non-discrimination. En outre, ils lancent un appel pour une collaboration étroite avec la société civile, le médiateur et les instances qui militent pour l'égalité des chances et contre le racisme.

Quelques présidents de parlement renvoient à des initiatives législatives visant à réduire les discriminations. Il s'agit, notamment, de lois relatives à la nationalité, de lois visant à combattre la violence domestique, de lois relatives au mariage homosexuel, de lois respectant la diversité religieuse, etc.

Un certain nombre de présidents de parlement se sont penchés sur la communauté rom qui représente la plus importante minorité d'Europe. Cette communauté qui se caractérise par un mode de vie nomade est souvent victime d'intolérance et de discrimination, tant dans l'enseignement que sur le marché du travail. Le président du parlement slovène épingle une campagne qui a été mise sur pied en Slovénie afin de combattre les préjugés à l'encontre des Roms. La Slovénie est d'ailleurs l'un des rares pays européens à avoir ancré les droits des Roms dans sa Constitution. Le Président du Parlement serbe renvoie également à des mesures tendant à améliorer les conditions de vie de cette communauté et sa position sur le marché du travail.

3.3. Conclusions

Sur la base des interventions des présidents de parlement, M. *Mevlüt Cavusoglu*, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, formule les recommandations suivantes:

— les parlements nationaux devraient encourager les autorités nationales compétentes à signer et/ou à ratifier le Protocole n° 12 à la CEDH;

— les membres des parlements nationaux pourraient appuyer la ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte sociale européenne dans les pays qui ne sont pas encore Partie contractante;

— les parlements nationaux devraient également élaborer une législation antidiscriminatoire ferme et globale qui corresponde aux normes internationales;

3.2. Gedachtewisseling

Tijdens de gedachtewisseling geven meerdere parlementsvoorzitters aan in welke mate bijzondere commissies de problematiek van de burgerlijke rechten en vrijheden en de non-discriminatie opvolgen. Tevens formuleren ze een oproep tot nauwe samenwerking met de civiele maatschappij, met de ombudsman en de instanties die ijveren voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding.

Enkele parlementsvoorzitters verwijzen naar wetgevende initiatieven die het terugdringen van discriminatie beogen. Dit zijn, onder meer, wetten over de nationaliteit, wetten tot bestrijding van het huishoudelijk geweld, wetten betreffende het homohuwelijk, wetten die de religieuze diversiteit respecteren, enzovoort...

Een aantal parlementsvoorzitters had aandacht voor de Roma gemeenschap die de grootste Europese minderheid vormt. Deze gemeenschap die zich kenmerkt door een zeer mobiele leefwijze, is vaak het slachtoffer van onverdraagzaamheid en discriminatie zowel in het onderwijs als op de arbeidsmarkt. De voorzitter van het Sloveense parlement wijst op een campagne die in Slovenië is opgezet om de vooroordelen tegen Roma te bestrijden. Slovenië is overigens één van de weinige landen in Europa die de rechten van de Roma in de Grondwet heeft verankerd. Ook de Voorzitter van het Servische parlement verwijst naar maatregelen die de levensomstandigheden en de positie op de arbeidsmarkt voor deze gemeenschap wensen te verbeteren.

3.3. Conclusies

Op basis van de interventies van de parlementsvoorzitters, kwam de heer *Mevlüt Cavusoglu*, voorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, tot de volgende aanbevelingen:

— de nationale parlementen zouden de bevoegde nationale overheden moeten aanmoedigen tot de ondertekening en/of de ratificatie van Protocol nr. 12 bij het EVRM;

— de leden van de nationale parlementen zouden de ratificatie kunnen ondersteunen van het Kaderverdrag voor de bescherming van de nationale minderheden en van het Europees Sociaal Handvest in deze landen die nog geen verdragspartij zijn;

— nationale parlementen zouden ook een kordate en allesomvattende antidiscriminatie wetgeving kunnen uitwerken, die overeenstemt met de internationale standaarden;

— les parlements nationaux peuvent soutenir la création d'instances indépendantes et spécialisées chargées de promouvoir l'égalité des chances et de lutter contre les discriminations;

— les parlements peuvent jouer un rôle important en vue d'intégrer le principe de non-discrimination dans toute activité des autorités;

— les parlements peuvent contrôler la législation interne afin de supprimer ou de corriger toutes les lois comportant des éléments de discrimination;

— les parlements nationaux devraient être encouragés à prendre des mesures positives en faveur des groupes défavorisés dont les membres ne peuvent pas jouir suffisamment de leurs droits à la suite de discriminations, et à remédier à des inégalités de fait (discrimination positive);

— les parlements peuvent encourager des activités qui renforcent le dialogue interculturel, en ce compris la dimension religieuse;

— lorsqu'ils approuvent le budget de l'État, les parlements devraient s'assurer que des moyens adéquats sont affectés pour lutter contre la discrimination, pour répondre aux besoins des groupes défavorisés et pour promouvoir efficacement l'égalité;

— les parlements nationaux devraient examiner étroitement la politique gouvernementale et exhorter les gouvernements à être attentifs aux options stratégiques potentiellement porteuses de discriminations. Ils peuvent également inciter les exécutifs à adopter des plans et stratégies de lutte contre les discriminations;

— les parlements nationaux peuvent exercer un rôle essentiel afin de promouvoir la conformité de la législation avec la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et ils peuvent prendre des initiatives législatives ou politiques en vue de corriger les infractions à cette jurisprudence.

II. RENCONTRES BILATERALES AVEC LE PRÉSIDENT DU PARLEMENT MAROCAIN

À la demande du Maroc, une réunion bilatérale a été organisée au cours de la Conférence entre le président du Parlement marocain, M. *Abdelwahad Radi*, et le

— de nationale parlementen kunnen de oprichting ondersteunen van onafhankelijke en gespecialiseerde instanties tot bevordering van gelijke kansen en ter bestrijding van discriminatie;

— parlementen kunnen een belangrijke rol spelen om het beginsel van non-discriminatie te integreren in alle beleidsdomeinen van de overheden;

— de parlementen kunnen de interne wetgeving screenen zodat alle wetgeving die elementen van discriminatie bevat kan worden opgeheven of bijgesteld;

— nationale parlementen zouden moeten worden aangemoedigd om positieve maatregelen te nemen ten gunste van achtergestelde groepen waarvan de leden onvoldoende van hun rechten kunnen genieten als gevolg van discriminatie, en om feitelijke ongelijkheden te verhelpen (positieve discriminatie);

— de parlementen kunnen activiteiten aanmoedigen die de interculturele dialoog versterken, met inbegrip van de religieuze dimensie;

— wanneer zij de overheidsbegroting goedkeuren, zouden de parlementen zich ervan moeten vergewissen dat adequate middelen worden aangewend om discriminatie tegen te gaan en aan de noden te verhelpen van achtergestelde groepen en op effectieve wijze gelijkheid te bevorderen;

— nationale parlementen zouden het regeringsbeleid nauwgezet moeten onderzoeken en de regeringen oproepen om zich te hoeden voor beleidskeuzes die discriminerend kunnen zijn. Ze kunnen de regeringen ook aanmoedigen om antidiscriminatie plannen en strategieën aan te nemen;

— nationale parlementen kunnen een voorname rol uitoefenen om de overeenstemming van wetgeving met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens te bevorderen, en ze kunnen wetgevende of beleidsinitiatieven nemen die de inbreuken op deze rechtspraak bijsturen.

II. BILATERALE VERGADERING MET DE VOORZITTER VAN HET MAROKKAANSE PARLEMENT

Tijdens de Conferentie werd op verzoek van Marokko een bilaterale vergadering georganiseerd tussen de voorzitter van het Marokkaanse parlement, de

président (sortant) de la commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants de Belgique, M. *Geert Versnick*.

Le président du Parlement marocain, M. *Abdelwahad Radi*, a rappelé les bonnes relations qu'entretiennent le Maroc et la Belgique, ainsi que les visites des délégations parlementaires au Maroc, sous la direction des (anciens) présidents des Chambres fédérales, MM. *Herman De Croo* et *Armand De Decker*.

M. *Geert Versnick*, président (sortant) de la commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants de Belgique, souligne la bonne collaboration dont il a été témoin dans le cadre de l'Union interparlementaire sous la présidence de M. *Radi*. Il commente ensuite les développements politiques, économiques et institutionnels actuellement observés en Belgique.

M. *Geert Versnick*, président (sortant) de la commission des Relations extérieures de la Chambre des représentants de Belgique, se félicite de la demande de M. *Abdelwahad Radi*, président du Parlement du Maroc, en faveur de la poursuite et du renforcement des relations parlementaires entre le Maroc et la Belgique, et indique qu'il informera le président du Parlement fédéral de cette demande.

heer *Abdelwahad Radi*, en de (uittredende) voorzitter van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer *Geert Versnick*.

De voorzitter van het Marokkaanse parlement, de heer *Abdelwahad Radi*, brengt de goede relaties in herinnering tussen Marokko en België, evenals de bezoeken van de parlementaire delegaties aan Marokko, onder de leiding van de (voormalige) voorzitters van de federale Kamers, de heren *Herman De Croo* en *Armand De Decker*.

De (uittredende) voorzitter van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer *Geert Versnick*, verwijst naar de goede samenwerking die hij in het kader van de Interparlementaire Unie heeft mogen ervaren met voorzitter *Radi*. Tevens geeft hij een toelichting bij de actuele politieke, economische en institutionele ontwikkelingen in België.

De (uittredende) voorzitter van de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen van de Belgische Kamer van volksvertegenwoordigers, de heer *Geert Versnick*, is verheugd over het verzoek van de voorzitter van het Marokkaanse parlement, de heer *Abdelwahad Radi*, om de parlementaire relaties tussen Marokko en België voort te zetten en te versterken, en deelt mee dat hij de voorzitters van het Federaal Parlement van dit verzoek zal kennis geven.

ANNEXES

BIJLAGEN



12/06/2010

CONCLUSIONS

Excellences, chers collègues,

Au cours de ces derniers jours, nous nous sommes penchés sur deux thèmes qui sont au cœur même du travail des parlements nationaux et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : les droits et responsabilités de l'opposition au sein d'un parlement et le rôle des parlements dans la mise en œuvre du principe de non-discrimination.

Ces thèmes sont d'une actualité criante alors même que les démocraties européennes doivent faire face à une multitude de défis - les répercussions de la crise économique, la mondialisation et la nécessité de prendre de promptes décisions n'étant pas des moindres. Le seul moyen de répondre à ces défis passe par la réalisation d'un processus démocratique pleinement inclusif, par l'exercice d'un bon jugement et le sens des responsabilités de l'ensemble des forces politiques, ainsi que par le courage de soutenir des choix impopulaires.

Il convient également de protéger certains groupes défavorisés dont la vulnérabilité risque de s'aggraver davantage dans le contexte actuel de crise économique, et de se dresser contre l'intolérance et la discrimination. Pour ce faire, l'engagement d'appliquer le droit international des droits de l'homme doit être renouvelé.

Aussi j'espère que grâce au discernement, aux connaissances et à la vision politique des estimés participants à cette conférence, nous pourrions parvenir à certaines conclusions et définir des recommandations qui nous aideront à renforcer la capacité de nos parlements à faire face aux défis de notre temps.

DROITS ET RESPONSABILITES DE L'OPPOSITION AU SEIN D'UN PARLEMENT

'Si tous les pays ont un gouvernement, seules les démocraties ont une opposition'. Cette citation, tirée du rapport explicatif de la Résolution de l'Assemblée 1601 (2008), a été le point de départ de la discussion sur le premier thème ; elle a rencontré une approbation unanime.

L'équité et la liberté du processus électoral, y compris l'accès de l'électorat à une information pluraliste dispensée par les médias, est une condition préalable à la démocratie et à l'existence d'une opposition. Cependant, le niveau de représentation de l'opposition dépend de nombreux facteurs, dont le système de scrutin, l'existence de seuils électoraux et les traditions politiques.

La démocratie implique un exercice d'équilibre délicat : qui remporte des élections doit être en mesure de gouverner, mais un système au sein duquel le vainqueur accapare tout le pouvoir ne peut être considéré comme un bon exemple de démocratie. De même, l'opposition a pour vocation de s'opposer au gouvernement mais sa participation au processus politique et sa disposition à agir en gouvernement fantôme ajoute à la qualité de la démocratie, ainsi qu'à sa stabilité à long terme.

Il est impossible de dissocier les droits de l'opposition de ses responsabilités : assurer la surveillance du gouvernement et étudier minutieusement le travail d'autres instances de premier plan, amorcer le processus législatif et y participer, mais aussi participer au fonctionnement du parlement, sont des droits qu'il importe de protéger. Cependant ce sont aussi des devoirs qu'il faut accomplir de manière à ce que le bien commun prime sur les intérêts des partis à court terme et sur les divergences politiques. De fait, le meilleur moyen de faire en sorte que l'opposition soit à la hauteur de ses responsabilités consiste à étendre ses droits et à les définir précisément.

Pourtant, seuls quelques-uns des Etats membres du Conseil de l'Europe disposent de textes juridiques ou constitutionnels faisant explicitement référence au rôle de l'opposition : dans la grande majorité des pays, les droits et responsabilités de l'opposition découlent de procédures parlementaires ou de la pratique parlementaire et, dans certains cas, d'accords entre les groupes politiques représentés au parlement. Il est possible de renforcer la cohérence et l'équité de ce système et de faire en sorte qu'il ne soit plus tributaire de négociations politiques, afin d'en faire un ensemble de règles claires.

Il est malheureusement rare que l'opposition fasse plein usage de son potentiel ; elle attache en effet trop d'importance à marquer des points contre le gouvernement, au lieu de formuler une stratégie politique alternative qui pourrait obtenir le soutien de l'électorat et améliorer ses chances d'accéder au pouvoir. Le recours systématique au boycott du parlement ne peut notamment être considéré comme un apport constructif au processus démocratique.

Les participants ont exposé **des exemples de bonnes pratiques** tirés de leur expérience. Ainsi, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe :

- *Les membres des partis politiques de l'opposition et ceux de la majorité sont en droit de recevoir les mêmes informations du gouvernement ;*
- *Les membres de l'opposition se voient offrir les mêmes possibilités que les représentants des partis majoritaires de poser des questions parlementaires et d'obtenir des réponses ;*
- *La présidence des principales commissions de surveillance, telles les commissions du budget et de la défense, les commissions d'enquête et les commissions contrôlant les services de sécurité, est exercée par des membres des partis d'opposition, par roulement ;*
- *Les membres de l'opposition ont le droit d'annexer des opinions dissidentes aux rapports examinés par les commissions ;*
- *La composition des commissions parlementaires reflète la proportionnalité des forces politiques ;*
- *Les bureaux du parlement et des commissions comptent des membres des partis d'opposition ;*
- *Des ressources financières sont allouées à l'opposition pour lui permettre d'accomplir sa tâche ;*
- *Certains jours, l'opposition a la possibilité de choisir les sujets à débattre (« opposition time ») ;*
- *Le quorum pour demander la tenue d'un débat d'urgence ou d'actualité peut être limité à 1/5 des membres de la chambre ;*
- *Le calendrier d'adoption de la législation est fixé à l'avance.*

Ces exemples de bonnes pratiques, ainsi que d'autres mesures et lignes directrices, ont été recommandés par l'Assemblée dans sa *Résolution 1601 (2008) relative aux lignes directrices procédurales sur les droits et devoirs de l'opposition dans un parlement démocratique*, dont l'ensemble des participants a reconnu la pertinence en tant que modèle d'action.

Je crois qu'un certain nombre de **recommandations** se sont dégagées de notre débat qui nous aideront à rendre nos parlements mieux équipés pour faire face aux défis de notre époque:

- 1) *La légitimité du parlement se fonde sur le caractère libre et équitable du processus électoral et sur la possibilité, pour l'électorat, d'exprimer un choix libre et éclairé. Il n'y a pas de modèle unique de système électoral qui puisse être recommandé comme étant le meilleur. Cependant, priver de larges parties de la population du droit d'être représentées nuit au processus démocratique.*
- 2) *Il est tout à fait possible d'améliorer le cadre juridique et les conditions matérielles permettant aux partis d'opposition représentés au Parlement de remplir leur rôle.*
- 3) *Il est notamment possible de renforcer la capacité de l'opposition à exercer sa mission de contrôle ; il faut également multiplier les possibilités pour l'opposition d'avoir une influence sur l'ordre du jour du parlement et de prendre part à la conduite des travaux parlementaires.*
- 4) *Au vu de leur rôle de médiateur et de leur devoir d'impartialité, il incombe en premier lieu aux présidents de parlement de veiller à ce que les représentants de l'opposition aient la possibilité de prendre pleinement part au fonctionnement du parlement et de s'acquitter de leurs devoirs. Selon les diverses traditions politiques et constitutionnelles de chaque pays, il est possible d'étendre les pouvoirs des présidents de parlement en ce sens.*

- 5) *Il ne faut pas que les partis d'opposition se bornent à critiquer le gouvernement ; il doivent au contraire présenter des contre-propositions et des politiques différentes afin de se préparer à assumer des responsabilités gouvernementales.*
- 6) *Les partis de l'opposition sont vivement encouragés à nouer un dialogue constructif avec le gouvernement afin de contribuer au bon fonctionnement du système politique, dans l'intérêt général. L'obstructionnisme doit être une mesure exceptionnelle, à n'utiliser qu'en dernier ressort.*
- 7) *Le gouvernement doit chercher à instaurer un processus de recherche de consensus, notamment lorsque des questions d'intérêt national sont en jeu.*
- 8) *Les forces politiques dans leur plus grande diversité devraient être impliquées dans l'adoption des lois électorales : de même, il faut que l'ensemble des forces politiques joue un rôle dans les organismes électoraux.*
- 9) *Les parlements nationaux doivent veiller à ce que les délégations participant aux travaux interparlementaires reflètent une composition pluraliste ; il faut également que les membres de l'opposition puissent prendre part de façon active et constructive à ces travaux.*
- 10) *Il faut encourager la participation à des organismes parlementaires internationaux ainsi qu'à d'autres instances internationales, pour permettre ainsi d'élargir les connaissances, d'échanger informations et bonnes pratiques et de garantir l'accès à l'information.*
- 11) *Les partis qui soutiennent le gouvernement et ceux de l'opposition ont une responsabilité commune, celle de renforcer la confiance des citoyens dans le système politique et les institutions démocratiques, d'assurer le bon fonctionnement de ces dernières et d'offrir au public la possibilité de choisir en toute connaissance de cause.*

PARLEMENTS NATIONAUX ET DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME : MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE NON-DISCRIMINATION

La démocratie se doit de respecter le principe de non-discrimination, indépendamment du sexe, de la race ou de l'origine ethnique, de l'âge, du handicap, de la religion, des opinions politiques, de l'origine sociale ou de l'orientation sexuelle.

Ce principe est ancré dans le droit international des droits de l'homme, à savoir dans l'article 7 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans plusieurs instruments universels stipulant que les individus doivent pouvoir se prévaloir d'une égale protection de la loi, sans discrimination aucune.

En Europe, le principe de non-discrimination est consacré par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et, avec une portée plus large, par le Protocole 12 à la CEDH. Malheureusement, ce dernier n'a, jusqu'alors, été ratifié que par 17 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe, et signé par 20. Ce principe est également énoncé dans d'autres instruments du Conseil de l'Europe, tels que la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN) et la Charte sociale européenne (CSE).

Les parlements ont pour rôle crucial de veiller à faire de la non-discrimination une réalité en préconisant la ratification de tels instruments internationaux, grâce à une constante activité politique destinée à prévenir et éradiquer la discrimination au sein de la société, à l'encouragement à une action positive visant à garantir une réelle égalité, à des efforts soutenus dans le domaine législatif, ainsi qu'à un examen attentif des politiques gouvernementales.

En outre, il incombe en premier lieu aux parlements de s'assurer de la mise en œuvre du principe de non-discrimination dans le cadre de leur propre travail. Notons parmi les **exemples de bonnes pratiques** en la matière :

- *L'introduction de quotas de genre à titre transitoire pour remédier à l'absence d'un véritable traitement d'égalité dans le cadre du processus électoral;*

- *La réservation d'un nombre fixe de sièges au parlement pour les représentants de minorités ethniques qui, faute de quoi, seraient défavorisés eu égard au système de scrutin;*
- *Dans les Etats comptant d'importantes minorités ethniques une double majorité (de la chambre et des représentants de minorités ethniques) est nécessaire pour l'adoption de lois touchant aux droits des minorités.*

Selon moi, les **recommandations** suivantes se sont dégagées du débat :

- 1) *Les parlements nationaux doivent encourager la signature et/ou la ratification du Protocole 12 à la CEDH par les autorités nationales compétentes, afin de veiller au plein respect du principe de non-discrimination.*
- 2) *Dans les pays non encore parties à la CCPMN et à la CSE, les membres des parlements nationaux pourraient encourager la ratification.*
- 3) *Les parlements nationaux devraient également adopter une législation antidiscriminatoire suffisamment étendue et solide, en ligne avec les normes internationales.*
- 4) *Afin d'aider à la mise en œuvre de cette législation, les parlements nationaux pourraient soutenir la création d'instances nationales spécialisées dans l'élimination de la discrimination et la promotion de l'égalité, indépendantes du pouvoir exécutif et dotées de ressources appropriées.*
- 5) *Les parlements pourraient jouer un rôle important en préconisant d'intégrer la notion de non-discrimination dans toute activité des pouvoirs publics.*
- 6) *Des mécanismes parlementaires pourraient être conçus pour passer au crible la législation nationale, de manière à abroger des lois fondées sur la discrimination ou à modifier des lois ayant des effets discriminatoires.*
- 7) *Les parlements nationaux devraient être encouragés à prendre ou promouvoir des mesures positives au profit de groupes défavorisés dont les membres sont empêchés de jouir intégralement de leurs droits en raison d'une discrimination, de manière à remédier à des inégalités factuelles (discrimination positive).*
- 8) *Ils pourraient encourager des activités visant à favoriser le dialogue interculturel, y compris dans sa dimension religieuse.*
- 9) *Concernant l'adoption du budget de l'État, les parlements devraient veiller à ce que des ressources suffisantes soient allouées pour faire échec à la discrimination et répondre aux besoins des groupes défavorisés, afin de promouvoir une réelle égalité.*
- 10) *Les parlements nationaux devraient examiner de très près la politique des gouvernements et appeler ces derniers à rendre compte sur des politiques susceptibles d'avoir des effets discriminatoires. Ils pourraient également encourager les gouvernements à adopter des plans et des stratégies antidiscriminatoires.*
- 11) *Les parlements nationaux pourraient jouer un rôle de premier plan pour promouvoir le respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et prendre des initiatives politiques ou législatives permettant de remédier à toute insuffisance de la législation nationale mise en évidence par la Cour.*

* * *

Enfin, les participants ont exprimé leur ferme espoir qu'une solution durable et globale sera trouvée pour une Chypre pacifique et unie, qui saura garantir les droits légitimes des Chypriotes grecs et turcs, en pleine conformité avec les valeurs et principes du Conseil de l'Europe.

* * *

Pour finir, au nom de tous les participants, je souhaite remercier chaleureusement nos hôtes chypriotes, en particulier la Chambre des Représentants et son Président, M. Marios Garoyian, pour la remarquable organisation de cette conférence et leur hospitalité hors pair.



12/06/2010

CONCLUSIONS

Excellencies, dear colleagues,

During these days we have addressed two themes which are central to the work of national parliaments and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe: rights and responsibilities of the opposition in parliament, and the role of parliaments in the implementation of the principle of non-discrimination.

These themes are particularly topical at the present moment, when European democracies are faced with a multitude of challenges, not least the impact of the economic crisis, globalisation and the need to react with swift decisions. The response to these challenges can be found only through a fully inclusive democratic process, the exercise of good judgement and sense of responsibility by all political forces and the courage to support unpopular choices.

At the same time, the vulnerability of some disadvantaged groups, which risks increasing in the context of the economic crisis together with intolerance and discrimination, needs to be addressed through a renewed commitment to implement international human rights law.

I therefore hope that, thanks to the insight, knowledge and political vision of the esteemed participants in this conference, we can reach some conclusions and define a number of recommendations which will help us enhance the capacity of our parliaments to respond to the challenges of our time.

RIGHTS AND RESPONSIBILITIES OF THE OPPOSITION IN A PARLIAMENT

'Every country has a government but only democracies have an opposition'. This quote from the explanatory report to Assembly Resolution 1601 (2008) was the starting point for the discussion under the first theme, and a statement that found unanimous support.

The fairness and freedom of the electoral process, including the availability of pluralist information for the electorate through the media, are a prerequisite for democracy and the existence of an opposition. However, the level of representation of the opposition depends on many factors, including the voting system, the presence of electoral thresholds and political traditions.

Democracy implies a difficult balancing exercise: who wins the elections should be able to govern but a system in which the winner takes it all cannot be considered as a good example of democracy; similarly, the opposition should oppose the government but its engagement in the political process and its readiness to act as a shadow government improve the quality of democracy and its long-term stability.

It is not possible to separate the rights of the opposition from its responsibilities: ensuring oversight of the government and scrutinising the work of other key institutions, initiating and participating in the legislative process and participating in the functioning of parliament are rights that must be protected. However, they are also duties which must be carried out by priming the public interest over short-term party concerns and political differences. In fact, the best way to ensure that the opposition lives up to its responsibilities is expanding its rights and defining them clearly.

Only a few Council of Europe member states, however, have constitutional or law provisions explicitly referring to the role of the opposition: in the great majority of countries, rights and responsibilities of the opposition stem from parliamentary procedures or parliamentary practice and, in some cases, agreements between the political groups represented in parliament. There is scope for improving the consistency and fairness of this framework and take it away from the realm of political negotiation to turn it into clear rules.

Unfortunately, the opposition often does not make full use of its potential, by attaching excessive importance to scoring points against the government instead of formulating an alternative political vision which could win the support of the electorate and increase its chances of coming to power. In particular, the systematic recourse to parliamentary boycott cannot be considered as a constructive contribution to the democratic process.

Participants gave **examples of good practice** drawn from their experience. For instance, in some Council of Europe member states:

- *members of opposition political parties and those from the majority are entitled to receive the same information from the government;*
- *members of the opposition are given at least the same opportunity to ask parliamentary questions as representatives of majority parties, and to obtain replies;*
- *the chairmanship of key oversight committees, such as the budget and the defence committees, enquiry committees and committees exercising control over security services is held by members of opposition parties, on a rota basis;*
- *members of the opposition have the right to annex dissenting opinions to reports considered in committees;*
- *membership in parliamentary committees reflects the proportionality of political forces;*
- *the bureaux of the parliament and committees include members of opposition parties;*
- *financial resources are allocated to the opposition, to make it able to carry out its tasks;*
- *the opposition is given the possibility to choose subjects for debate on certain days ('opposition time');*
- *the quorum for initiating urgent or current affairs debates can be as low as 1/5 of the members of the chamber;*
- *the schedule for the adoption of legislation is set in advance.*

These examples of good practice, as well as other guidelines and measures, have been recommended by the Assembly in its *Resolution 1601 (2008) on procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament*, whose relevance as a blueprint for action was recognised by all participants.

I believe that a number of **recommendations** have emerged from our debate, which will help us enhance the capacity of our parliaments to respond to the challenges of our time:

- 1) *The legitimacy of parliament is based on the free and fair character of the electoral process and on the possibility of the electorate to express a free and informed choice. There is no unique model of electoral system that could be recommended as the best one. However, excluding large sections of the population from the right to be represented is detrimental to the democratic process.*
- 2) *There is scope for improving the legal framework and material conditions enabling opposition parties in parliament to have the means to fulfil their functions.*
- 3) *In particular, the capacity of the opposition to exercise its oversight role could be enhanced; the opposition could also be given more opportunities to influence the parliament's agenda and take part in the management of parliamentary business.*
- 4) *In the light of their mediation role and their duty of impartiality, Presidents of parliament hold primary responsibility in ensuring that opposition representatives are given the possibility to fully participate in the functioning of parliament and discharge their responsibilities. Consistent with the different constitutional and political traditions of each country, there is scope for expanding the powers and latitude of Presidents of parliament in this regard.*
- 5) *Opposition parties should not limit themselves to criticising the government but formulate alternative proposals and policies, in order to prepare themselves for taking up governmental responsibilities.*
- 6) *Opposition parties are strongly encouraged to establish a constructive dialogue with the government, in order to contribute to the good functioning of the political system for the benefit of the public interest. Obstructionism should be an exceptional measure, to be used as a last resort.*

- 7) *The government should seek to establish a process of consensus-building, in particular when matters of national interest are at stake.*
- 8) *The adoption of electoral legislation should involve the broadest spectrum of political forces; similarly, all political forces should play a role in the context of electoral institutions.*
- 9) *National parliaments should ensure that delegations engaged in inter-parliamentary activities reflect a pluralist composition and that opposition members can actively and effectively take part in them.*
- 10) *Participation in international parliamentary bodies and other international fora should be encouraged, as a way to increase knowledge, exchange information and good practice, and secure access to information.*
- 11) *Parties supporting the government and those opposing it share a joint responsibility in consolidating the citizens' trust in the political system and democratic institutions, ensuring their good functioning and offering the public an informed choice.*

NATIONAL PARLIAMENTS AND INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS LAW: IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION

Democracy must respect the principle of non-discrimination on the grounds of gender, race, ethnicity, age, disability, religion, political opinion, social origin or sexual orientation.

This principle is embedded in international human rights law, namely in Article 7 of the Universal Declaration of Human Rights and a number of universal instruments stipulating that individuals should be entitled to equal protection of the law without any discrimination.

In the European context, the principle of non-discrimination is enshrined in Article 14 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and, with a broader scope, in Protocol 12 to the ECHR. Unfortunately, the latter has so far been ratified only by 17 out of the 47 Council of Europe member states, and signed by 20. It is also embodied in other Council of Europe instruments, such as the Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) and the European Social Charter (ESC).

Parliaments have a crucial role to play to ensure that non-discrimination becomes a reality, by promoting the ratification of such international instruments, through a constant political activity aimed at preventing and eradicating discrimination in society, the promotion of positive action in order to ensure effective equality, an important legislative effort and attentive scrutiny of the government's policies.

In addition, parliaments have primary responsibility in ensuring the implementation of the principle of non-discrimination in the context of their own work. **Examples of good practice** in this field include:

- *the introduction of gender quotas as transitional measures to redress the lack of factual equality in the context of the electoral process;*
- *reserving a fixed number of seats in Parliament to representatives of ethnic minorities, who would otherwise suffer disadvantages due to the voting system;*
- *in the context of states with sizeable ethnic minorities, a double majority (of the chamber and the representatives of ethnic minorities) is required to pass legislation affecting minority rights.*

I believe that the following **recommendations** have emerged from the debate:

- 1) *National parliaments should promote the signing and/or ratifying of Protocol 12 to the ECHR by the competent national authorities, in order to ensure the full respect of the principle of non-discrimination.*
- 2) *In countries which are still not parties to the FCNM and the ESC, members of national parliaments could support ratification.*

- 3) *National parliaments should also adopt robust and comprehensive anti-discrimination legislation, in line with international standards.*
- 4) *To assist with the implementation of such legislation, national parliaments could support the setting up of specialised national bodies for the elimination of discrimination and the promotion of equality, independent of the executive and provided with adequate resources.*
- 5) *Parliaments could play an important role in promoting the main-streaming of non-discrimination in all activities of public authorities.*
- 6) *Parliamentary mechanisms could be devised to screen the domestic legislation, so as to abolish laws based on discrimination or amend laws having discriminatory effects.*
- 7) *National parliaments should be encouraged to take or promote positive measures in favour of disadvantaged groups whose members are prevented from the full enjoyment of their rights due to discrimination, so as to remedy factual inequalities (positive discrimination).*
- 8) *They could support activities aimed at fostering inter-cultural dialogue, including its religious dimension.*
- 9) *In the context of the adoption of the state's budget, parliaments should ensure that adequate resources are allocated to counter discrimination and to meet the needs of disadvantaged groups, to promote effective equality.*
- 10) *National parliaments should attentively scrutinise the government's policy and call governments to account in regard to policies which might have discriminatory effects. They could also encourage governments to adopt anti-discrimination plans and strategies.*
- 11) *National parliaments could have a prominent role in promoting compliance with the judgments of the European Court of Human Rights, and could take legislative or policy initiatives to remedy any deficiencies of domestic legislation highlighted by the Court.*

* * *

Participants finally expressed the firm hope that a lasting and comprehensive solution for a peaceful and united Cyprus would be found which would guarantee the legitimate rights of both Greek and Turkish Cypriots, in full compliance with the values and principles of the Council of Europe.

* * *

Finally, on behalf of all the participants, I wish to thank wholeheartedly our Cypriot hosts, in particular the House of Representatives, and its President, Mr Marios Garoyian, for the excellent organisation of this Conference and their admirable hospitality.