

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

21 december 2016

**Europese Conferentie van de
Parlementsvoorzitters
van de Europese Unie
Straatsburg, 15-16 september 2016**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

21 décembre 2016

**Conférence européenne
des Présidents de Parlement
de l'Union européenne
Strasbourg, 15-16 septembre 2016**

INHOUD	Blz.
Inleiding.....	3
I. Opening van de Conferentie	3
1. Migratiestromen en de vluchtelingencrisis in Europa: rol en verantwoordelijkheden van de Parlementen.....	6
2. De nationale Parlementen en de Raad van Europa: samen de democratie, de mensen- rechten en de rechtsstaat bevorderen.....	8
3. Inzetten van de Parlementen tegen haat en voor inclusieve en niet-racistische samenlevingen.....	9
Bijlagen.....	11

SOMMAIRE	Pages
Introduction	3
I. Ouverture de la Conférence	3
1. Migrations et crise des réfugiés en Europe: rôle et responsabilités des Parlements.	6
2. Les Parlements nationaux et le Conseil de l'Europe: promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.....	8
3. La mobilisation des Parlements contre la haine, pour des sociétés inclusives et non racistes	9
Annexes	11

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GO!	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire
Vuye&Wouters	:	Vuye&Wouters

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:		Abréviations dans la numérotation des publications:	
DOC 54 0000/000:	Parlementair document van de 54 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer	DOC 54 0000/000:	Document parlementaire de la 54 ^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA:	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA:	Questions et Réponses écrites
CRIV:	Voorlopige versie van het Integraal Verslag	CRIV:	Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV:	Beknopt Verslag	CRABV:	Compte Rendu Analytique
CRIV:	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)	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:	Plenum	PLEN:	Séance plénière
COM:	Commissievergadering	COM:	Réunion de commission
MOT:	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)	MOT:	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers	Publications officielles éditées par la Chambre des représentants
Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.dekamer.be e-mail : publicaties@dekamer.be	Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél. : 02/ 549 81 60 Fax : 02/549 82 74 www.lachambre.be courriel : publications@lachambre.be
De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier	Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

INLEIDING

De parlementsvoorzitters van de 47 lidstaten van de Raad van Europa en van talrijke partnerlanden, waaronder landen en buurlanden, alsook de voorzitters van andere internationale vergaderingen, zijn op 15 en 16 september 2016 bijeengekomen in Straatsburg voor een Europese parlementaire top die om de twee jaar plaatsvindt.

Ongeveer 350 afgevaardigden hebben deelgenomen aan de Europese Conferentie van de parlementsvoorzitters, georganiseerd door de parlementaire assemblee van de Raad van Europa (PACE). Ze hebben drie actuele onderwerpen besproken:

- Migratiestromen en de vluchtelingencrisis in Europa: rol en verantwoordelijkheid van de parlementen, voorgesteld door Nikolaos Voutsis, Voorzitter van het Grieks Parlement en László Kövér, Voorzitter van het Hongaars Parlement.
- De nationale Parlementen en de Raad van Europa: samen de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat bevorderen, voorgesteld door Eiki Nestor, Voorzitter van de Estse *Riigikogu* en Maja Gojkovic, Voorzitter van de Nationale Assemblee van Servië.
- Het inzetten van de parlementen tegen haat en voor inclusieve en niet-racistische samenlevingen, voorgesteld door Norbert Lammert, Voorzitter van de *Bundestag*, Duitsland en Anne Brasseur, Ambassadrice van de beweging “*No hate*” van de Raad van Europa.

Pedro Agramunt, voorzitter van de PACE, heeft een openingstoespraak gehouden.

De eerste Europese Conferentie van de parlementsvoorzitters werd in 1975 georganiseerd. Deze vergadering vindt om de twee jaar plaats, afwisselend in Straatsburg en in de hoofdstad van een lidstaat van de Raad van Europa.

1. 15 SEPTEMBER 2016 – OPENING VAN DE CONFERENTIE

De heer Peter Agramunt, voorzitter van de parlementaire assemblee van de Raad van Europa, verwelkomt de parlementsvoorzitters van de Europese Unie in Straatsburg.

Hij herinnert eraan dat 15 september de internationale dag van de democratie is. Democratisch verkozen vertegenwoordigers van de Europese burgers vergaderen al meer dan zes decennia in de Raad van Europa, discuten, ontwikkelen beetje bij beetje een

INTRODUCTION

Les présidents de Parlement des 47 États membres du Conseil de l'Europe, et de nombreux pays partenaires, observateurs et voisins, ainsi que les Présidents d'autres Assemblées internationales, se sont réunis à Strasbourg les 15 et 16 septembre 2016 pour un sommet parlementaire européen qui a lieu tous les deux ans.

Quelque 350 délégués ont participé à la Conférence européenne des Présidents de Parlement, organisée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE). Ils ont débattu de trois sujets d'actualité:

- Migrations et crise des réfugiés en Europe – rôle et responsabilités des parlements, présenté par Nikolaos Voutsis, Président du Parlement hellénique et László Kövér, président de l'Assemblée nationale de Hongrie.
- Les Parlements nationaux et le Conseil de l'Europe: promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, présenté par Eiki Nestor, Président du *Riigikogu* d'Estonie et Maja Gojkovic, Présidente de l'Assemblée nationale de Serbie.
- Mobilisation des Parlements contre la haine, pour des sociétés inclusives et non racistes, présenté par Norbert Lammert, Président du *Bundestag*, Allemagne, et Anne Brasseur, Ambassadrice du mouvement “*Non à la haine*” du Conseil de l'Europe.

Le Président de l'APCE, Pedro Agramunt a prononcé une allocution d'ouverture.

La première Conférence européenne des Présidents de Parlement s'est tenue en 1975. Cet événement a lieu tous les deux ans, en alternance, à Strasbourg et dans la capitale d'un État membre du Conseil de l'Europe.

1. 15 SEPTEMBRE 2016 – OUVERTURE DE LA CONFÉRENCE

M. Peter Agramunt, Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe accueille les présidents des parlements de l'Union européenne à Strasbourg.

Il rappelle que le 15 septembre est la Journée internationale de la démocratie. Au Conseil de l'Europe depuis plus de six décennies, les représentants des citoyens européens, élus démocratiquement, se réunissent, débattent, se forment peu à peu une même conscience

gemeenschappelijke visie van democratie, van de rechten van de mens en van de rechtsstaat en werken aan een gemeenschappelijke Europese identiteit.

Hij benadrukt bepaalde belangrijke data die onze geschiedenis bepalen en die ons collectief geheugen, onze percepties en onze reacties vormgeven.

Twee maanden geleden, op 15 juli 2016, werd een mislukte staatsgreep gepleegd in Turkije. De dramatische gebeurtenissen speelden zich af voor de ogen van de hele wereld: het geweld, de tanks, de vuurgevechten, het bombardement van de Grote Nationale Assemblee, een moordpoging op de politieke leiders van het land. We waren ook getuige van de reactie van eenvoudige burgers, van de vastberadenheid van het Turkse volk, dat op straat kwam en buitengewone moed aan de dag legde.

Een andere beslissende datum is die van 13 november 2015. De aanslagen in Parijs, met name in de Bataclan, hebben in heel Europa tot een brutale bewustwording geleid bij de gewone burgers, die nu inzagen dat zij het belangrijkste doelwit waren. Het was nochtans noch de eerste, noch de laatste terreuraanslag in Europa, maar deze veranderde ons begrip van het gevaar.

Ondanks het alomtegenwoordige gevoel van bedreiging, moet worden vermeden dat angst en haat overal heer en meester worden.

De politieke gezagsdragers moeten het voorbeeld geven en het terrorisme met kracht veroordelen, maar ze moeten tegelijk evenwichtig zijn in hun reacties en ijveren voor de eerbiediging van de rechten van de mens en de rechtsstaat, die onbespreekbaar zijn. Voorzitter Agramunt benadrukt dat hij een campagne heeft gelanceerd onder de hashtag *Terrorisme: #NoHateNoFear* en hij nodigt zijn collega's uit hem te steunen in dit initiatief en te getuigen van hun engagement in de strijd tegen het terrorisme.

Onzekerheid en gebrek aan vertrouwen zijn uitgegroeid tot een gemeenschappelijk kenmerk in Europa, mede wegens de gevolgen van de economische crisis en de bezuinigingsmaatregelen die werden genomen om die crisis het hoofd te bieden. Dat heeft geleid tot een gebrek aan vertrouwen van de kiezers in de "traditionele" politieke krachten, en was de oorzaak van aanzienlijke steun aan nieuwe bewegingen en partijen. Sommige van die bewegingen en partijen zijn de weerspiegeling van een authentiek burgerengagement en van de wil om het politiek over een andere boeg te gooien. Tegen die achtergrond is het extremisme zowel aan de rechter- als aan de linkerflank van het politieke spectrum toegenomen.

de ce que signifient la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, et construisent une identité européenne commune.

Il tient à souligner l'importance de certaines dates qui définissent notre histoire et façonnent notre mémoire collective, nos perceptions et nos réactions.

Il y a deux mois, le 15 juillet 2016, une tentative de coup d'État a eu lieu en Turquie. Le monde entier a assisté à ces événements dramatiques au fur et à mesure qu'ils se déroulaient: la violence, les chars, les fusillades, le bombardement de la Grande Assemblée nationale, une tentative d'assassinat visant les dirigeants politiques du pays. Nous avons assisté aussi à la réaction de simples citoyens, à la détermination de la population turque, qui est descendue dans la rue en montrant un exemple exceptionnel de courage.

Une autre date déterminante a été celle du 13 novembre 2015. Les attentats de Paris, notamment au Bataclan, ont conduit à une brutale prise de conscience des gens ordinaires dans toute l'Europe, en leur faisant comprendre que c'étaient eux qui constituaient la cible principale. Ce n'était pourtant ni le premier ni le dernier attentat terroriste en Europe, mais cela a changé notre compréhension du danger.

Malgré le sentiment omniprésent de menace, la peur et la haine ne doivent pas régner en maîtres.

Les responsables politiques doivent montrer l'exemple et être fermes dans leur condamnation du terrorisme, et en même temps équilibrés dans leurs réactions et dans le respect des droits de l'homme et de l'État de droit, qui ne sont pas négociables. Le Président Agramunt souligne qu'il a lancé une campagne sous le hashtag *Terrorisme: #NiHaineNiPeur* et invite ses collègues à se joindre à lui dans cette initiative et à témoigner de leur engagement dans la lutte contre le terrorisme.

L'incertitude et le manque de confiance sont devenus une caractéristique commune en Europe, en raison aussi des conséquences de la crise économique et des mesures d'austérité qui ont été mises en place pour y faire face. Cela a conduit à un manque de confiance de l'électorat dans les forces politiques "traditionnelles", et cela a été à l'origine d'un soutien considérable vis-à-vis de nouveaux mouvements et partis. Certains de ces mouvements et de ces partis sont le reflet d'un engagement civique authentique et de la volonté d'apporter un renouveau en politique. Cela dit, dans le même temps, l'extrémisme a augmenté tant à droite qu'à gauche de l'échiquier politique. De même, l'euroscépticisme aussi

Evenzo heeft het euroscepticisme aan omvang gewonnen, terwijl de nationalistische houdingen opnieuw zijn opgedoken en heftiger zijn geworden.

De uitdagingen die Europa moet aangaan, zijn dermate gediversifieerd en zo omvangrijk dat geen enkel land die alléén het hoofd kan bieden. Geen enkel land kan een barrière opwerpen om de instabiliteit buiten te houden welke wordt veroorzaakt door bevroren of aan de gang zijnde conflicten, die de oorzaak zijn van de bezetting en annexatie van grondgebieden die aan lidstaten toebehoren.

De vraag hoe het hoofd moet worden geboden aan de migratiestromen tussen de twee oevers van de Middellandse Zee ligt ten grondslag aan de tegenstellingen tussen de lidstaten van de Raad van Europa en andere Staten, en heeft de spanningen aan het licht gebracht tussen de nationale belangen en de behoefte solidariteit te betonen en verantwoordelijkheden te delen.

Alle lidstaten van de Raad van Europa moeten zich inspannen om de knelpunten weg te werken die het migratieverschijnsel en de vluchtelingencrisis doen rijzen. Evenzo hebben ze allemaal verplichtingen, want ze zijn gebonden door het beginsel van niet-terugdringing en door het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

De eenheid van Europa werd weliswaar aan diggelen geslagen ingevolge het migratievraagstuk, maar dat is geen nieuw verschijnsel. Jammer genoeg zijn de inspanningen om ervoor te zorgen dat verscheidene generaties van immigranten het gevoel hebben dat ze deel uitmaken van onze samenlevingen niet altijd succesvol geweest.

Voorzitter Agramunt betreurt dat in onze samenlevingen de minderheden, de immigranten en de burgers van allochtone afkomst vaak bijzonder kwetsbaar zijn geweest voor stigmatisering, discriminatie en sociale uitsluiting. Acceptatie van diversiteit door de samenleving vormt nochtans het sterkste bolwerk tegen de macht van extremistische propaganda.

In verband met het derde thema van de conferentie beklemtoont de spreker dat de samenlevingen sterker en hechter zijn als diversiteit niet alleen wordt geaccepteerd, maar ook wordt gerespecteerd en gewaardeerd als een rijkdom.

Dienaangaande hebben de parlementen en de politici een rol te spelen door duidelijke en heldere standpunten in te nemen die ertoe strekken onverdraagzaamheid,

a pris de l'ampleur tandis que les attitudes nationalistes sont réapparues et se sont renforcées.

Les défis que doit relever l'Europe sont tellement diversifiés et de taille qu'aucun pays ne peut y faire face seul. Aucun pays ne peut construire une barrière pour maintenir à l'extérieur l'instabilité due à des conflits gelés ou en cours, qui sont à l'origine de l'occupation et de l'annexion de territoires appartenant à des États membres.

La question de savoir comment faire face aux flux migratoires entre les deux rives de la Méditerranée est à l'origine de clivages entre les États membres du Conseil de l'Europe et d'autres États, et elle a mis en lumière les tensions entre les intérêts nationaux et la nécessité de la solidarité et du partage des responsabilités.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent s'efforcer de résoudre les problèmes posés par le phénomène migratoire et la crise des réfugiés. De même, ils ont tous des obligations car ils sont liés par le principe du non-refoulement et par la Convention européenne des droits de l'homme.

L'unité de l'Europe a volé en éclats sur la question des migrations, mais il ne s'agit pas là d'un phénomène nouveau. Malheureusement, les efforts pour parvenir à ce que plusieurs générations d'immigrés aient le sentiment de faire partie intégrante de nos sociétés n'ont pas toujours été couronnés de succès.

Le président Agramunt déplore le fait que dans nos sociétés, les minorités, les immigrés et les citoyens d'origine immigrée ont souvent été particulièrement vulnérables à la stigmatisation, à la discrimination et à l'exclusion sociale. Or, c'est l'acceptation de la diversité par la société qui constitue le rempart le plus fort contre le pouvoir de la propagande extrémiste.

En ce qui concerne le troisième thème de la conférence, l'orateur souligne que les sociétés sont plus fortes et plus soudées lorsque la diversité est non seulement acceptée mais aussi respectée et appréciée en tant que richesse.

Dans ce domaine, les parlements et la classe politique ont un rôle à jouer en adoptant des positions claires et nettes pour éradiquer l'intolérance, le racisme et la

racisme en haat in al hun vormen en verschijningsvormen uit te roeien.

Tot slot herinnert voorzitter Agramunt aan een laatste datum, namelijk het einde van de Tweede Wereldoorlog (op 8 of 9 mei, naargelang van de geschiedenis van sommige landen). Die datum is belangrijk, want de Raad van Europa is opgerezen uit de as van de Tweede Wereldoorlog om tussen zijn leden te komen tot een nauwere eenheid, teneinde de idealen en beginselen die hun gemeenschappelijk erfgoed uitmaken, te vrijwaren en concreet vorm te geven.

Thema 1 – Migratiestromen en de vluchtelingencrisis in Europa: rol en verantwoordelijkheden van de Parlementen

Centraal in de debatten stond de vraag “*Kwijten wij ons echt van onze taak?*”.

Inzake migratie en asiel zijn de juridische verplichtingen welomschreven en zijn de morele verantwoordelijkheden duidelijk.

Solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheden zijn nodig, en een unilateraal antwoord op migratiestromen en asiel – die onmogelijk te stoppen wereldwijde verschijnselen zijn – kan alleen maar onaangepast en voorlopig zijn.

In werkelijkheid houdt de huidige crisis geen verband met de komst vorig jaar van een miljoen migranten en vluchtelingen naar Europa – die mensen vertegenwoordigen immers maar een miniem percentage van de bevolking van het continent –, maar vloeit voort uit het onvermogen van Europa om een in onderling overleg besliste, passende oplossing aan te reiken voor een migratiegolf die was aangekondigd. Een en ander moet ook worden geplaatst in de context van de aanwezigheid van 3 miljoen vluchtelingen in Turkije, die grotendeels van Syrië afkomstig zijn.

Het debat heeft duidelijk aangetoond dat er verschillende benaderingen bestaan van de wijze waarop de huidige crisis het hoofd dient te worden geboden, evenals een uiteenlopende perceptie van de omvang ervan en de weerslag ervan op het Europese project. Ook heeft het bevestigd dat de nationale parlementen hun inspanningen moeten verdubbelen om over die aangelegenheid een constructieve dialoog aan te gaan, teneinde tot een gemeenschappelijk antwoord te komen.

De nationale parlementen zouden er moeten op toezien dat de maatregelen in verband met migratie en asiel niet zijn gericht op de korte termijn, maar deel uitmaken van een algemeen proces van herziening van beleid

haine, sous toutes leurs formes et dans toutes leurs manifestations.

En conclusion, le président Agramunt rappelle une dernière date, la fin de la Seconde Guerre mondiale – le 8 mai ou le 9 mai, selon l’histoire de certains pays. Cette date est importante car le Conseil de l’Europe a émergé des cendres de la Seconde Guerre mondiale pour réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de préserver et de concrétiser les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun.

Thème 1 – Migrations et crise des réfugiés en Europe: rôle et responsabilités des Parlements.

La question suivante fut au cœur des débats: “*Nous acquittons-nous réellement de notre mission?*”.

En matière de migration et d’asile, les obligations juridiques sont clairement définies et les responsabilités morales sont claires.

La solidarité et le partage des responsabilités sont nécessaires et une réponse unilatérale aux migrations et à l’asile – phénomènes mondiaux impossibles à arrêter – ne peut être qu’inadaptée et provisoire.

En réalité, la crise actuelle n’est pas liée à l’arrivée d’un million de migrants et de réfugiés en Europe l’an dernier – ces personnes représentent un infime pourcentage de la population du continent – mais découle de l’incapacité de l’Europe à apporter une réponse adéquate, décidée d’un commun accord, à une vague migratoire qui avait été annoncée. Cela doit aussi être mis dans le contexte de la présence de 3 millions de réfugiés en Turquie, la plupart en provenance de Syrie.

Le débat a clairement montré qu’il existe différentes approches sur la manière d’affronter la crise actuelle, ainsi qu’une perception variable de son ampleur et de son impact sur le projet européen. Il a aussi confirmé que les parlements nationaux doivent redoubler d’efforts pour établir un dialogue constructif sur cette question, afin de parvenir à une réponse commune.

Les parlements nationaux devraient veiller à ce que les mesures relatives aux migrations et à l’asile ne soient pas axées sur le court terme mais s’inscrivent dans un processus général de révision à long terme de

en wetgeving op lange termijn. In die context is het van essentieel belang om het integratiebeleid te verbeteren, zodat degenen die ongetwijfeld van onze samenlevingen deel zullen blijven uitmaken, volledig kunnen integreren. Het lijkt geen twijfel dat integratie kosten met zich brengt, maar die worden ruimschoots gecompenseerd door de voordelen die de hele samenleving eruit haalt, zoals verscheidene sprekers in hun betoog over het derde thema hebben onderstreept. Bovendien moet ook worden erkend dat mislukte integratie op lange termijn tot hogere kosten leidt.

De nationale parlementen zouden meer moeten worden betrokken bij de besluitvorming op het vlak van migratie en asiel. Dankzij het pluralisme en de representativiteit ervan kunnen zij de beslissingen een grotere legitimiteit geven en ervoor zorgen dat de antwoorden beter zijn aangepast aan de wensen van de burgers. Men zou ook de mogelijkheden die door de nationale parlementen worden geboden om de kloof tussen de Europese beleidsmakers en de burgers te overbruggen, nader moeten onderzoeken.

Tegelijkertijd hebben de beleidsmakers de plicht niet in te spelen op de vrees die leeft bij de publieke opinie, noch in de val van het populisme te trappen. Zij moeten bestand zijn tegen de verleiding om hun medeburgers een onjuiste keuze voor te stellen tussen enerzijds veiligheid en anderzijds waardigheid en vrijheid. Veiligheid is een aangelegenheid die serieus moet worden genomen, net zoals de mensenrechten.

De nationale parlementen zouden hun controlefunctie vaker moeten uitoefenen, door de regering te onderwerpen over de ontoereikende of late uitvoering van de Europese beslissingen om de crisis op te lossen, en door toezicht te houden op de toepassing van de akkoorden en andere verbintenissen.

Een alomvattend en doeltreffend beleid inzake migratie en asiel veronderstelt een sterke externe dimensie, die maar mogelijk is via nauwe samenwerking met de niet-Europese landen van herkomst en doorreis en dankzij een gericht beleid inzake ontwikkelingshulp. Zo'n beleid vereist ook een krachtiger standpunt over de oplossing van conflicten en het herstel van de vrede in de door oorlog getroffen gebieden, want, zoals is gezegd, er is een vredesdeficit. Al die maatregelen zouden bijdragen tot een vermindering van de migranten- en vluchtelingenstromen.

la politique et de la législation. Dans ce contexte, il est essentiel d'améliorer les politiques d'intégration pour permettre à ceux qui resteront certainement dans nos sociétés de s'y intégrer pleinement. Il ne fait aucun doute que l'intégration a un coût, mais ce coût est largement compensé par les avantages qu'en tire toute la société, comme l'ont souligné plusieurs orateurs dans leurs interventions sur le troisième thème. En outre, force est d'admettre que l'échec de l'intégration se traduit par des coûts supérieurs à long terme.

Les parlements nationaux devraient également être associés davantage à la prise de décision en matière de migration et d'asile. Grâce à leur pluralisme et à leur représentativité, ils peuvent conférer une légitimité accrue aux décisions et faire en sorte que les réponses soient plus adaptées aux souhaits des citoyens. Il faudrait aussi examiner de plus près le potentiel offert par les parlements nationaux pour combler le fossé entre décideurs européens et citoyens.

Dans le même temps, les responsables politiques, ont le devoir de ne pas jouer sur les peurs de l'opinion publique ni tomber dans le piège du populisme. Ils doivent résister à la tentation de présenter à leurs concitoyens un faux choix entre la sécurité d'une part et la dignité et la liberté de l'autre. La sécurité est une question à prendre au sérieux, tout comme les droits de l'homme.

Les parlements nationaux devraient exercer plus souvent leur fonction de contrôle, en interrogeant les gouvernements sur la mise en œuvre insuffisante ou tardive des décisions prises au niveau européen pour résoudre la crise, et en supervisant l'application des accords et autres engagements.

Une politique globale et efficace en matière de migration et d'asile suppose une forte dimension externe, qui passe par une étroite coopération avec les pays d'origine et de transit non européens et une politique ciblée d'aide au développement. Elle exige également une position plus ferme sur la résolution des conflits et le retour de la paix dans les régions touchées par la guerre car, comme cela a été dit, "il y a un déficit de paix". Toutes ces mesures contribueraient à réduire les mouvements de migrants et de réfugiés.

Thema 2 – De nationale parlementen en de Raad van Europa: samen de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat bevorderen

Dit thema bood de deelnemers de gelegenheid de inspanningen van de nationale parlementen te illustreren om de bindende en niet-bindende teksten en beslissingen van de Raad van Europa toe te passen en samen te werken met een groot aantal van zijn organen, waaronder de Parlementaire Vergadering.

Verscheidene voorzitters waren vol lof over het optreden van de Raad van Europa, een referentie op het gebied van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, die een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de democratische normen in de lidstaten ervan. Ter illustratie van het belang van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden heeft een voorzitter de woorden een krachttoer van de menselijke beschaving in de mond genomen.

Verschillende sprekers hebben melding gemaakt van de huidige context, die het de Europese democratieën niet gemakkelijk maakt: de terroristische dreiging, de economische crisis, de groeiende ongelijkheid, jeugdwerkloosheid, de opkomst van het populisme. Anderen wezen op het ruimere geopolitieke kader, waarin Europa op de terugweg is. In dat opzicht moeten er twee citaten worden belicht: *“It is in these difficult times that we need leadership and vision. Insularity could jeopardise what has been achieved so far in the area of democracy, human rights and the rule of law”*, en *“We should not choose between our values and our prosperity. On the contrary, our prosperity depends on our values”*.

Sommige sprekers spraken tevens over de noodzaak om de democratische instellingen dichter bij de burgers te brengen, bijvoorbeeld door een verbetering van de transparantie en van de inclusiviteit van het overlegproces, meer bepaald via online-raadplegingen. Dat is een ander terrein waarop de Raad van Europa zijn medewerking zou kunnen verlenen, dankzij zijn werkzaamheden op het vlak van de elektronische democratie, en dat door de Parlementaire Vergadering zou kunnen worden verdiept.

Een steeds terugkerende vraag was hoe men ervoor kan zorgen dat de nationale parlementen meer ontvankelijk zijn voor vroegtijdige waarschuwingen van de Parlementaire Vergadering en meer geneigd om de resoluties ervan toe te passen. Volgens de voorzitter van de PACE is het mogelijk de interactie en coördinatie

Le thème 2 – Les parlements nationaux et le Conseil de l’Europe: promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l’homme et l’État de droit

Ce thème a permis aux participants d’illustrer les efforts déployés par les parlements nationaux pour appliquer les textes et décisions contraignants et non contraignants du Conseil de l’Europe et coopérer avec un grand nombre de ses organes, dont l’Assemblée parlementaire.

Plusieurs présidents ont loué l’action du Conseil de l’Europe, référence dans le domaine de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit, qui a apporté une contribution majeure à la consolidation des normes démocratiques dans ses États membres. Pour souligner l’importance de la Convention européenne des droits de l’homme, une présidente a évoqué une “prouesse de la civilisation humaine”.

Divers intervenants ont fait référence au contexte actuel, difficile pour les démocraties européennes: la menace terroriste, la crise économique, l’accroissement des inégalités, le chômage des jeunes, la montée du populisme; d’autres ont insisté sur le cadre géopolitique plus large, dans lequel l’Europe est en recul. À cet égard, deux citations sont à mettre en exergue: *“C’est dans ces temps difficiles que nous avons besoin d’un leadership et d’une vision. L’insularité risque de remettre en cause ce qui a été réalisé jusqu’à présent dans le domaine de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit”* et *“Nous ne devrions pas choisir entre nos valeurs et notre prospérité. Au contraire, notre prospérité dépend de nos valeurs.”*

Certains orateurs ont également évoqué la nécessité de rapprocher les institutions démocratiques des citoyens, par exemple en améliorant la transparence et le caractère inclusif du processus délibératif, notamment par des consultations en ligne. Voilà un autre domaine dans lequel le Conseil de l’Europe pourrait apporter son concours, grâce à ses travaux sur la démocratie électronique, et que l’Assemblée pourrait approfondir.

Une question récurrente était comment faire en sorte que les parlements nationaux soient plus réceptifs aux alertes précoces de l’Assemblée parlementaire et plus enclins à appliquer ses résolutions. Selon le président de l’APCE, il y a moyen d’améliorer l’interaction et la coordination entre les parlements nationaux et

tussen de nationale parlementen en de Parlementaire Vergadering te verbeteren. De heer Agramunt hecht veel belang aan de proactieve verbindingsrol die de leden van de nationale delegaties moeten spelen.

Tegelijkertijd kan de PACE streven naar een beter inzicht in de belangen en behoeften van de nationale parlementen, bijvoorbeeld via voor de lidstaatparlementen bedoelde seminaries die maatwerk bieden en op de vraag zijn afgestemd, alsook door aan te sturen op directe contacten tussen de commissies van de Vergadering en hun tegenhangers bij de lidstaatparlementen.

Tijdens deze conferentie is meermaals herinnerd aan de redenen waarom de lidstaatparlementen en de PACE moeten samenwerken, alsook aan de waarden die zij gemeenschappelijk hebben.

Thema 3 — inzetten van de parlementen tegen haat en voor inclusieve en niet-racistische samenlevingen

Eenparig wordt verklaard dat haat de democratische bestellen bedreigt omdat de sociale cohesie wordt ondermijnd. Samenlevingen zijn hechter wanneer diversiteit in acht wordt genomen en als een rijkdom wordt beschouwd. Meteen zijn zij ook beter beschermd tegen dreigingen, ook tegen de radicalisering waaruit terrorisme voortvloeit.

Er is bezorgdheid geuit in verband met het gevaar bepaalde groepen te stigmatiseren, vooral tegen de achtergrond van de strijd tegen het terrorisme. Dat gevaar wordt nog gevoed door populistische discours, zowel bij rechts als bij links, en door de impact van het internet, die de waarde van het publiek debat onderuithalen. Een spreker zei in dat verband: *“le racisme et l’incitation à la violence ne sont pas une opinion. Ils ne peuvent être protégés par le droit à la liberté d’expression”*.

De sprekers hebben verschillende ideeën geopperd om ervoor te zorgen dat de nationale parlementen zich inzetten tegen haat.

Het eerste betreft de aanneming van wetten die haatdiscours strafbaar stellen en de veroordeling van de daders van door haat ingegeven misdrijven. De sanctie op zich is geen oplossing, maar een eerste stap.

Uit de besprekingen blijkt duidelijk dat de voorkeur zou moeten worden gegeven aan preventie. In dat verband hebben talrijke sprekers de aandacht gevestigd op de primordiale rol van de opvoeding, op het belang van vorming inzake democratisch burgerschap – een hoofdactiviteit van de Raad van Europa – alsook op de rol van sport- en cultuurverenigingen.

l’Assemblée parlementaire. M. Agramunt attache une grande importance au rôle volontariste que doivent jouer les membres des délégations nationales en servant de relais.

Parallèlement, l’APCE peut continuer à mieux connaître les intérêts et les besoins des parlements nationaux, par exemple en développant des séminaires sur mesure, axés sur la demande, destinés aux parlements nationaux et en encourageant des échanges directs entre les commissions de l’Assemblée et leurs équivalents dans les parlements nationaux.

A plusieurs reprises durant cette conférence ont été rappelées les raisons pour lesquelles les parlements nationaux et l’APCE doivent travailler ensemble et les valeurs qui forment leur commun.

Thème 3 — la mobilisation des parlements contre la haine, pour des sociétés inclusives et non racistes.

Il y a eu unanimité pour dire que la haine menace les systèmes démocratiques en sapant la cohésion sociale. Les sociétés sont plus soudées lorsque la diversité est respectée et appréciée en tant que richesse. Partant, elles résistent mieux aux menaces, y compris à la radicalisation qui conduit au terrorisme.

Des inquiétudes ont été exprimées au sujet du risque de stigmatiser certains groupes, surtout dans le contexte actuel de lutte contre le terrorisme. Ce risque est amplifié par les discours populistes, à droite comme à gauche, et par l’impact d’internet, qui se traduisent par une dévalorisation du discours public. Comme l’a dit un orateur, *“le racisme et l’incitation à la violence ne sont pas une opinion. Ils ne peuvent être protégés par le droit à la liberté d’expression.”*

Les intervenants ont avancé plusieurs idées pour que les parlements nationaux se mobilisent contre la haine.

La première serait d’adopter des lois criminalisant le discours de haine et de condamner les auteurs d’infractions motivées par la haine. La sanction en elle-même n’est pas la solution, mais un premier pas.

Il résulte clairement des discussions qu’il faudrait privilégier la prévention. Dans ce contexte, de nombreux orateurs ont insisté sur le rôle primordial de l’éducation, sur l’importance de l’éducation à la citoyenneté démocratique – activité majeure du Conseil de l’Europe – et sur le rôle des associations sportives et culturelles.

Alle sprekers wijzen erop dat de persoonlijke inzet van de parlementsleden centraal staat bij de bestrijding van haat, racisme en onverdraagzaamheid. Als belangrijke publieke figuren zouden de parlementsleden het voorbeeld moeten geven, zouden ze zich bewust moeten zijn van de woorden die ze gebruiken in het politieke debat en zouden ze publiekelijk een duidelijk standpunt moeten innemen tegen haat. Tevens zouden ze steun moeten bieden aan de op de mensenrechten gebaseerde argumenten om het haatdiscours tegen te gaan. In dat verband heeft voorzitter Agramunt zijn dank betuigd aan al wie interesse heeft betoond voor het initiatief *#NoHateNoFear* – de parlementaire alliantie tegen haat –, alsook voor de *no hate speech movement*.

Als politieke figuren kunnen de parlementsvoorzitters invloed uitoefenen op hun medeburgers, inzonderheid op de jongeren, opdat zij vertrouwen hebben in de democratie en uitgroeien tot de leiders van morgen. De mensen die zij willen ontmoeten of die zij openlijk willen steunen en de stadswijken waarin zij zich willen begeven, zijn allemaal zichtbare tekenen van hun gehechtheid aan gelijkheid en inclusie.

Tous les intervenants ont évoqué la mobilisation personnelle des parlementaires qui est au cœur de la lutte contre la haine, le racisme et l'intolérance. En tant que personnalités publiques de premier plan, les membres des parlements devraient montrer l'exemple, être conscients des mots qu'ils utilisent dans le débat politique et adopter publiquement une position claire contre la haine. Ils devraient également soutenir les arguments fondés sur les droits de l'homme pour contrer le discours de haine. A cet égard, le président Agramunt a tenu à remercier tous ceux qui se sont intéressés à l'initiative *#NoHateNoFear*, à l'Alliance parlementaire contre la haine et au mouvement Non à la haine.

En tant que personnalités politiques, les présidents d'assemblée peuvent influencer sur leurs concitoyens, en particulier les jeunes, afin qu'ils aient confiance dans la démocratie et deviennent les dirigeants de demain. Les personnes qu'ils choisissent de rencontrer ou de soutenir publiquement, les quartiers des villes dans lesquels ils choisissent de se rendre seront autant de signes visibles de leur attachement à l'égalité et à l'inclusion.

BIJLAGE 1

Thema 1

**Migratiestromen en de vluchtelingencrisis
in Europa : rol en verantwoordelijkheden
van de Parlementen**

ANNEXE 1

Thème 1

**Migrations et crise des réfugiés en Europe :
rôle et responsabilités des Parlements**



Theme 1

Migration and refugee crisis in Europe: role and responsibilities of parliaments

Background document prepared by the Secretariat on the instruction of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

“Finding a solution is the responsibility of Europe as a whole. The reality is different from what people expect. Many of our fellow citizens are simply afraid of the outside world. It is our job to go back to our countries and explain that we need to re-establish solidarity and trust. Europe must once again become a place of asylum, where anyone can rebuild their life. I am absolutely convinced that the citizens of Europe can achieve that.”¹

I. Introduction

The effects of the migration and refugee crisis have been considerable in all European countries, be they first countries of arrival, transit or intended destination, and at all levels of governance, both directly and indirectly.

The solutions to the present crisis are first and foremost political. Although the figures for refugees and migrants arriving in Europe are high, the potential to receive and integrate them appears feasible when they are taken as a proportion of the whole of Europe. History has also proved that the historic waves of intense forced migration have been managed and have brought overall added value to the host countries. It is also a fact that the present decline in population levels in several developed countries of Europe could be offset (to some extent, at least) by taking in new inhabitants ready to reinforce the workforce and contribute to state funding through taxation.

In this context, the distinction between economic migrants on the one hand and refugees and asylum seekers on the other hand, must be recalled and differentiated responses explored. This is particularly challenging in a situation of mixed flows.

It is an unfortunate coincidence that conflicts and life-threatening situations in Africa and the Middle East, forcing hundreds of thousands of people to leave their homes, are taking place during a period of lack of consensus in European construction, and during a prolonged and persistent economic downturn which poses further problems for integration, when the general sentiment is that there is “not enough employment to go round”.

¹ Ms Meritxell Mateu, Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Rapporteur of the ad hoc committee of the Bureau on the situation of migrants, refugees and asylum seekers in Greece, reporting to the Assembly on the visit of 30-31 May 2016.

Less of a coincidence, the recent terrorist attacks created, in some countries, a mood of fear and mistrust towards foreigners in general and those of Islamic faith in particular, fear which is susceptible to lead to an irrational rejection of all Muslims from precisely the regions concerned by conflict and upheaval.

National parliaments, as well as the forums which unite them such as the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), should play an important role in promoting balanced and humanitarian solutions to the crisis.

II. The role of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe in the current crisis

1. “Early warning”: alerting to first signs of emergency and continued attention to developments

PACE has long been an “echo chamber” for parliamentarians, who are able to bring to debate the concerns and problems emerging in their member states, finding resonance with other countries and bringing international scrutiny to regional crises. Thus PACE addressed the early signs of the current situation in the Mediterranean as early as 2011 with texts on the interception and rescue at sea of asylum seekers, refugees and irregular migrants and on the large-scale arrival of irregular migrants, asylum seekers and refugees on Europe’s southern shores;

Fact-finding visits on the ground in the framework of reports or ad-hoc committees help to report facts as quickly and accurately as possible, which ensures that recommendations made in adopted texts are realistic and timely. For instance, the most recent report on “Refugees at risk in Greece” was reviewed just before the debate in plenary to take into account the new state of play in Greece after the EU/Turkey agreement of 16 March 2016 and the new issues linked to protection and accommodation which arose as a result.

The EU/Turkey agreement was the subject of a “debate under urgent procedure” at the PACE April part-session.

2. Promoting human rights and democracy and addressing specific legal and political issues

Policy-makers need to address the current crisis not only in terms of political and economic concerns, but also of possible humanitarian solutions in keeping with the principles of democracy, human rights and the rule of law. In this context in December 2015, a conference was held in the French *Assemblée nationale* on a “Comprehensive political and humanitarian response to the current migration crisis”, which will be followed up by a report.

As well as providing a space for presenting the different standpoints of countries of origin, transit and reception of migrants, the conference also demonstrated the added value of PACE’s recently-introduced “partnership for democracy” status, which now allows neighbouring countries such as Morocco and Jordan to share their experiences and benefit from dialogue and exchange, developing in a very practical way the universality of the values upheld. There again, parliamentarians were able to return to their respective national instances with these testimonies as elements for promoting concerted action. PACE thus provides opportunities for parliamentarians to liaise and cooperate with Europe’s neighbouring countries, which they may use to forge alliances in a broader, globalising context.

The different discussions and reports also provide as many opportunities for national parliamentarians to better assess the implications of the principles of protection of refugees under the Geneva Convention and the requirement of *non-refoulement*, as well as the issues related to the definition of “safe third countries”. Reports outlining the shortcomings of the Dublin system, for instance, provided a balanced view of the realities of international undertakings and difficulties in their implementation and pointed to ways of remedying the lacunae revealed by the sheer scale of the present situation. They should be used as tools to promote sound legal solutions by national parliaments.

3. The need for concrete measures and lasting solutions

The pan-European platform of the Parliamentary Assembly enables recommendations for concrete measures to be devised and adopted. As shown above, any measures proposed systematically take into account values of human rights and democracy and the need to respect and develop legal frameworks.

It is also important to promote a balanced image of migration, based on concrete findings and successful experiences.

An example: tapping the potential of diaspora networks to promote integration

The Parliamentary Assembly has been looking at diasporas settled in Europe from a cultural and political perspective since 1999. Previous work has underlined the need for greater political participation of migrants, which would enhance their capacity to promote and transfer democratic values. The Assembly also called on its member states to elaborate migration policies which promote an institutional role for diasporas.

A Conference on North-South Migration Dialogue was organised by PACE in 2015 in Lagos (Portugal) in cooperation with the North-South Centre of the Council of Europe and the Parliament of Portugal. At the last session on diaspora as a bridge between South and North, the participants discussed the idea of creating a European Parliamentary Diaspora Network. Taking that the initiative was widely supported by the participants at the event, it was agreed that PACE should develop an action plan for its implementation.

In 2015 and 2016, work on democratic participation for diasporas and on educational and cultural networks of migrant and diaspora communities led to this proposal aimed to promote the positive aspects of migrant communities. The reports concerned underline the crucial role of countries of origin and host countries and stress the need to engage diasporas in decision-making policies, as well as recognising the role of migrant community associations in helping migrants to integrate to host societies and in combating racism and xenophobia in Europe.

The proposed parliamentary network constitutes the next step in a broader policy aimed to institutionalise political dialogue on diasporas and towards the creation of a mechanism to address the concrete issues of inclusive societies together with diaspora communities themselves. Phenomena such as the rapid increase in migration, the desire of retired migrants to return and to live in their countries of origin and the wish of many migrants to take a more active part in the political life of their host countries as well as in their countries of origin, represent new challenges, and there is a need to demonstrate that diaspora communities can indeed benefit both countries of origin and host countries.

In line with the recent Council of Europe's Action Plan on Building Inclusive Societies (2016-2019) the European Parliamentary Network on Diaspora Policies will be empowered to promote policy and legislative reforms related to diasporas' role in European societies. The added value of the project is therefore to stimulate enhanced dialogue between parliamentarians and diaspora associations, as well as peer to peer inter-parliamentary dialogue.

4. Addressing the situation of specific vulnerable categories – the case of women and children

The migration and refugee crisis has cross-cutting effects in most of the areas of the Council of Europe's work, from culture to fight against crime and from youth and children to equality. The work of parliamentarians is therefore considerably enriched by the contribution of the Organisation's specialised sectors, ranging from initiatives such as Intercultural cities programme to the European Commission against Racism and Intolerance. Parliamentarians from different committees of PACE are regularly invited to participate in joint hearings, such as the one organised at the 2016 June session on "Violence against refugee women". The meeting allowed members to exchange with experts and witnesses working with and for women refugees, to take stock of the need for action by all member states and to take back concrete ideas for cooperation at all levels.

Parliamentary campaigns are used to promote action in particular areas, and are successful awareness-raising initiatives as they generate visibility on national and international levels. An example of this type of specific work is the PACE Campaign to End Immigration Detention of Children, organised on the initiative of the General Rapporteur, Doris Fiala (Switzerland, ALDE), with the financial assistance of the Swiss Government. The background to this campaign is that, despite improvements in legislation and practice in some European countries, tens of thousands of migrant children are still placed in detention every year. The practice is contrary to the best interests of the child and a clear and unequivocal child rights violation.

Through its activities (round tables during PACE sessions, specific seminars in the parliaments of member States, etc.) the campaign is succeeding in raising awareness in Europe and encouraging parliamentarians to promote alternatives to detention that respect the best interests of the child and allow children to remain with their family members and/or guardians in non-custodial, community-based contexts while their immigration status is being resolved.

III. Overcoming obstacles to effective parliamentary cooperation

Despite the capacity for rapid reaction, realistic recommendations and potential for follow-up to recommendations made by parliamentarians united in the Parliamentary Assembly, progress is sometimes difficult to achieve and implementation partial.

Returning to previous PACE reports, it is obvious that some issues remain on the agenda not only in the interests of follow-up but because they have not been resolved. In a recommendation dating from 2003 on “Common policy on migration and asylum” the Assembly calls on governments to “ensure a balance between the need to process asylum applications in a rapid and efficient manner and the need to ensure there is no compromise over international obligations including under the 1951 Refugee Convention and its 1967 Protocol and the 1950 European Convention on Human Rights and its Protocols”, and to ensure that the principle of *non-refoulement* is respected by refraining from expelling or returning refugees to the frontiers of territories where their lives or freedom would be threatened. The recommendation goes on to address the problems of “safe countries of origin” and “safe third countries”.

These recommendations from over a decade ago have been repeated in almost the same terms in a Resolution adopted in April this year on “Human rights of refugees and migrants – The situation in the Western Balkans”, where member states are again invited to “ensure compliance with the principle of *non-refoulement* regarding asylum seekers at the border claiming international protection”. This repetition after a decade of constant work on these matters suggests that progress has not been as significant as could have been hoped, and that many problems are lasting or at the very least, recurrent.

It is also true that although parliaments can do much to influence political standpoints, they are not alone in decision-making in their countries and require support from governments. The Council of Europe works with parliaments through the PACE and with foreign and specialised ministries through the intergovernmental sector, a two-pronged approach which can help to reinforce and coordinate recommendations and proposals.

IV. Possible discussion subjects

In the light of the above considerations, the following issues could be discussed:

- How can national parliaments encourage and promote solidarity and cooperation while taking into account different national contexts?
- How can follow-up to PACE's reports and debates be improved in national parliaments?
- How can national parliaments work to better assist and enhance cooperation between civil society players (associations and NGOs) and public authorities?



Thème 1

Migrations et crise des réfugiés en Europe : rôle et responsabilités des parlements

Document d'information préparé par le Secrétariat sur instruction du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

« Trouver une solution relève de la responsabilité européenne collective. La réalité est différente de ce à quoi s'attendent les gens. Nombre de nos concitoyens ont tout simplement peur du monde extérieur. Il est de notre devoir de retourner dans nos pays et d'expliquer que nous devons rétablir la solidarité et la confiance. L'Europe doit redevenir une terre d'asile où chacun puisse se reconstruire. Je suis absolument convaincue que les citoyens d'Europe peuvent y arriver ».¹

I. Introduction

Les effets de la crise des réfugiés et des migrants ont été considérables dans tous les pays d'Europe, qu'il s'agisse des premiers pays d'arrivée, de transit ou de destination finale, et ce à tous les niveaux de gouvernance, directement ou indirectement.

Les solutions à la crise actuelle sont surtout et avant tout politiques. Bien que les chiffres concernant les flux de migrants et de réfugiés arrivant en Europe soient élevés, le potentiel d'accueil et d'intégration semble réalisable lorsqu'on ramène ces chiffres proportionnellement à l'ensemble de l'Europe. L'histoire a également prouvé que les vagues historiques d'intenses migrations forcées ont pu être gérées et ont dans l'ensemble apporté une valeur ajoutée aux pays d'accueil. Il est également établi que le déclin actuel de la population dans plusieurs pays développés d'Europe pourrait être compensé (dans une certaine mesure au moins) en acceptant de nouveaux habitants prêts à renforcer la main-d'œuvre et à contribuer au financement public à travers l'impôt.

Dans ce contexte, la distinction entre les migrants économiques d'une part, et les réfugiés et demandeurs d'asile d'autre part, doit être rappelée et il convient d'explorer des réponses différenciées. Cela est particulièrement complexe dans une situation de flux mixtes.

C'est une malheureuse coïncidence que des conflits et des situations menaçant la vie en Afrique et au Moyen-Orient, forçant des centaines de milliers de personnes à quitter leurs foyers, surviennent dans une période d'absence de consensus dans la construction européenne et en ces temps de récession économique durable et prolongée qui pose davantage de problèmes d'intégration, le sentiment général étant qu'il n'y a « pas assez d'emplois pour tout le monde ».

¹ Mme Meritxell Mateu, Vice-Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapporteuse de la commission ad hoc du Bureau sur la situation des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile en Grèce, faisant un compte rendu à l'Assemblée de la visite des 30 et 31 mai 2016.

Moins dus au hasard, les récents attentats terroristes créent, dans certains pays, un climat de peur et de méfiance vis-à-vis des étrangers en général, et des étrangers de confession musulmane en particulier, peur qui est susceptible de conduire au rejet irrationnel de tous les musulmans venant précisément des régions concernées par les conflits et les soulèvements.

Les parlements nationaux, ainsi que les forums qui les unissent comme l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), devraient jouer un rôle important pour promouvoir des solutions humanitaires équilibrées à cette crise.

II. Le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans la crise actuelle

1. « Alerte précoce » : alerter dès les premiers signes d'urgence et accorder une attention constante aux événements

L'APCE a longtemps été une « caisse de résonance » pour les parlementaires, qui peuvent susciter des débats sur les préoccupations et problèmes naissants dans leurs Etats membres, trouvant un écho auprès des autres pays et apportant une surveillance internationale aux crises régionales. Ainsi, dès 2011, l'APCE s'est penchée sur les signes précurseurs de la situation actuelle dans la région de la Méditerranée, avec des textes sur l'interception et le sauvetage en mer de demandeurs d'asile, de réfugiés et de migrants en situation irrégulière et sur l'arrivée massive de migrants en situation irrégulière, de demandeurs d'asile et de réfugiés sur les rives du sud de l'Europe.

Les visites d'information sur le terrain dans le cadre de rapports ou de commissions ad hoc permettent de rapporter des faits aussi vite et aussi précisément que possible, ce qui garantit que les recommandations faites dans les textes adoptés sont réalistes et arrivent en temps opportun. Par exemple, le dernier rapport sur les « réfugiés en danger en Grèce » a été revu juste avant le débat en session plénière pour tenir compte de la nouvelle donne en Grèce à la suite de la conclusion de l'accord UE-Turquie, le 16 mars 2016, et des nouveaux problèmes liés à la protection et à l'hébergement qui en ont découlé.

L'accord UE – Turquie a fait l'objet d'un « débat selon la procédure d'urgence » lors de la partie de session d'avril de l'APCE.

2. Promouvoir les droits de l'homme et la démocratie et résoudre des problèmes politiques et juridiques spécifiques

Les dirigeants doivent gérer la crise actuelle non seulement en termes de préoccupations politiques et économiques, mais aussi en termes de solutions humanitaires possibles pour maintenir les principes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. Dans ce contexte, en décembre 2015, une conférence a été organisée à l'Assemblée nationale en France sur le thème « Crise des migrations et des réfugiés en Europe : une réponse humanitaire et politique globale », qui sera suivie d'un rapport.

Tout en offrant un espace pour présenter les différents points de vue des pays d'origine, de transit et d'accueil des migrants, cette conférence a également démontré la valeur ajoutée du statut de « Partenaire pour la démocratie » récemment introduit par l'APCE, qui permet désormais à des pays voisins comme le Maroc et la Jordanie de partager leurs expériences et de bénéficier d'un dialogue et d'échanges, développant de façon très concrète l'universalité des valeurs défendues. Là encore, les parlementaires ont pu revenir vers leurs instances nationales respectives avec ces témoignages comme autant d'éléments pour promouvoir une action concertée. L'APCE donne ainsi la possibilité aux parlementaires de créer des liens et de coopérer avec les pays voisins de l'Europe, qu'ils peuvent utiliser pour forger des alliances dans un contexte de mondialisation plus large.

Les différents rapports et discussions fournissent également autant de possibilités pour les parlementaires nationaux de mieux évaluer les implications des principes de la protection des réfugiés en vertu de la Convention de Genève et de l'exigence de non-refoulement, ainsi que les problèmes liés à la définition des « pays tiers sûrs ». Les rapports mettant en évidence les lacunes du système de Dublin, par exemple, ont donné une vue équilibrée de la réalité des difficultés et efforts internationaux en matière de mise en œuvre et souligné les moyens de remédier aux lacunes révélées par l'ampleur de la situation actuelle. Ils devraient être utilisés comme outils pour promouvoir des solutions juridiques solides par les parlements nationaux.

3. La nécessité de mesures concrètes et de solutions durables

La plate-forme paneuropéenne que représente l'Assemblée parlementaire permet de formuler des recommandations pour que des mesures concrètes soient définies et adoptées. Comme nous l'avons

montré ci-dessus, toutes les mesures proposées prennent systématiquement en compte les valeurs des droits de l'homme et de la démocratie et la nécessité de respecter et de développer des cadres juridiques.

Il est aussi important de promouvoir une image équilibrée des migrations, fondée sur des constats concrets et des expériences réussies.

Un exemple : exploiter le potentiel des réseaux de la diaspora pour promouvoir l'intégration

L'Assemblée parlementaire travaille déjà depuis 1999 sur la question des diasporas installées en Europe dans une perspective culturelle et politique. Ses travaux ont jusqu'à présent souligné la nécessité d'associer davantage les migrants à la vie politique et de renforcer ainsi leur capacité à promouvoir et à diffuser les valeurs démocratiques. L'Assemblée a également appelé ses Etats membres à élaborer des politiques de migration qui promeuvent le rôle institutionnel des diasporas.

Une conférence sur le dialogue concernant les migrations Nord-Sud a été organisée par l'APCE en 2015 à Lagos (Portugal) en coopération avec le Centre Nord-Sud du Conseil de l'Europe et le Parlement du Portugal. Lors de la dernière réunion sur la diaspora en tant que pont entre le Sud et le Nord, les participants ont discuté de l'idée de créer un réseau parlementaire européen des diasporas. Comme cette initiative a été très largement soutenue par les participants lors de l'événement, il a été convenu que l'APCE développerait un plan d'action pour sa mise en œuvre.

En 2015 et 2016, les travaux sur la participation démocratique des diasporas et sur les réseaux culturels et éducatifs des communautés de migrants et des diasporas ont abouti à cette proposition visant à promouvoir les aspects positifs des communautés de migrants. Les rapports en question soulignent le rôle crucial des pays d'origine et des pays d'accueil et la nécessité faire participer les diasporas aux politiques décisionnelles, ainsi que de reconnaître le rôle des associations de migrants pour aider ces derniers à s'intégrer dans les sociétés d'accueil et pour lutter contre le racisme et la xénophobie en Europe.

Le réseau parlementaire proposé constitue la prochaine étape d'une politique plus vaste visant à institutionnaliser le dialogue politique sur les diasporas et à créer un mécanisme pour régler les problèmes concrets des sociétés inclusives avec les diasporas elles-mêmes. Des phénomènes comme l'essor rapide des migrations, le désir des migrants à la retraite de retourner vivre dans leur pays d'origine et le souhait de beaucoup de migrants de pouvoir participer plus activement à la vie politique de leur pays d'accueil (ainsi qu'à celle de leur pays d'origine) constituent de nouveaux défis, et il est nécessaire de prouver que les communautés des diasporas peuvent en effet être bénéfiques à la fois aux pays d'origine et aux pays d'accueil.

Conformément au récent Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019), le Réseau parlementaire européen sur les politiques relatives aux diasporas sera chargé de promouvoir des réformes législatives et politiques liées au rôle des diasporas dans les sociétés européennes. La valeur ajoutée de ce projet est donc de stimuler un dialogue renforcé entre les parlementaires et les associations des diasporas, ainsi que le dialogue interparlementaire entre pairs.

4. Régler la situation des catégories vulnérables spécifiques – le cas des femmes et des enfants

La crise des réfugiés et des migrants a des effets transversaux dans la plupart des domaines d'activité du Conseil de l'Europe, de la culture à la lutte contre la criminalité en passant par la jeunesse et les enfants, et l'égalité. Le travail des parlementaires est donc considérablement enrichi par la contribution des secteurs spécialisés de l'Organisation, qui va d'initiatives comme le Programme des Cités interculturelles à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. Les parlementaires des différentes commissions de l'APCE sont régulièrement invités à participer à des auditions communes, comme celle organisée lors de la session de juin 2016 sur « la violence contre les femmes réfugiées ». La réunion a permis aux membres d'échanger avec des experts et des témoins travaillant avec et pour les femmes réfugiées, de faire le point sur les mesures à prendre par tous les Etats membres et de reprendre des idées concrètes de coopération à tous les niveaux.

Les campagnes parlementaires sont utilisées pour promouvoir l'action dans des domaines particuliers et constituent des initiatives de sensibilisation réussies car elles engendrent de la visibilité aux niveaux national et international. Un exemple de ce type d'actions spécifiques est la campagne de l'APCE pour mettre fin à la rétention d'enfants migrants, organisée à l'initiative de la Rapporteuse générale, Doris Fiala (Suisse, ALDE), avec l'aide financière du gouvernement suisse. Malgré des améliorations dans la législation et la pratique de certains pays européens, des dizaines de milliers d'enfants migrants continuent d'être placés en rétention chaque année. Cette pratique est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et constitue une violation manifeste de ses droits.

A travers ses activités (tables rondes pendant les sessions de l'APCE, séminaires spécifiques dans les parlements des Etats membres, etc.), la campagne réussit à sensibiliser l'opinion publique en Europe et à encourager les parlementaires à promouvoir des alternatives à la rétention qui respectent l'intérêt supérieur de l'enfant et permettent aux enfants de rester avec leur famille et/ou tuteur dans un cadre non carcéral, au sein de la collectivité, en attendant que la question de leur statut au regard de la législation sur l'immigration soit résolue.

III. Surmonter les obstacles à une coopération parlementaire efficace

En dépit de la capacité de réaction rapide, des recommandations réalistes et du potentiel de suivi des recommandations faites par les parlementaires unis au sein de l'Assemblée parlementaire, les progrès sont parfois difficiles à accomplir et la mise en œuvre reste partielle.

Revenant aux précédents rapports de l'APCE, il est évident que certaines questions demeurent à l'ordre du jour non seulement dans l'intérêt du suivi, mais aussi parce qu'ils n'ont pas été résolus. Dans une recommandation datant de 2003 sur la politique commune en matière de migrations et d'asile, l'Assemblée appelle les gouvernements à « respecter un équilibre entre la nécessité de traiter les demandes d'asile de façon rapide et efficace, et la nécessité de ne pas transiger sur les obligations internationales, notamment celles découlant de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de son Protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 et de ses protocoles » et à faire en sorte que le principe de non-refoulement soit respecté en s'abstenant d'expulser ou de refouler un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée. La recommandation poursuit en traitant la question des « pays d'origine sûrs » et des « pays tiers sûrs ».

Ces recommandations datant de plus d'une décennie ont été reprises dans pratiquement les mêmes termes dans une résolution adoptée en avril de cette année sur « Les droits de l'homme des réfugiés et des migrants – la situation dans les Balkans occidentaux », où les Etats membres sont encore une fois invités à « veiller au respect du principe de non-refoulement à la frontière des demandeurs d'asile réclamant une protection internationale ». Cette répétition, au bout d'une décennie de travail constant sur ces questions, montre que les progrès n'ont pas été aussi importants qu'ils auraient pu l'être et que de nombreux problèmes perdurent ou sont pour le moins récurrents.

Il est également vrai que, bien que les parlements puissent fortement influencer les points de vue politiques, ils ne sont pas seuls à prendre des décisions dans leur pays et ont besoin du soutien des gouvernements. Le Conseil de l'Europe travaille avec les parlements par le biais de l'APCE et avec les ministères des Affaires étrangères et ministères spécialisés à travers le secteur intergouvernemental, une approche à deux niveaux qui aide à renforcer et à coordonner les recommandations et les propositions.

IV. Sujets de discussion possibles

À la lumière des considérations ci-dessus, les questions suivantes pourraient être débattues :

- Comment les parlements nationaux peuvent-ils encourager et promouvoir la solidarité et la coopération tout en tenant compte des différents contextes nationaux ?
- Comment le suivi des rapports et des débats de l'APCE peut-il être amélioré dans les parlements nationaux ?
- Comment les parlements nationaux peuvent-ils travailler pour mieux aider et intensifier la coopération entre les différents acteurs de la société civile (associations et ONG) et les pouvoirs publics ?

BIJLAGE 2

Thema 2

De nationale parlementen en de Raad van Europa : samen de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat bevorderen

ANNEXE 2

Thème 2

Les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe : promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit



Theme 2

National parliaments and the Council of Europe: together promoting democracy, human rights and the rule of law

*Background document prepared by the Secretariat on the instruction
of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe*

Introduction

National parliaments and the Council of Europe regularly pledge to “co-operate”. Few would disagree that “working together” is a good thing, but the devil is in the detail: work together *how* exactly, to what end, and with what result?

The Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) will be most parliaments’ natural partner within the Council of Europe, and the institution they know best. The Council of Europe, however, has many other bodies, each focusing on a different area, and each with its own mandate and working methods. This background paper seeks to cut through institutional complexities and spell out – briefly, in simple language, with examples where possible – some specific ways in which national parliaments and the Council of Europe can work together to promote the trio of values that all have pledged to uphold: democracy, human rights and the rule of law.

The European Convention on Human Rights – the foundation stone

The values of democracy and human rights shared by parliaments and the Council of Europe are embodied, most vividly and most immediately, in the European Convention on Human Rights. The Convention and its protocols have hitherto been regarded as the “guiding light” for the continent, a shared set of values that underpins everything else. How can parliaments ensure that Convention standards continue to be upheld, not just in their own countries and for their own citizens, but across the continent?

Getting it right in the first place – vetting draft laws for “Convention-compliance”

Some parliaments scrutinise draft laws before they are adopted to ensure they are compliant with the Convention. If done thoroughly, this is the most effective way to avoid problems later.

When things go wrong – pressing governments to abide by rulings of the Strasbourg Court

Yet no State is perfect, and all Council of Europe member countries face adverse rulings from the Strasbourg court from time to time. Parliaments can play a role – either through existing committees or through the creation of specialised panels – in pressing governments to abide by such rulings, for example by questioning ministers on the reasons for delay or scheduling debates to air the issues. On politically difficult or unpopular rulings, parliaments can help broker the political compromises needed to move forward. In

States where a deep-seated structural problem is driving repeat cases to Strasbourg – such as poor prison conditions or clogged-up courts – parliaments, working with the executive, can be the key to effectively addressing the underlying issue.

Fostering support for Convention rights – what more can parliaments do?

Parliaments may also have a role in countering waning public support for the Convention in some countries. At national level, they can “raise awareness” among decision-makers and parliamentarians – as well as in the media – about the Convention and its case-law, and dispel myths or misunderstandings. They can be conduits for human rights defenders and civil society to air concerns or influence legislators. They can follow the work of national human rights institutions. They can support reform and increased resources for the Court and its supporting machinery. More widely, they can help to generate a positive climate around human rights and reaffirm – both in political circles and in the country at large – the notion that certain fundamental freedoms should be beyond question.

The Council of Europe as a “law-factory” – the other 200-plus conventions

The Convention is the “jewel in the crown” of the Council system. But it is only one of more than 200 conventions agreed by the Organisation’s governments since 1949. It is possible, therefore, to think of the Council of Europe as a “law-factory”, offering a constantly-evolving palette of potential legislation – with parliaments as its crucial partners for enacting these new laws.

PACE can influence the convention-drafting process in three ways. Firstly, it can act as a “prime mover”, calling for the elaboration of a Council of Europe convention in a given area. Secondly, it can follow the drafting process, for instance questioning the Committee of Ministers on the state of play of negotiations or, occasionally, when its representatives are invited, as observers, to attend the meetings of drafting committees. Finally, the Assembly gives Opinions on draft conventions and can propose amendments to them.

How could national parliaments contribute more to this process? They can conduct “audits” of which Council of Europe legal instruments their country has ratified, how well they are operating and how effectively they are enforced. They can scrutinise government compliance with Council of Europe texts and react to the conclusions of the monitoring mechanisms associated with these treaties.

Constructive criticism – triggering parliamentary debates and inquiries

When functioning well, national parliaments play a vital role in holding their governments to account – but sometimes, because of political deadlock or other forms of internal resistance, it requires an “outside influence” to get the ball rolling. Credible criticism from an international body, constructively delivered, can sometimes be the “catalytic material” needed to trigger a parliamentary debate. In more serious cases, or where governments are reluctant to squarely face an issue, a parliamentary inquiry may be necessary.

Council of Europe credible and constructive criticism can come from many quarters: the Assembly itself, the Committee of Ministers, the Secretary General of the Council of Europe, Council of Europe monitoring mechanisms, the Venice Commission, the Commissioner for Human Rights, and many other bodies.

How are parliaments to react to this tide of well-meant advice? One starting-point could be improving the way it is communicated. Could the recommendations flowing from the Council of Europe’s many different bodies, insofar as they relate to one country, be made more accessible to parliamentarians, officials and researchers? Could its many messages be streamlined or even “centralised”?

The Assembly’s Monitoring Committee has already made a start on this through its new practice of conducting “periodic reviews” of the 34 member states not already subject to monitoring or post-monitoring dialogue. Each of these reports, drawn up over a four-year cycle, gathers together information from the Council of Europe’s various monitoring mechanisms to arrive at an overall evaluation of how far a member State is meeting the Organisation’s human rights and democratic standards. The remaining 13 member states are already subject to either the Assembly’s monitoring procedure or post-monitoring dialogue, which involve a deeper assessment. Importantly, parliamentarians from the country concerned – from both the majority and the opposition – are given an opportunity to challenge and discuss the Assembly’s drafts before they are finalised.

Whether marshalled together in this way or not, the Council’s assessments can provide valuable “raw material” for a national conversation. Member States are not ordered in a “league table”, but such

evaluations – quoted in parliamentary debates and reports, cited by political parties or NGOs, and picked up in the media – do enable States to gauge their relative progress (or lack of it) compared to others.

PACE investigations that kick-start probes

When fresh evidence of serious human rights violations is presented in an international forum, the pressure to react can become overwhelming.

The Assembly's "Marty reports" of 2006 and 2007, which brought to light convincing evidence of CIA torture on European soil, drove headlines worldwide and kicked off parliamentary probes in several member States. These varied widely in their effectiveness but they nevertheless helped to open the black box of "state secrecy" and made impunity for torture less likely in the future.

Other well-known examples of the Assembly's "investigative" capacity were its reports on allegations that journalists and others in Belarus were killed on the orders of high-level government officials, or that the organs of captured prisoners had been trafficked in Kosovo*. In the latter case, the Kosovo* Assembly gave its green light to the setting up of a special court to try those accused of these crimes, partly on the basis of the evidence revealed in PACE's report.

Heading off or easing conflict – encouraging parliamentarians from different sides to talk

"Jaw-jaw is better than war-war" advised Winston Churchill, nicely summing up in four words the essence of the Council of Europe. When soldiers face each other across barbed wire, with passions high and fingers on triggers, conversations between parliamentarians on each side can help to calm spirits and be a first step to "détente". Sometimes the Assembly is the only place where such a dialogue can take place.

Sometimes, long-standing conflicts require a more nuanced approach than confrontational public debate. Where the political will exists, PACE can work directly with national parliaments from nations at loggerheads. When entrenched positions preclude "official" government-to-government contacts, parliamentarians – able to act with greater independence and flexibility – can sometimes fill the gap.

Even when formal structures prove impossible, due to the refusal of one side or the other to take part, informal contacts can still play an important role. PACE provides a forum for these exchanges. On a human level, if nothing else, these contacts can play a small part in developing mutual understanding.

A window over pan-European challenges and trends

When it meets in plenary session, the Assembly is neither more nor less than 47 parliaments gathered in one room. Thanks to its composition, which must reflect the political forces elected to national parliaments, the Assembly reflects the variety of views of 820 million Europeans. The discussions that take place in the chamber enable members to identify trends and perspective challenges that go beyond the national dimension.

Taking a campaign Europe-wide – the multiplying power of one member in each parliament

Another good example of practical co-operation with parliaments is the Assembly's recent practice of promoting continent-wide campaigns via networks of parliamentarians – normally involving at least one from each parliament. Individual parliamentarians are able to mobilise their national legislatures' resources to serve the goal of the campaign, acting as its "ambassador", and adapting its message to local needs and concerns. One of the most successful of these is the "Women free from violence" Parliamentary Network, which has been a driving force in ensuring ratification of the Istanbul Convention, the Council of Europe's pioneering treaty to protect women from violence.

When election observation really matters

The legitimacy of elections is one of the cornerstones of representative democracy and the Council of Europe can play an important role in ensuring compliance with the standards set out by the Venice Commission, in partnership with the OSCE/ODIHR.

* All references to Kosovo, whether to the territory, institutions or population, in this text shall be understood in full compliance with United Nations Security Council Resolution 1244 and without prejudice to the status of Kosovo.

Cross-party and cross-country teams of observers from the Assembly – and, in the case of local elections, from the Congress – evaluate the legal framework, the conduct of the campaign, the balance of the media coverage and the arrangements for voting, drawing on their own experience and expertise.

Their assessments provide a valuable litmus test of democratic practice on the ground. In cases where the result is tight the observers' final conclusions can have far-reaching political consequences, including triggering fresh elections.

Helping parliaments to function better

The Assembly offers several instruments to parliaments and their staff to work more effectively.

Stamping out corruption

Parliaments need to inspire public trust to do their job, a quality swiftly undermined by corruption. The Council of Europe – through its anti-corruption body GRECO and the Assembly's anti-corruption platform – has led the way, proposing measures such as transparency in party funding, codes of conduct for MPs, and creating the space to exchange good practice.

Enabling parliamentary staff to expand their horizons

Staff of a parliament serve the duly elected parliamentarians and make the wheels of democracy turn day-by-day. The Assembly holds regular seminars for the staff of national parliaments on key topics, run by its Parliamentary Projects Support Division. These cover, for example, knowledge of the European Convention on Human Rights, or of Council of Europe mechanisms and standards, as well as more technical questions of procedure and organisation.

Staff return to their home parliaments with enhanced policy knowledge, new tools, ideas and contacts which they can feed into speeches, debates and legislation. They are introduced to a wider perspective, as well as fresh working methods and the "good practice" of their colleagues in other parliaments.

A widening pool of parliamentary practice

Together with the European Parliament, the Assembly has also been instrumental in creating a forum for information exchange between parliaments, the European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD). Since 1977, any member parliament can put a question – ranging from the technical to the political – to all the others. The responses are collated and shared among the members, generating a pool of invaluable knowledge about parliamentary practice which all can draw on.

Optimising interaction between PACE and national parliaments

This paper has described a number of ways in which the Assembly can enrich the work of national parliaments. However, for this to happen effectively, two conditions are necessary: that what is done in Strasbourg finds an echo at national level and that the Assembly and national parliaments have a two-way interaction.

From Strasbourg to national parliaments

The Assembly communicates about its activities through press releases, the website, social media and documents. But members of the Assembly are the best placed to ensure that Council of Europe work is known at home. Most parliaments publicise the Assembly's work by drawing up a progress report of the delegation or a report on the Assembly's activities, either annually or after each part-session. In some parliaments, information is published and made available to the public on the parliament's website, or through social media and newsletters. Some delegations disseminate the texts adopted by the Assembly by transmitting the resolutions to the competent parliamentary committees, or organising a presentation or communication by members of the delegation in the competent committees. Very few parliaments organise a debate in plenary on the activities of the Assembly and the Council of Europe.

For this process to have a real impact, it cannot be a mere transmission of information but must lead to a substantive discussion. Here there is still a long way to go: members of the Assembly could make better use of the opportunity to put questions to their governments in order to draw their attention to the Assembly's proposals or decisions. There are, however, very good examples of how proposals launched by the

Assembly have inspired parliamentary initiatives at national level, for instance the creation of a commission to study the phenomena of xenophobia, hate and intolerance, set up by the President of the Italian Chamber of Deputies, Ms Boldrini.

Better reflecting the interests and concerns of national parliaments in PACE's work

Also the Assembly has a long way to go to improve its awareness of the interests and needs of national parliaments. Improved interaction would help it tailor its priorities and direct its action in such a way as to ensure European-level debates on issues helpful to national legislators in their day-to-day work.

Possible ways to achieve this result include reinforcing the tailor-made and demand-driven character of seminars for national parliamentarians and staff of national parliaments; promoting direct exchanges between Assembly committees and their counterparts in the national parliaments; inviting relevant national parliamentary committees to the meetings of Assembly committees taking place in a given member State; and organising meetings with the participation of the Chairpersons of national parliamentary committees on a given topic.



Thème 2

Les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe : promouvoir ensemble la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit

*Document d'information préparé par le Secrétariat sur instruction
du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Introduction

Les parlements nationaux et le Conseil de l'Europe prennent régulièrement l'engagement de « coopérer ». Rares sont ceux qui contesteraient le fait que « travailler ensemble » est une bonne chose, mais le diable est dans les détails : travailler ensemble certes, mais *comment* exactement, dans quel but et avec quel résultat ?

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) est le partenaire naturel de la plupart des parlements au sein du Conseil de l'Europe, et l'institution qu'ils connaissent le mieux. Mais le Conseil de l'Europe compte également bien d'autres organes, qui ont chacun leur domaine d'activité, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le présent document d'information vise à dépasser les complexités institutionnelles et à proposer en quelques mots, dans un langage simple, avec des exemples si possible, des pistes permettant aux parlements nationaux et au Conseil de l'Europe de travailler ensemble pour promouvoir les trois valeurs essentielles que tous se sont engagés à respecter : la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit.

La Convention européenne des droits de l'homme : la pierre angulaire

Les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme partagées par les parlements et le Conseil de l'Europe sont consacrées de la manière la plus remarquable et immédiate par la Convention européenne des droits de l'homme. La Convention et ses protocoles sont jusqu'à présent considérés comme le « phare » du continent, un ensemble de valeurs communes qui sous-tend tout le reste. Comment les parlements peuvent-ils veiller à ce que les normes de la Convention continuent d'être respectées, pas simplement dans leur pays et pour leurs citoyens mais sur tout le continent ?

Anticiper et vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Convention

Certains parlements passent les projets de loi au crible avant de les adopter, de manière à s'assurer qu'ils sont conformes à la Convention. Un contrôle préalable rigoureux est le meilleur moyen d'éviter des problèmes ultérieurs.

Quand les choses tournent mal – exhorter les Etats à respecter les arrêts de la Cour de Strasbourg

Aucun Etat n'est parfait et tous les Etats membres du Conseil de l'Europe font l'objet, à un moment ou à un autre, d'un arrêt défavorable de la Cour de Strasbourg. Lorsque cela se produit, le parlement national peut jouer un rôle – soit par le biais des commissions existantes soit en créant des groupes de travail spécialisés – pour exhorter l'Etat à respecter l'arrêt en question, par exemple en interrogeant les ministres sur les raisons du retard ou en programmant des débats pour discuter des problèmes. Si les arrêts sont politiquement sensibles ou impopulaires, les parlements peuvent aider à négocier les compromis politiques nécessaires pour aller de l'avant. Dans les Etats qui ont un grave problème structurel se traduisant par des affaires répétitives devant la Cour de Strasbourg (par exemple en raison de mauvaises conditions de détention ou de l'engorgement des tribunaux), les parlements, en collaboration avec l'exécutif, peuvent être la solution pour régler le problème sous-jacent.

Que peuvent faire les parlements pour promouvoir le soutien aux droits de la Convention ?

Les parlements peuvent aussi agir pour enrayer l'affaiblissement du soutien public à la Convention dans certains pays. Au niveau national, ils peuvent « sensibiliser » les responsables et les parlementaires – ainsi que les médias – à la Convention et à sa jurisprudence et dissiper les mythes ou les malentendus. Ils peuvent se faire les relais des défenseurs des droits de l'homme et de la société civile pour exprimer des préoccupations ou influencer sur le législateur. Ils peuvent suivre les travaux des institutions nationales des droits de l'homme. Ils peuvent soutenir les réformes et l'augmentation des ressources en faveur de la Cour et de ses mécanismes d'appui. Plus largement, ils peuvent aider à créer un climat positif autour des droits de l'homme et réaffirmer – tant dans les cercles politiques que dans le pays tout entier – l'idée que certaines libertés fondamentales sont intangibles.

Le Conseil de l'Europe, une « fabrique de droit » avec ses quelque 200 autres conventions

Si la Convention européenne des droits de l'homme est le « joyau de la Couronne », plus de 200 autres conventions ont été ratifiées par les Etats du Conseil de l'Europe depuis 1949. On peut ainsi voir le Conseil de l'Europe comme une « fabrique » offrant une palette de lois potentielles en constante évolution – les parlements étant ses partenaires indispensables pour adopter ces nouvelles lois.

L'APCE peut influencer sur le processus de rédaction des conventions de trois manières. Tout d'abord, elle peut donner la première impulsion en demandant l'élaboration d'une convention du Conseil de l'Europe dans un domaine donné. Ensuite, elle peut suivre le processus de rédaction, par exemple en interrogeant le Comité des Ministres sur l'avancement des négociations ou, parfois, en envoyant des représentants invités en qualité d'observateur assister aux réunions des comités de rédaction. Enfin, l'Assemblée rend des avis sur les projets de convention et peut proposer des amendements.

Que peuvent faire les parlements nationaux pour contribuer davantage à ce processus ? Ils peuvent réaliser des « audits » sur les instruments juridiques du Conseil de l'Europe ratifiés par leur pays, sur leur fonctionnement et sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Ils peuvent analyser minutieusement si le gouvernement respecte les textes du Conseil de l'Europe et réagir aux conclusions des mécanismes de suivi associés à ces traités.

Des critiques constructives entraînant des débats parlementaires et des commissions d'enquête

Lorsqu'ils fonctionnent bien, les parlements nationaux jouent un rôle crucial pour amener les gouvernements à rendre des comptes – mais parfois, en raison d'une impasse politique ou d'autres formes de résistance interne, il faut une « influence extérieure » pour enclencher le processus. Les critiques crédibles émanant d'un organe international, si elles sont formulées de manière constructive, peuvent ainsi être le « catalyseur » indispensable pour lancer un débat parlementaire. Dans les cas plus graves, ou lorsque les gouvernements rechignent à affronter un problème directement, une commission d'enquête parlementaire peut être nécessaire.

Au sein du Conseil de l'Europe, les critiques crédibles et constructives peuvent émaner de nombreux organes : l'Assemblée elle-même, le Comité des Ministres, le Secrétaire Général, les mécanismes de suivi, la Commission de Venise, le Commissaire aux droits de l'homme et bien d'autres.

Comment les parlements devraient-ils réagir à cette série de conseils bienveillants ? Un premier point pourrait être d'améliorer la communication. Les recommandations des nombreux organes du Conseil de l'Europe pourraient-elles, dans la mesure où elles se rapportent à un pays, être plus accessibles aux

parlementaires, aux responsables et aux chercheurs ? Les nombreux messages pourraient-ils être rationalisés voire « centralisés » ?

La commission de suivi de l'Assemblée s'est déjà engagée dans cette voie avec ses nouveaux « examens périodiques » portant sur les 34 Etats membres qui ne font pas déjà l'objet d'une procédure de suivi ou de dialogue post-suivi. Chacun de ces rapports rédigés au cours d'un cycle de quatre ans réunit des informations provenant des différents mécanismes de suivi du Conseil de l'Europe. L'objectif est de dresser un bilan global pour évaluer dans quelle mesure un Etat membre respecte les normes de l'Organisation en matière de droits de l'homme et de démocratie. Les 13 autres Etats membres sont déjà soumis à la procédure de suivi de l'Assemblée ou engagés dans le dialogue post-suivi, ce qui implique une évaluation plus approfondie. Point important, les parlementaires du pays concerné – de la majorité et de l'opposition – ont la possibilité de contester et discuter les projets de l'Assemblée avant leur finalisation.

Qu'elles soient rassemblées ou non, les évaluations du Conseil peuvent constituer une « matière première » utile au débat national. Les Etats membres ne sont pas classés dans un palmarès, mais ces évaluations – reprises dans les débats et rapports parlementaires, citées par les partis politiques ou les organisations non gouvernementales et relayées par les médias – permettent aux Etats de juger de leurs progrès (ou de l'absence de progrès) comparativement aux autres Etats.

Des enquêtes de l'APCE qui déclenchent des investigations

Lorsque de nouvelles preuves de graves violations des droits de l'homme sont présentées dans une enceinte internationale, la pression incitant à réagir peut devenir accablante.

Les rapports de 2006 et 2007 de l'Assemblée, dits « rapports Marty », qui ont mis en lumière des preuves convaincantes du recours de la CIA à la torture sur le sol européen, ont fait la une des journaux dans le monde entier et ont entraîné la création de commissions d'enquête parlementaires dans plusieurs Etats membres. Si ces travaux ont donné des résultats très variés, ils ont en tout cas contribué à ouvrir la boîte noire du « secret d'Etat » et réduit la possibilité que les tortionnaires restent impunis à l'avenir.

Parmi les autres exemples connus attestant de la capacité d'enquête de l'Assemblée, on peut citer les rapports sur les allégations selon lesquelles des journalistes et d'autres personnes ont été tués au Bélarus sur ordre de hauts responsables gouvernementaux, ou que les organes de prisonniers capturés ont fait l'objet d'un trafic au Kosovo*. Dans ce dossier, l'Assemblée du Kosovo* a donné son feu vert à la création d'un tribunal spécial chargé de juger les personnes accusées de ces crimes, en se basant en partie sur les preuves révélées dans le rapport de l'APCE.

Prévenir et désamorcer les conflits – encourager les parlementaires de tous bords à se parler

“Jaw-jaw is better than war-war” (« Mieux vaut discuter que faire la guerre »), conseillait Winston Churchill dans une formule qui résume joliment en quelques mots l'essence du Conseil de l'Europe. Lorsque des soldats se font face au travers de barbelés, dans un climat de tension exacerbée, le doigt sur la gâchette, les discussions entre parlementaires de chaque camp peuvent aider à calmer les esprits et marquer un premier pas vers la détente. L'Assemblée est parfois la seule enceinte où peut se tenir ce dialogue.

Il arrive également que les conflits de longue date nécessitent une approche plus nuancée, et non des débats publics où la confrontation est de mise. Lorsque la volonté politique est là, l'APCE peut travailler directement avec les parlements nationaux des pays en désaccord. Même si les adversaires campent sur leurs positions, excluant tout contact « officiel » de gouvernement à gouvernement, les parlementaires – forts de leur plus grande indépendance et flexibilité – peuvent parfois combler ce vide.

Même si la mise en place de structures formelles se révèle impossible en raison du refus de l'un ou l'autre camp de participer, les contacts informels peuvent toujours jouer un rôle important et l'APCE offre un cadre pour de tels échanges. Au niveau humain, ces contacts peuvent à tout le moins contribuer à une meilleure compréhension mutuelle.

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

Une fenêtre sur les défis et les tendances en Europe

Lorsqu'elle se réunit en session plénière, l'Assemblée n'est ni plus ni moins que 47 parlements rassemblés en un seul lieu. Grâce à sa composition, qui doit refléter les forces politiques élues dans les parlements nationaux, l'Assemblée est le vecteur des opinions de 820 millions d'Européens. Les discussions qui se déroulent dans l'hémicycle permettent aux membres de connaître les tendances et de mettre en perspective les défis qui dépassent le cadre national.

Faire campagne à l'échelle européenne – le pouvoir démultiplicateur d'un membre dans chaque parlement

Un autre bon exemple de coopération concrète avec les parlements est la pratique adoptée récemment par l'Assemblée, qui consiste à promouvoir des campagnes à l'échelle du continent via des réseaux de parlementaires (comptant normalement au moins un représentant dans chaque parlement). Chaque parlementaire peut mobiliser les ressources de sa législature nationale pour atteindre l'objectif de la campagne, faisant ainsi office d'« ambassadeur » de la campagne, dont il peut adapter le message aux besoins et préoccupations locaux. L'une des plus belles réussites dans ce domaine est le réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence, qui joue un rôle moteur dans la ratification de la Convention d'Istanbul, traité pionnier du Conseil de l'Europe visant à protéger les femmes de la violence.

De l'importance d'observer les élections

La légitimité des élections est l'une des pierres angulaires de la démocratie représentative et le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle majeur pour garantir le respect des normes énoncées par la Commission de Venise, en partenariat avec l'OSCE/BIDDH.

Des équipes multipartites et multinationales d'observateurs de l'Assemblée – et, pour les élections locales, du Congrès – évaluent le cadre juridique, la conduite de la campagne, l'équilibre de la couverture médiatique et les dispositifs de vote, en s'appuyant sur leur propre expérience et expertise.

Avec ces évaluations, les observateurs posent un précieux regard sur la pratique démocratique sur le terrain. Lorsque le résultat du scrutin est serré, leurs conclusions finales peuvent avoir des répercussions politiques importantes, allant jusqu'à l'organisation de nouvelles élections.

Aider les parlements à mieux fonctionner

L'Assemblée propose plusieurs instruments aux parlements et à leur personnel pour travailler plus efficacement.

Eradiquer la corruption

Les parlements doivent inspirer confiance à l'opinion publique pour accomplir leur travail, mais cette confiance s'effrite rapidement en cas de corruption. Le Conseil de l'Europe – par le biais de son organe anticorruption, le GRECO, et de la plateforme de l'Assemblée contre la corruption – a ouvert la voie en proposant des mesures telles que la transparence du financement des partis politiques ou l'adoption de codes de conduite concernant les parlementaires et en créant un espace d'échange de bonnes pratiques.

Permettre au personnel parlementaire d'élargir son horizon

Le personnel d'un parlement est au service des parlementaires dûment élus et veille au bon fonctionnement de la démocratie au quotidien. L'Assemblée organise régulièrement des séminaires sur des sujets clés à l'intention du personnel des parlements nationaux. Ces séminaires dirigés par la Division de soutien de projets parlementaires de l'Assemblée couvrent par exemple la Convention européenne des droits de l'homme ou les mécanismes et normes du Conseil de l'Europe, ainsi que des questions plus techniques de procédure et d'organisation.

Le personnel ainsi formé rentre dans son parlement national avec une meilleure connaissance politique et de nouveaux outils, idées et contacts dont il pourra s'inspirer dans les discours, les débats et le travail législatif. Il élargit ses perspectives tout en découvrant de nouvelles méthodes de travail et les « bonnes pratiques » appliquées par les collègues d'autres parlements.

Un socle de pratiques parlementaires qui se renforce

Avec le Parlement européen, l'Assemblée a aussi joué un rôle central dans la création d'un forum d'échange d'informations entre les parlements, le Centre européen de recherche et de documentation parlementaires (CERDP). Depuis 1977, tout parlement membre peut poser une question – technique ou politique – à tous les autres. Les réponses sont compilées et partagées entre les membres, ce qui crée une base de connaissances précieuses sur les pratiques parlementaires, dont tous peuvent s'inspirer.

Optimiser l'interaction entre l'APCE et les parlements nationaux

Le présent document a décrit un certain nombre de moyens dont dispose l'Assemblée pour enrichir les travaux des parlements nationaux. Néanmoins, deux conditions doivent être remplies pour que ces démarches soient fructueuses : le travail réalisé à Strasbourg doit trouver un écho au niveau national ; il doit exister une interaction mutuelle entre l'Assemblée et les parlements nationaux.

De Strasbourg aux parlements nationaux

L'Assemblée communique sur ses activités par des communiqués de presse, son site internet, les réseaux sociaux et des documents, mais les membres de l'Assemblée sont encore les mieux placés pour faire en sorte que les travaux du Conseil de l'Europe soient connus dans leur pays. La plupart des parlements donnent une visibilité aux travaux de l'Assemblée en élaborant un rapport d'activité de la délégation ou un rapport sur les activités de l'Assemblée, une fois par an ou après chaque partie de session. Dans certains parlements, ces informations sont publiées et mises à la disposition du public sur le site internet du parlement ou par le biais des réseaux sociaux et de bulletins d'information. Certaines délégations assurent la diffusion des textes adoptés par l'Assemblée en transmettant les résolutions aux commissions parlementaires compétentes ou en organisant une présentation ou une communication par des membres de la délégation dans les commissions compétentes. Rares sont les parlements qui organisent un débat en séance plénière sur les activités de l'Assemblée et du Conseil de l'Europe.

Pour que ce processus ait un réel impact, il faut aller au-delà de la simple transmission de l'information et parvenir à une discussion sur le fond. A cet égard, il reste un long chemin à parcourir. Les membres de l'Assemblée pourraient notamment exploiter davantage la possibilité de poser des questions à leur gouvernement afin d'attirer l'attention sur les propositions ou décisions de l'Assemblée. Mais il existe aussi de très bons exemples qui montrent que les propositions de l'Assemblée ont inspiré des initiatives parlementaires au niveau national – entre autres, la création d'une commission chargée d'étudier les phénomènes de la xénophobie, de la haine et de l'intolérance, mise en place par la présidente de la Chambre des députés italienne, M^{me} Boldrini.

Mieux refléter les intérêts et les préoccupations des parlements nationaux dans les travaux de l'APCE

De son côté, l'Assemblée a aussi beaucoup à faire pour être plus à l'écoute des intérêts et besoins des parlements nationaux. Une meilleure interaction devrait l'aider à adapter ses priorités et à orienter son action pour garantir des débats au niveau européen sur des questions utiles aux législateurs nationaux dans leur travail quotidien.

Pour parvenir à ce résultat, il conviendrait par exemple de renforcer le caractère « sur mesure », axé sur la demande, des séminaires destinés aux parlementaires nationaux et au personnel des parlements nationaux ; de promouvoir des échanges directs entre les commissions de l'Assemblée et leurs équivalents dans les parlements nationaux ; d'inviter les commissions parlementaires nationales compétentes aux réunions des commissions de l'Assemblée qui se déroulent dans un Etat membre donné, et d'organiser des réunions auxquelles participeraient les présidents des commissions parlementaires nationales travaillant sur un sujet donné.

BIJLAGE 3

Thema 3

**Inzetten van de parlementen tegen haat en voor
inclusieve en niet-racistische samenlevingen**

ANNEXE 3

Thème 3

**La mobilisation des Parlements contre la haine,
pour des sociétés inclusives et non racistes**



Theme 3

Mobilisation of Parliaments against hate, for inclusive and non-racist societies

Information document prepared by the Secretariat at the request of the President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

“The old world is dying away, and the new world struggles to come forth: now is the time of monsters” - Antonio Gramsci

Introduction

1. Hatred, racism and rejection are monsters afflicting our societies, undermining social cohesion and peaceful coexistence. They run counter to the values of democracy, human rights protection and the rule of law on which the Council of Europe is founded.
2. Hate speech is present in all social strata, disseminated by the media, social networks and even politicians. Calls for rejection and isolationism are being heard in our member states, sometimes at the highest levels of responsibility. The migrant and refugee crisis which Europe has been experiencing for a number of years has further exacerbated manifestations of hatred, which in some cases have been reflected at the ballot box in very high scores for xenophobic and racist-oriented parties.
3. In Europe, migrants and Roma are among the principal scapegoats of this mounting hatred, racism and rejection. But we should remember that, as Moroccan author Tahar Ben Jelloun said, **we are all foreigners to someone**. So the potential targets for hatred are countless: migrants, refugees, foreigners, nationals of the neighbouring country, Jews, Muslims, Roma, people of African descent, people with disabilities, homosexuals, the poor, the unemployed, politicians, and so forth. All forms of intolerance must be jointly addressed because they stem from the same mechanisms of fear, ignorance and rejection.
4. Sociological studies tend to show that our societies are less racist and intolerant today than they were in the aftermath of the Second World War. Nevertheless, prejudice and manifestations of hatred and rejection do exist, including in well-established, prosperous democracies. Although some European countries that have been hit by terrorist attacks in the last decade have not experienced a backlash of hatred and violence, it must nevertheless be acknowledged that the political and media response to attacks committed since 11 September 2001 has exacerbated stereotypes and hostility towards Muslims, whose religion has all too often been equated with terrorism. The annual report of the European Commission against Racism and Intolerance also identified as major trends in 2015 the development of a climate of islamophobia and hostility against migrants, homophobic and transphobic violence, and online hate speech.
5. This state of affairs forces us to act to prevent a repetition of the errors of the past. Such is the magnitude of the challenge facing us. But how is this to be achieved? This document offers some pointers.

Origins and manifestations of hatred

6. Ignorance and prejudice are often described as being the cause of the sense of fear which sometimes degenerates into hatred and violence. A survey conducted by the European Commission in June 2015 on perceptions of the different ethnic and religious groups in Europe shows that **Muslims and Roma are the two groups most affected by prejudice**¹. People belonging to these two groups are also frequently the victims of attacks and hate speech in our member states, and all too many incidents reported in the news bear witness to this on a daily basis.

7. Although school clearly has a role to play in combating hatred, racism and intolerance, it cannot be denied that the high standard of education in many of our member states does not protect them from manifestations of hatred and support for political parties founded on rejection of others. For example, according to OECD figures the Netherlands and Finland are among the top ten countries in the world for quality of education, but this does not stop xenophobic and racist-oriented parties from recording very high scores in elections there. So school cannot do everything by itself. The social environment, the family and the media are equally important when it comes to forming opinions.

8. The roots of racism and rejection run deep in our societies and may vary from one country to another depending on its culture and history. One constant, however, is the observation that, in times of crisis, tensions often crystallise around **minorities** (social, ethnic, etc.), which thus become **scapegoats for majorities who perceive themselves to be under threat**. It has also been observed that the environment in which a person moves is a decisive factor in his or her attitude towards others: “the same individual may simultaneously exhibit dispositions towards tolerance and intolerance; which of them prevails will depend on the environment, information received and recent events which have made an impression on him or her. In other words, the media, the authorities and politicians have a major responsibility. The language (focus) used in talking about immigrants and minorities and the speed with which action is taken to defend them and counter xenophobic remarks are essential in ensuring that people do not fall (back) into prejudice²ⁿ.”

9. In a globalised and unpredictable world, many Europeans feel excluded and overtaken by developments outside their control. Unemployment, the lack of prospects for social advancement, the feeling of being downgraded and the impoverishment of the middle class fuel **resentment** towards minority groups seen as being responsible for this situation, whether real or perceived, but also **towards a political community judged incapable of providing credible responses** to the socio-economic, migratory and technological challenges with which our countries are faced. This is reflected at the ballot box in the abstention of those who no longer identify with the political choices available. In this case, discontent is expressed outside party political structures, for example on social media or through citizens’ movements. Those who continue to vote may express their discontent by voting “against the system” or voting for parties whose arguments are based on the presence in society of minority groups alleged to be the source of all ills and a threat to national unity. For example, the serious economic crisis experienced by Greece has been identified as one of the reasons for the upsurge in racism in that country and, in particular, the election results achieved by the neo-Nazi party “Golden Dawn”. Stigmatising minorities can also be a manoeuvre to avoid addressing social and economic challenges and difficulties facing a population.

10. The fears related to a precarious economic situation have been compounded by those stemming from the **terrorist attacks** of the last few years in some member, observer and partner for democracy states. These attacks entail a serious risk of fuelling hatred towards a group of people judged to be collectively responsible, and they are also a manifestation of hatred by their perpetrators towards the societies attacked. Terrorism is known to have numerous complex roots. Several factors have been identified in recent studies on the phenomenon of radicalisation³. They include feelings of injustice and exclusion, the discrepancy between the official rhetoric of inclusion and actual experience, and the dual standards applied by states in foreign policy and human rights protection. All this fuels the hate speech of those who seek to lead or encourage the commission of terrorist acts.

11. When terrorist attacks occur, the **political response** is also very important. It has already been stressed in the context of the Parliamentary Assembly that “in condemning terrorist acts in their immediate aftermath – as they must – politicians must however measure their words cautiously. They must take particular care to avoid making stigmatising generalisations that, deliberately or otherwise, portray whole groups of the population as responsible for the acts of individuals: they must remember that it is an individual choice to act.⁴ⁿ” In the same way, care must be taken not to use criminal-law measures against terrorism in a

¹ European Commission, Eurobarometer on Discrimination 2015: 30% of those questioned said that they would be uncomfortable if their child had a relationship with a Muslim, and 34% if the person was a Rom.

² National Consultative Commission on Human Rights (France), *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2013*, La documentation française, 2014, p.163.

³ See inter alia the study by Ross Frenett and Tanya Silverman, cited in the report by Mr Dirk Van der Maelen, “Foreign fighters in Syria and Iraq”, Doc. 13937 of 8 January 2016; or the study produced in 2014 for the European Parliament’s LIBE Committee, *Preventing and Countering Youth Radicalisation in the EU*.

⁴ Combating international terrorism while protecting Council of Europe standards and values, Opinion of the Committee

discriminatory and stigmatising manner, at the risk of further exacerbating social tensions, prejudice, resentment and hatred.

12. Lastly, mention should be made of **institutionalised hatred**. There are still inter-state conflicts in Europe. Some of these are open, while others are frozen or low-intensity conflicts. In the states concerned, hatred and hostility towards the “enemy” country and all its citizens are sometimes disseminated through official political discourse, the media and history teaching and drummed into the population. Whole generations grow up hating their neighbours, thus perpetuating the cycle of violence and war.

Prioritising the fight against hate speech

13. Against this background, the fight against hate speech must be a priority. History teaches us that **violence and barbarity have always started with hateful and dehumanising rhetoric and remarks** aimed at certain groups of people.

14. In its general policy recommendation on combating hate speech, the European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) defines it as follows: “the advocacy, promotion or incitement, in any form, of the denigration, hatred or vilification of a person or group of persons, as well as any harassment, insult, negative stereotyping, stigmatization or threat in respect of such a person or group of persons and the justification of all the preceding types of expression, on the ground of ‘race’⁵, colour, descent, national or ethnic origin, age, disability, language, religion or belief, sex, gender, gender identity, sexual orientation and other personal characteristics or status”⁶.

15. In its recommendation ECRI emphasises the “harmful effects suffered by those targeted by hate speech, the risk of alienation and radicalisation ensuing from its use and the damage to the cohesion of society from failing to tackle it”. ECRI also points to the **particularly important responsibility of politicians and religious and community leaders** because of their capacity to exercise influence over a wide audience. In many European countries, however, hate speech, rejection and stigmatisation are no longer the preserve of extreme and marginal political groups. Well-established political parties incorporate elements of this discourse into their own public discourse, thus blurring political dividing lines and creating a sense that such remarks are unexceptional and even relatively acceptable.

16. Hate speech on **social media** is a source of concern which has already prompted a considerable response on the part of the Council of Europe and its Parliamentary Assembly. The Internet and social media are all too often used as a forum for racist, antisemitic, sexist and homophobic remarks, and young people are particularly exposed to this. The anonymity enjoyed by users of social media and the lack of moderators on most of them help to amplify this phenomenon because users feel, rightly in many cases, that they can act with impunity. The Internet and social media were designed as **spaces of freedom and self-expression**, but they are **not outside the law**. Arguments based on freedom of expression must be refuted and it needs to be made clear that **racism is not an opinion**. The European Court of Human Rights has held in several judgments that the right to freedom of expression cannot be used for ends which are incompatible with the letter and spirit of the European Convention on Human Rights and which, if admitted, would contribute to the destruction of Convention rights and freedoms⁷. All member states should be guided by this principle in striking a balance between the protection of freedom of expression and the prohibition of hate speech.

17. On the other hand, freedom of expression can be a useful instrument for countering hate speech, by developing not only **counter-discourse** based on true and objective information but also **alternative discourses** that promote the values of equality, respect and pluralism. Once again, political leaders have a great responsibility in this regard, even if this may cost them votes. The political and official discourse relayed by the media shapes public opinion and thus has a significant impact on collective attitudes. Politicians have a duty to react to hate speech and degrading and stigmatising remarks and to combat disinformation and the manipulation of facts and images. The **No Hate Parliamentary Alliance** set up by the Parliamentary Assembly in January 2015 is fully relevant in this context because it brings together parliamentarians committed to the defence of human rights and prepared to take a public stand against manifestations of hatred in their respective countries.

on Equality and Non-Discrimination, Doc. 13966 of 27 January 2016.

⁵ Since all human beings belong to the same species, ECRI rejects theories based on the existence of different races. However, in this Recommendation ECRI uses this term “race” in order to ensure that those persons who are generally and erroneously perceived as belonging to another race are not excluded from the protection provided for by the Recommendation.

⁶ CRI(2016)15, ECRI General Policy Recommendation no. 15 on combating hate speech, adopted on 8 December 2015, published on 21 March 2016.

⁷ European Court of Human Rights, Dieudonné M'Bala M'Bala v. France (dec.), Application No. 25239/13, 10 November 2015.

Building inclusive societies

18. The concept of inclusive society was defined in 1995 as meaning “a society for all in which every individual, each with rights and responsibilities, has an active role to play. Such an inclusive society must be based on respect for all human rights and fundamental freedoms, cultural and religious diversity, social justice and the special needs of vulnerable and disadvantaged groups, democratic participation and the rule of law⁸”. This is a major challenge for our societies which are increasingly diverse but at the same time are seeing a significant increase in hatred and intolerance between the groups of which they are composed.

19. Building inclusive societies requires a **strong, long-term commitment** on the part of the state. Indeed, as pointed out in the Council of Europe’s Action Plan on building inclusive societies (2016-2019), “integration does not happen by accident. Without smart policies to foster it and to promote mutual understanding and respect, parallel societies emerge: people living alongside one and other, rather than living together.”

20. These policies must give priority to guaranteeing equal rights and opportunities, ensuring equal access to education, combating social exclusion and insecurity and unemployment, and combating discrimination and all manifestations of hatred. They must also be supported at all levels of the state and be allocated sustainable budgetary resources commensurate with the goal of building inclusive societies.

Mobilising against hatred and for inclusive and non-racist societies

21. History is tragically rich in conflicts, wars and manifestations of hatred. It teaches us that no country is spared and that when certain conditions are met, the majority may turn against minorities. **Hatred and indifference to hatred weaken social bonds** and pose a grave danger to our democratic societies. **Resolute action** against hatred and its manifestations is therefore essential to break this vicious circle and preserve social cohesion.

22. To build inclusive societies, each member of society must be able to feel part of it and not be stigmatised or singled out for blame. Political leaders and decision-makers should therefore do everything possible to prevent manifestations of hatred and rejection from occurring, not only through legislation, public policies and foreign policy, but also through their personal attitudes. Several possibilities are open to them:

- Setting an example of tolerance and respect: refraining from making racist, hateful and abusive comments; publicly condemning such comments; introducing internal mechanisms for sanctioning such comments; effectively sanctioning such comments;
- Adopting the legislative framework needed to take effective action against manifestations of hatred, combined with effective dissuasive sanctions and based on data collection;
- Adopting, putting in place and allocating sufficient budgetary resources for public policies promoting social inclusion (education, minorities, employment, the media);
- Conducting campaigns to raise awareness about respect for pluralism and countering disinformation;
- Ensuring better representation of citizens (ethnic minorities, women, social classes, persons with disabilities) and promoting political renewal.

Discussion

23. In the light of the foregoing, several questions could be put up for discussion:
- What are the main challenges which your country must meet in order to achieve a fully inclusive and non-racist society?
 - What good practices are adopted in your country with regard to inclusive policies?
 - What good practices are adopted in your country to combat racism and hate speech?
 - What initiatives have your parliaments taken in these areas, for instance at legislative level, or in the context of the internal functioning of parliament, or in the framework of research or awareness-raising activities?

⁸ Copenhagen Declaration on Social Development and Programme of Action of the World Summit for Social Development, March 1995, §66.



Thème 3

Mobilisation des Parlements contre la haine, pour des sociétés inclusives et non racistes

Document d'information préparé par le secrétariat sur instruction du Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

« *Le vieux monde se meurt, le nouveau monde tarde à apparaître et dans ce clair-obscur surgissent les monstres* » - Antonio Gramsci

Introduction

1. La haine, le racisme, le rejet sont des monstres qui affectent nos sociétés et sapent la cohésion sociale et le vivre-ensemble. Ils viennent contredire les valeurs de démocratie, de défense des droits humains et de la prééminence du droit qui fondent le Conseil de l'Europe.
2. Le discours de haine existe dans toutes les strates de la société, véhiculé par les médias, les réseaux sociaux voire la classe politique. Des appels au rejet et au repli se font entendre dans nos Etats membres, parfois au plus haut niveau de responsabilité. La crise des migrants et des réfugiés que l'Europe connaît depuis quelques années a encore exacerbé les manifestations de haine qui se sont parfois traduites dans les urnes par des scores très élevés pour les partis xénophobes ou d'inspiration raciste.
3. En Europe, les migrants et les Roms sont parmi les premiers bouc-émissaires de cette montée de la haine, du racisme et du rejet. Mais il faut se rappeler avec l'écrivain marocain Tahar Ben Jelloun que **nous sommes tous l'étranger de quelqu'un**. Les sujets de haine sont ainsi infinis : les migrants, les réfugiés, les étrangers, les ressortissants de l'Etat voisin, les juifs, les musulmans, les Roms, les personnes de descendance africaine, les personnes handicapées, les homosexuels, les pauvres, les chômeurs, les hommes et femmes politiques, etc., etc. Toutes les formes d'intolérance doivent être traitées ensemble puisqu'elles procèdent des mêmes mécanismes de peur, d'ignorance et de rejet.
4. Des études sociologiques tendent à montrer que nos sociétés seraient moins racistes et intolérantes aujourd'hui qu'au sortir de la Seconde Guerre Mondiale. Pour autant, les préjugés, les manifestations de haine et de rejet existent, y compris dans des démocraties consolidées et prospères. Bien que certains pays européens touchés par des attaques terroristes au cours de cette dernière décennie n'aient pas connu en réaction des explosions de haine et de violence, il faut néanmoins admettre que le traitement politique et médiatique des attentats commis depuis le 11 septembre 2001 a aggravé les stéréotypes et l'hostilité à l'égard des musulmans dont la religion s'est trop souvent retrouvée assimilée au terrorisme. Le rapport annuel de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance a également identifié comme grandes tendances de 2015 le développement d'un climat d'islamophobie et d'hostilité à l'égard des migrants, la violence homophobe et transphobe, et le discours de haine en ligne.
5. Ce constat nous oblige à agir pour que les erreurs du passé ne soient pas répétées. Tel est l'ampleur du défi que nous devons relever. Mais comment y parvenir ? Le présent document propose quelques pistes de réflexion.

Origines et manifestations de haine

6. L'ignorance et les préjugés sont souvent décrits comme étant à l'origine du sentiment de peur qui dégénère parfois en haine et en violence. Un sondage mené par la Commission européenne en juin 2015 sur la perception des différents groupes ethniques et religieux en Europe montre que **les musulmans et les Roms sont les deux groupes les plus affectés par les préjugés**¹. Les personnes appartenant à ces deux groupes sont également très souvent victimes d'attaques et de discours de haine dans nos Etats membres, les trop nombreux faits divers en témoignent quotidiennement.

7. Si l'école a un rôle évident à jouer pour lutter contre la haine, le racisme et l'intolérance, il faut pourtant constater que le haut niveau d'éducation que connaissent nombres de nos Etats membres ne les prémunit pas contre les manifestations de haine et les votes en faveur de partis politiques fondés sur le rejet de l'autre. Par exemple, les Pays-Bas et la Finlande se classent ainsi, d'après l'OCDE, parmi les dix premiers pays au monde pour la qualité de leur enseignement mais n'en connaissent pas moins des scores électoraux très significatifs pour les partis xénophobes ou d'inspiration raciste. Ainsi, l'école ne peut pas tout. L'environnement social, la famille, les médias sont tout aussi importants dans la formation des idées.

8. Les origines du racisme et du rejet sont profondément ancrées dans nos sociétés et peuvent varier d'un pays à l'autre en fonction de sa culture et de son histoire propre. Une constante réside toutefois dans l'observation que les tensions en période de crise se cristallisent souvent autour des **minorités** (ethniques, sociales, etc.) qui deviennent ainsi les **boucs-émissaires de majorités qui se perçoivent comme menacées**. Il a également été observé que le contexte dans lequel évolue un individu est déterminant dans son rapport à l'autre : « le même individu peut présenter simultanément des dispositions à la tolérance et à l'intolérance, la prévalence des unes sur les autres va dépendre de l'environnement, des informations reçues, d'événements récents qui l'ont marqué. Autrement dit la responsabilité des médias, des pouvoirs publics et des hommes et femmes politiques est majeure. La manière dont on parle des immigrés et des minorités (le cadrage), la rapidité à les défendre et à lutter contre les propos xénophobes sont essentielles pour empêcher les individus de (re)basculer dans les préjugés.² ».

9. Face à un environnement mondialisé et imprévisible, nombreux sont les Européens qui se sentent exclus et dépassés par des évolutions dont ils n'ont pas les clés. Le chômage, l'absence de perspectives d'évolution sociale, le sentiment de déclassement, la paupérisation des classes moyennes exacerbent les **ressentiments** à l'égard de groupes minoritaires perçus comme responsables de cette situation, réelle ou ressentie, mais également à **l'égard d'une classe politique perçue comme incapable d'apporter des réponses** crédibles aux défis socio-économiques, migratoires, technologiques auxquels nos pays sont confrontés. Cela se manifeste notamment dans les urnes par l'abstention de ceux qui ne se reconnaissent plus dans l'offre politique. Le mécontentement s'exprime dans ce cas hors de la structure des partis politiques, par exemple sur les réseaux sociaux ou à travers des mouvements citoyens. Pour ceux qui continuent de se rendre aux urnes, le mécontentement peut se manifester par le vote dit « anti-système » ou par le vote pour des partis dont l'argumentaire est fondé sur la présence dans la société de groupes minoritaires qui seraient à l'origine de tous les maux et menaceraient l'unité nationale. Par exemple, la grave crise économique traversée par le Grèce a été ainsi analysée comme l'une des raisons des poussées racistes dans ce pays et en particulier des résultats électoraux obtenus par le parti néo-nazi « Aube dorée ». Stigmatiser des minorités peut également apparaître comme une manœuvre pour ne pas traiter des défis et difficultés sociales et économiques auxquels une population peut être confrontée.

10. Aux craintes liées à la précarité se sont ajoutées celles provoquées par les **attaques terroristes** de ces dernières années dans certains Etats membres, observateurs et partenaires pour la démocratie. Ces attaques présentent le grave risque de susciter la haine à l'égard d'un groupe de personnes considérées comme collectivement responsables, et elles sont également une manifestation de haine par leurs auteurs à l'égard des sociétés qu'ils frappent. L'on sait que les racines du terrorisme sont complexes et multiples. Plusieurs facteurs ont ainsi été identifiés dans des études récentes sur le phénomène de radicalisation³. Ils tiennent notamment au sentiment d'injustice et d'exclusion, au décalage entre un discours officiel d'inclusion et la réalité vécue ou encore au double discours que les Etats peuvent tenir en matière de politique étrangère et de respect des droits humains. Tout ceci alimente le discours de haine de ceux qui cherchent à mener ou encourager la commission d'actes terroristes.

¹ Commission européenne, Eurobaromètre sur la discrimination en 2015 : 30% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles seraient mal à l'aise si leur enfant avait une relation amoureuse avec une personne de confession musulmane ; et 34% s'il s'agissait d'une personne Rom.

² Commission nationale consultative des droits de l'homme (France), La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie – année 2013, La documentation française, 2014, p.163.

³ Voir notamment l'étude de Ross Frenett et de Tanya Silverman, citée dans le rapport de M. Dirk Van der Maelen, « Les combattants étrangers en Syrie et en Irak », Doc. 13937 du 8 janvier 2016 ; ou encore l'étude réalisée en 2014 pour la Commission LIBE du Parlement européen, *Preventing and Counteracting Youth Radicalisation in the EU*.

11. La **réaction politique** à la survenance d'actes terroristes est également très importante. Il a déjà été souligné dans le cadre de l'Assemblée parlementaire que « en condamnant les actes terroristes immédiatement après leur survenance – ainsi qu'ils doivent le faire –, les responsables politiques doivent toutefois peser leurs mots avec grand soin. Ils doivent particulièrement veiller à ne pas faire, délibérément ou par mégarde, de généralisations stigmatisantes qui fassent porter à des groupes entiers de la population la responsabilité des actes d'individus: ils doivent se rappeler que l'acte terroriste relève d'un choix individuel.⁴ » De même, les mesures pénales de lutte contre le terrorisme doivent veiller à ne pas être menées de manière discriminatoire et stigmatisante, au risque d'aggraver encore les tensions sociales, les préjugés, le ressentiment et la haine.

12. Il faut enfin faire mention de la **haine institutionnalisée**. Le continent européen connaît des conflits interétatiques, ouverts dans certains cas, mais parfois gelés ou de faible intensité. Dans les Etats concernés, la haine et l'hostilité envers le pays « ennemi » et l'ensemble de ses ressortissants sont parfois véhiculées par le discours politique officiel, par les médias, par l'enseignement de l'histoire et sont assénées à la population. Des générations grandissent dans la haine du voisin, perpétuant ainsi les violences, les exactions, les guerres.

Faire de la lutte contre le discours de haine une priorité

13. La lutte contre le discours de haine doit être dans ce contexte une priorité. L'histoire nous enseigne en effet que **les violences et barbaries ont toutes commencé par des rhétoriques et propos haineux et déshumanisants** à l'égard de groupes de personnes.

14. Dans sa recommandation de politique générale sur la lutte contre le discours de haine, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en donne la **définition** suivante : « le fait de prôner, de promouvoir ou d'encourager sous quelque forme que ce soit, le dénigrement, la haine ou la diffamation d'une personne ou d'un groupe de personnes ainsi que le harcèlement, l'injure, les stéréotypes négatifs, la stigmatisation ou la menace envers une personne ou un groupe de personnes et la justification de tous les types précédents d'expression au motif de la « race »⁵, de la couleur, de l'origine familiale, nationale ou ethnique, de l'âge, du handicap, de la langue, de la religion ou des convictions, du sexe, du genre, de l'identité de genre, de l'orientation sexuelle, d'autres caractéristiques personnelles ou de statut »⁶.

15. L'ECRI souligne dans sa recommandation les « effets nuisibles du discours de haine sur les personnes visées et du risque d'exclusion et de radicalisation qui en découle, ainsi que de ses conséquences dommageables pour la cohésion sociale si l'on s'abstient de la combattre ». L'ECRI pointe également la **responsabilité particulièrement importante des responsables politiques, religieux et communautaires** dont le statut leur permet d'influencer un large auditoire. Pourtant, dans de nombreux pays européens, le discours de haine, de rejet et de stigmatisation n'est plus l'apanage de groupes politiques extrêmes et marginaux. Des partis politiques bien établis reprennent dans leur langage public des éléments de ces discours et créent ainsi la confusion entre les lignes de partage politique, banalisent ces propos voire leur confère une relative acceptabilité.

16. Le discours de haine sur les **réseaux sociaux** est une source de préoccupation et mobilise déjà largement le Conseil de l'Europe et son Assemblée parlementaire. L'Internet et les réseaux sociaux sont trop souvent des lieux où se déchaînent les propos racistes, antisémites, sexistes, homophobes et auxquelles les jeunes sont particulièrement exposés. L'anonymat dont bénéficient les utilisateurs des réseaux sociaux et l'absence de modérateurs sur la plupart d'entre eux contribuent à amplifier ce phénomène puisque les utilisateurs se croient, souvent à raison, à l'abri de toute sanction. Conçus comme des **espaces de liberté et d'expression**, l'Internet et les réseaux sociaux ne sauraient devenir des **zones de non-droit**. Les arguments tenant à la liberté d'expression doivent être réfutés et il doit être clairement affirmé que **le racisme n'est pas une opinion**. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a considéré à plusieurs reprises que le droit à la liberté d'expression ne peut pas être utilisé à des fins contraires au texte et à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme et qui, si elles étaient admises, contribueraient à la destruction des droits et libertés garantis par la Convention⁷. Ce principe devrait guider tous les Etats membres lorsqu'ils ont à trouver un équilibre entre la protection de la liberté d'expression et l'interdiction du discours de haine.

⁴ Combattre le terrorisme international tout en protégeant les normes et les valeurs du Conseil de l'Europe, Avis de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Doc. 13966 du 27 janvier 2016, pp.2-3.

⁵ Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, afin d'éviter de priver de la protection prévue par la recommandation les personnes qui sont généralement et de manière erronée perçues comme appartenant à une « autre race », elle utilise ce terme dans la présente recommandation.

⁶ CRI(2016)15, Recommandation de politique générale n°15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine, adoptée le 8 décembre 2015, rendue publique le 21 mars 2016.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Dieudonné M'Bala M'Bala c. France (dec.), Req. n°25239/13, 10 novembre 2015.

17. En revanche, la liberté d'expression peut être un instrument utile pour contrer les discours de haine, non seulement en développant des **contre-discours**, basés sur des informations exactes et objectives, mais également des **discours alternatifs** qui promeuvent les valeurs d'égalité, de respect et de pluralisme. A nouveau, les responsables politiques ont une grande responsabilité à cet égard, même si cela peut avoir un coût électoral. La parole politique et le discours officiel, relayés par les médias, façonnent l'opinion publique et ont ainsi des conséquences importantes sur les comportements collectifs. Il leur appartient de réagir aux discours de haine, aux propos dégradants et stigmatisants, et de lutter contre la désinformation et la manipulation des faits et des images. La création par l'Assemblée parlementaire, en janvier 2015, de l'**Alliance parlementaire contre la haine** a dans ce contexte toute sa pertinence puisqu'elle mobilise des parlementaires engagés pour la défense des droits humains et prêts à prendre publiquement position contre les manifestations de haine dans leur pays respectif.

Construire des sociétés inclusives

18. La notion de société inclusive a été définie dès 1995 comme signifiant « une société pour tous, où chaque individu, avec ses droits et ses responsabilités, a un rôle actif à jouer : une telle société doit se fonder sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la diversité culturelle et religieuse, la justice sociale et les besoins spécifiques des groupes vulnérables et défavorisés, la participation démocratique et la primauté du droit⁸ ». L'enjeu est de taille dans nos sociétés qui, bien que de plus en plus diverses et plurielles, connaissent dans le même temps de fortes poussées de haine et d'intolérance entre les différents groupes qui la composent.

19. Construire des sociétés inclusives requiert un **engagement fort et à long terme** de l'Etat. En effet, comme cela est justement souligné dans le Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la construction de sociétés inclusives (2016-2019), « l'intégration n'est pas le fruit du hasard. Sans des politiques judicieuses destinées à favoriser et à promouvoir la compréhension et le respect mutuels, des sociétés parallèles voient le jour : les populations vivent les unes à côté des autres au lieu de vivre ensemble. »

20. Ces politiques doivent viser en priorité à garantir l'égalité des droits et des chances, à assurer un accès égal à l'éducation, à lutter contre la précarité, l'exclusion sociale et le chômage et à lutter contre les discriminations et toutes les manifestations de haine. Elles doivent également être soutenues à tous les niveaux de l'Etat et se voir allouer des ressources budgétaires pérennes et à la hauteur de l'ambition que porte le projet de construction de sociétés inclusives.

Se mobiliser contre la haine et pour des sociétés inclusives et non-racistes

21. L'histoire est tragiquement riche de conflits, de guerres, de manifestations de haine. Elle nous enseigne qu'aucun pays n'est à l'abri et que lorsque certaines conditions sont réunies une population majoritaire peut se retourner contre les minorités. **La haine et l'indifférence à la haine fragilisent le lien social** et présentent un grand danger pour nos sociétés démocratiques. L'**action résolue** contre la haine et ses manifestations est ainsi essentielle pour briser ce cercle vicieux et préserver la cohésion sociale.

22. Pour construire des sociétés inclusives, chaque membre de cette société doit pouvoir s'en sentir partie prenante, ne pas être stigmatisé ou montré du doigt. Les responsables et décideurs politiques devraient ainsi tout faire pour empêcher les manifestations de haine et de rejet de se produire, tant à travers la législation, les politiques publiques, la politique étrangère que leur attitude personnelle. Plusieurs moyens sont à leur disposition :

- Donner l'exemple de la tolérance et du respect : s'abstenir de propos racistes, haineux et injurieux ; condamner publiquement de tels propos ; mettre en place des mécanismes internes de sanction de tels propos ; sanctionner de manière effective de tels propos ;
- Adopter le cadre législatif qui permet de lutter efficacement contre les manifestations de haine, assorti de sanctions effectives et dissuasives, basé sur de la collecte de données ;
- Adopter, mettre en place et allouer les ressources budgétaires suffisantes aux politiques publiques favorisant l'inclusion sociale (éducation, minorités, emploi, media) ;
- Mener des campagnes de sensibilisation au respect du pluralisme et lutter contre la désinformation ;
- Veiller à une meilleure représentativité des citoyens (minorités ethniques, femmes, classes sociales, personnes handicapées) et favoriser le renouvellement en politique.

⁸ Déclaration de Copenhague sur le développement social et Programme d'action du Sommet mondial pour le développement social, mars 1995, §66.

Discussion

23. Au vu des éléments qui précèdent, plusieurs questions pourraient être discutées :
- quels sont les principaux défis que vos pays doivent relever pour parvenir à des sociétés pleinement inclusives et non racistes et comment y parvenir ?
 - quelles bonnes pratiques existent dans votre pays en matière de politiques inclusives ?
 - quelles bonnes pratiques existent dans vos pays en matière de lutte contre le racisme et le discours de haine ?
 - quelles initiatives ont été prises par vos parlements dans ces domaines, par exemple au niveau législatif, ou dans le cadre du fonctionnement interne du parlement, ou encore dans le cadre d'activités de recherche ou de sensibilisation ?

-