

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2022-2023

19 JUIN 2023

Comment les parlementaires peuvent-ils contribuer à préserver et à renforcer la démocratie et l'état de droit?

**Conférence interparlementaire sur la démocratie en Europe
Stockholm, 18-19 juin 2023**

RAPPORT

fait au nom de la commission
du Renouveau démocratique, de la Citoyenneté
et des Affaires internationales

par
MM. Courard et Léonard

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2022-2023

19 JUNI 2023

Hoe kunnen parlementsleden helpen om de democratie en de rechtsstaat te behouden en te versterken?

**Interparlementaire Conferentie over de democratie in Europa
Stockholm, 18-19 juni 2023**

VERSLAG

namens de commissie voor
de Democratische Vernieuwing, Burgerschap
en Internationale Aangelegenheden
uitgebracht door

de heren **Courard en Léonard**

Composition de la commission / Samenstelling van de commissie

Président / Voorzitter: Rodrigue Demeuse

Membres / Leden

N-VA:	Andries Gryffroy, Freya Perdaens, Nadia Sminate
Ecolo-Groen:	Rodrigue Demeuse, Chris Steenwegen, Farida Tahar
Vlaams Belang:	Adeline Blancquaert, Bob De Brabandere, Guy D'haeseleer
PS:	Philippe Courard, Latifa Gahouchi, Laurent Léonard
MR:	Véronique Durenne, Gregor Freches
CD&V:	Kris Poelaert, Orry Van de Wauwer
Open Vld:	Steven Coenegrachts, Tom Ongena
PVDA-PTB:	László Schonbrodt, Ayse Yigit
Vooruit:	Ludwig Vandenhove

I. CONTEXTE

La Conférence interparlementaire thématique sur la démocratie en Europe s'est déroulée les 18 et 19 juin 2023 au *Riksdag* suédois, dans le cadre de la présidence suédoise du Conseil de l'Union européenne (UE). Le but de cette conférence était d'offrir aux parlementaires participants l'occasion de discuter de la manière dont ils peuvent contribuer à garantir et renforcer la démocratie et l'état de droit en Europe.

La Commission constitutionnelle du Parlement suédois a pris l'organisation en charge et une petite centaine de membres et de fonctionnaires de plusieurs parlements d'Europe ont participé à la conférence.

La délégation belge était composée de MM. Philippe Courard et Laurent Léonard pour le Sénat, de Mme Özlem Özen et M. Jan Briers pour la Chambre des représentants, et de M. Rachid Madrane pour le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

II. INTRODUCTION

La conférence a commencé par une présentation générale le 18 juin et s'est poursuivie le lendemain dans l'ancienne seconde Chambre du *Riksdag*.

La conférence était divisée en deux sessions:

- la session 1 était placée sous le signe de l'importance de préserver le dialogue démocratique et l'importance des parlements;
- la session 2 avait pour thème l'importance de préserver l'indépendance des tribunaux et la confiance dans les institutions sociales.

La conférence a été introduite par des allocutions de M. Andreas Norlén, président du Parlement suédois, et de M. Michal Šimečka, vice-président du Parlement européen.

M. Norlén a insisté sur l'importance de l'Union européenne pour la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit. Il s'est également intéressé à la question de savoir, d'une part, comment les parlementaires doivent préserver la culture politique et, d'autre part, comment une entente sur l'approche procédurale et organisationnelle du processus peut donner lieu à des confrontations politiques constructives.

I. CONTEXT

De thematische Interparlementaire Conferentie over democratie in Europa vond plaats op 18 en 19 juni 2023 in de Zweedse *Riksdag* in het kader van het Zweeds voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie (EU). Het doel van de conferentie was om de deelnemende parlementsleden de gelegenheid te bieden om te bespreken hoe zij kunnen bijdragen aan het waarborgen en versterken van de democratie en de rechtsstaat in Europa.

De Commissie voor de Grondwet van het Zweeds Parlement stond in voor de organisatie en een kleine honderd leden en ambtenaren van verschillende parlementen in Europa namen er aan deel.

De Belgische delegatie bestond uit de heren Philippe Courard en Laurent Léonard voor de Senaat, mevrouw Özlem Özen en de heer Jan Briers voor de Kamer van volksvertegenwoordigers en de heer Rachid Madrane voor het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

II. INLEIDING

De conferentie begon met een algemene kennismaking op 18 juni en werd de volgende dag voortgezet in de voormalige Tweede Kamer van de *Riksdag*.

De conferentie was opgedeeld in twee sessies:

- de eerste sessie stond in het teken van het belang van het waarborgen van de democratische dialoog en de betekenis van parlementen;
- de tweede sessie werd opgehangen aan het belang van het waarborgen van de onafhankelijkheid van de rechtbanken en het vertrouwen in maatschappelijke instellingen.

De conferentie werd ingeleid door toespraken van de heer Andreas Norlén, voorzitter van het Zweedse Parlement, en de heer Michal Šimečka, ondervoorzitter van het Europees Parlement.

De heer Norlén benadrukte het belang van de EU voor de democratie, de mensenrechten en de rechtsstaat. Hij stond ook stil bij hoe parlementsleden de politieke cultuur in stand moeten houden en hoe een overeenstemming over de procedurele en organisatorische aanpak van het proces kan leiden tot constructieve politieke confrontaties.

M. Šimečka a souligné que la dernière décennie a été le théâtre d'une crise de la démocratie et de l'état de droit. Il a rappelé avec insistance à quel point le Parlement européen s'était investi dans cette question, notamment par le biais des rapports annuels sur l'état de droit et par le biais de mécanismes créés spécifiquement pour lutter concrètement contre les violations, comme le règlement sur la conditionnalité (1).

III. SESSION 1: L'IMPORTANCE DE PRÉSERVER LE DIALOGUE DÉMOCRATIQUE ET L'IMPORTANCE DES PARLEMENTS

A. Exposés introductifs

L'introduction à la session 1 a été présentée par Mme Ida Karkiainen, présidente de la Commission constitutionnelle du Parlement suédois.

Cette introduction a été suivie d'une allocution de M. Johannes Lindvall, professeur de sciences politiques à l'université de Göteborg, qui a axé sa présentation sur l'intensification du conflit via différentes formes de polarisation et sur la question de savoir dans quelle mesure ce phénomène constitue une menace pour la démocratie. Il a rappelé le rôle central des parlements à cet égard, à savoir transposer les conflits en compromis et débats. Il a également souligné que les inévitables divergences d'opinions quant à la politique à mener n'ont rien à voir avec un désaccord sur les règles du jeu démocratique, où le consensus est une condition *sine qua non*.

Mme Sara Hagemann, professeure de sciences politiques à l'université de Copenhague, a ensuite présenté un exposé. Elle a mis l'accent sur les différentes façons dont le parlement se pose en forum de débat démocratique. Elle a premièrement rappelé l'importance des règles électorales et du fonctionnement parlementaire pour le dialogue démocratique, puis souligné que les différences de systèmes politiques découlent des différences de culture politique. En deuxième lieu, elle a mis l'accent sur l'importance des commissions parlementaires pour la promotion du dialogue démocratique. Troisièmement, elle a indiqué que la meilleure façon d'appréhender le devoir de responsabilité au parlement consiste à combiner contrôle et dialogue. Enfin, l'intervenante a souligné que, même si en temps de crise les décisions sont concentrées auprès du pouvoir exécutif, les décideurs doivent toujours pouvoir être appelés à rendre des comptes.

(1) Règlement (UE) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

De heer Šimečka stelde dat het afgelopen decennium een crisis inhield voor de democratie en de rechtsstaat. Hij benadrukte de nauwe betrokkenheid van het Europees Parlement bij deze kwestie, onder meer via de techniek van de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat en via specifieke mechanismes die in het leven werden geroepen om schendingen concreet aan te pakken, zoals de conditionaliteitsverordening (1).

III. SESSIE 1: HET BELANG VAN HET WAARBORGEN VAN DE DEMOCRATISCHE DIALOOG EN DE BETEKENIS VAN PARLEMENTEN

A. Inleidende uiteenzettingen

Sessie 1 werd ingeleid door mevrouw Ida Karkiainen, voorzitter van de Commissie Grondwet van het Zweeds Parlement.

Daarna volgde een toespraak van de heer Johannes Lindvall, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Göteborg. De heer Lindvalls presentatie richtte zich op de intensivering van het conflict via verschillende vormen van polarisering en de mate waarin dit een bedreiging vormt voor de democratie. Hij stelde dat het de centrale rol is van parlementen om die conflicten te vertalen in compromissen en debatten. Hij benadrukte dat meningsverschillen over het te voeren beleid, die vanzelfsprekend zijn, los staan van onenigheid over de democratische spelregels: op dat vlak is consensus een vereiste.

Hierna volgde een uiteenzetting van mevrouw Sara Hagemann, hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Kopenhagen. Mevrouw Hagemann spitste zich toe op de verschillende aspecten van de wijze waarop het parlement zich aandient als forum voor het democratisch debat. Ten eerste merkte ze op dat verkiezingsregels en de parlementaire werking belangrijk zijn voor de democratische dialoog en dat verschillende politieke systemen het resultaat zijn van verschillen in politieke culturen. Ten tweede benadrukte ze het belang van parlementaire commissies bij het bevorderen van de democratische dialoog. Ten derde stelde ze dat de verantwoordingsplicht in het parlement het best wordt benaderd via een combinatie van controle en dialoog. Tot slot benadrukte spreekster dat ook al worden beslissingen in tijden van crisis geconcentreerd bij de uitvoerende macht, dat de besluitvormers steeds ter verantwoording moeten kunnen worden geroepen.

(1) EU verordening 2020/2092 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende een algemeen conditionaliteitsregime ter bescherming van de Uniebegroting.

Les exposés ont été suivis d'un échange de vues avec un panel de parlementaires et anciens parlementaires.

Mme Astrid Thors, vice-présidente de l'Internationale libérale et ancienne membre du Parlement finlandais et du Parlement européen, a mis trois éléments en exergue: premièrement, l'importance du signalement des conflits d'intérêts; deuxièmement, l'interaction entre les parlements et les médias; et troisièmement, la question de savoir comment renforcer la confiance dans les institutions publiques. Enfin, Mme Thors a souligné que les femmes restent moins souvent actives en politique que les hommes et elle a encouragé les participants à soutenir les femmes lorsqu'elles sont attaquées dans leur rôle de représentante politique, journaliste ou chercheuse.

M. Reinhold Lopatka, membre du Conseil national d'Autriche et vice-président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a concentré son intervention sur deux thèmes: la confiance et le respect. Épinglant le problème du manque de confiance, il a indiqué qu'une des manières d'y remédier pourrait être d'associer plus étroitement les citoyens aux processus politiques, par exemple par le biais de référendums. Il a par ailleurs souligné que tous les partis élus doivent être respectés et associés à tous les aspects du travail parlementaire; il estime dangereux de vouloir appliquer un cordon sanitaire aux partis que l'on veut exclure des débats et des procédures décisionnelles.

M. Björn von Sydow, ancien président et membre du Parlement suédois, a expliqué la distinction entre les experts et les politiques: alors que les premiers recherchent la vérité, les seconds travaillent sur les nécessités et les priorités. Il a également souligné la nécessité de disposer de forums favorisant les contacts et débats entre experts et politiques.

B. Échange de vues

Plusieurs participants ont abordé la question de l'implication du public dans les processus politiques, par le biais de référendums ou de parlements citoyens, par exemple. Toutefois, d'aucuns ont observé que si de tels efforts doivent permettre de renforcer la confiance du public dans les institutions, il importe également d'obtenir des résultats concrets.

Plusieurs participants ont aussi évoqué les nouvelles plateformes technologiques qui peuvent contribuer à accroître la participation des citoyens à la vie politique,

De uiteenzettingen werd gevolgd door een gedachtewisseling onder een panel samengesteld door huidige en voormalige parlementsleden.

Mevrouw Astrid Thors, ondervoorzitster van de *Liberal International* en voormalig lid van het Finse Parlement en van het Europees Parlement, benadrukte drie elementen: ten eerste, het belang van het melden van belangenconflicten, ten tweede de interactie tussen parlementen en de media en ten derde hoe het vertrouwen in de openbare instellingen kan worden vergroot. Tot slot merkte ze op dat vrouwen minder vaak in de politiek blijven dan mannen en drong ze er bij de deelnemers op aan om vrouwen te steunen wanneer ze worden aangevallen in hun rol als politiek vertegenwoordiger, journalist of onderzoekster.

De heer Reinhold Lopatka, lid van de Nationale Raad van Oostenrijk en ondervoorzitter van de Parlementaire Assemblee van de Raad van Europa, richtte zich op twee thema's: vertrouwen en respect. Hij stelde dat er een gebrek aan vertrouwen heerst en dat een mogelijke manier om hier aan te verhelpen kan gevonden worden in meer betrokkenheid van de burgers bij politieke processen, bijvoorbeeld door middel van referenda. Hij merkte ook op dat alle verkozen partijen gerespecteerd en betrokken moeten worden bij alle aspecten van het parlementaire werk; volgens hem is het gevaarlijk om te werken met een cordon sanitaire rondom de partijen die men wil uitsluiten van debatten en besluitprocedures.

De heer Björn von Sydow, voormalig voorzitter en lid van het Zweedse Parlement, zoomde in op het onderscheid tussen experts en politici: terwijl eerstgenoemden naar de waarheid zoeken, houden laatstgenoemden zich bezig met eisen en prioriteiten. Hij wees ook op de nood aan fora waar de twee met elkaar in contact kunnen komen, zoals bijvoorbeeld debatten waaraan zowel deskundigen als politici deelnemen.

B. Gedachtewisseling

Verschillende deelnemers gingen in op de kwestie van de publieke betrokkenheid bij politieke processen op basis van bijvoorbeeld referenda of burgerparlementen. Er werd echter opgemerkt dat als dergelijke inspanningen het vertrouwen van het publiek in instellingen moet opkrikken, dat het ook belangrijk is dat er concrete resultaten behaald worden.

Verschillende deelnemers verwezen ook naar nieuwe technologische platformen die ingezet kunnen worden om de betrokkenheid van burgers bij de politiek te

mais ils ont en même temps fait part de leurs doutes quant au fait que tout le monde peut les utiliser.

En guise de réflexion finale, M. Norlén a souligné la distinction entre la démocratie directe et la démocratie représentative. Selon lui, la participation des citoyens à la vie politique gagnerait à être canalisée par les partis politiques, plutôt que de passer directement par les institutions politiques.

Mme Karkiainen a clôturé la première session par une réflexion générale. Les événements mondiaux de la dernière décennie nous montrent à quel point la démocratie a besoin d'être protégée en permanence. L'oratrice a également évoqué la question de la participation des jeunes à la politique, ainsi que les interactions positives qu'elle constate lors des visites d'écoliers et d'étudiants au Parlement suédois. Enfin, elle s'est penchée sur la question de savoir comment combler le fossé entre les citoyens et les élus politiques et comment lutter résolument contre les velléités de certains pouvoirs politiques et de certains États d'éroder la confiance et la force de la démocratie européenne.

IV. SESSION 2: L'IMPORTANCE DE PRÉSERVER L'INDÉPENDANCE DES TRIBUNAUX ET LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS SOCIALES

A. Exposés introductifs

La deuxième session a été présidée par M. Erik Ottoson, vice-président de la Commission constitutionnelle du Parlement suédois.

Le premier exposé a été présenté par Mme Jessika Roswall, ministre suédoise des Affaires européennes. Mme Roswall a rappelé l'importance cruciale de l'état de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire pour la confiance des citoyens et a souligné qu'il s'agit là d'une des priorités de la présidence suédoise. Elle a également plaidé en faveur d'un large consensus sur les réformes constitutionnelles. Enfin, elle a soutenu que lorsque des États membres remettent en question des valeurs démocratiques fondamentales, l'UE se doit de réagir en invoquant, par exemple, le règlement sur la conditionnalité.

M. Didier Reynders, commissaire à la Justice de la Commission européenne, a ensuite pris la parole. Il a indiqué que les valeurs fondamentales inscrites à l'article 2 du Traité sur l'Union européenne étaient de plus en plus remises en cause. Il a ensuite souligné que

vergroten, maar tegelijk uitten ze hun bezorgdheid over het inclusief vermogen van dergelijke platformen.

In een afsluitende beschouwing benadrukte de heer Norlén het onderscheid tussen directe en representatieve democratie. Volgens hem biedt het voordelen als de deelname van de burger aan de politiek gekanaliseerd wordt via de politieke partijen in plaats van rechtstreeks via de politieke instellingen.

Mevrouw Karkiainen sloot de eerste sessie af met de bedenking dat de gebeurtenissen in de wereld van de afgelopen tien jaar ons laten zien dat de democratie op permanente basis nood heeft aan bescherming. Ze bracht ook de betrokkenheid van jongeren bij de politiek ter sprake en verwees naar de positieve interacties die ze vaststelt tijdens scholierenbezoeken aan het Zweeds Parlement. Tot slot ging ze nog in op de vraag hoe de kloof tussen burgers en politici overbrugd kan worden en hoe er resoluut ingegaan moet worden tegen de pogingen van bepaalde politieke machten en staten om het vertrouwen en de kracht van de Europese democratie te verzwakken.

IV. SESSIE 2: HET BELANG VAN HET WAARBORGEN VAN DE ONAFHANKELIJKHEID VAN DE RECHTBANKEN EN VAN HET VERTROUWEN IN MAATSCHAPPELIJKE INSTELLINGEN

A. Inleidende uiteenzettingen

De tweede sessie werd geleid door de heer Erik Ottoson, ondervoorzitter van de Commissie Grondwet van het Zweeds Parlement.

De eerste toespraak werd gehouden door mevrouw Jessika Roswall, Zweeds minister voor EU-Aangelegenheden. Mevrouw Roswall merkte op dat de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht cruciaal zijn voor het vertrouwen van de burger en benadrukte dat dit een van de prioriteiten van het Zweedse voorzitterschap uitmaakt. Ze pleitte ook voor een brede consensus bij constitutionele hervormingen. Tot slot stelde ze dat de EU moet optreden, bijvoorbeeld door gebruik te maken van de conditionaliteitsverordening, wanneer lidstaten fundamentele democratische waarden in twijfel trekken.

Vervolgens kwam de heer Didier Reynders, commissaris voor Justitie van de Europese Commissie, aan het woord. Hij stelde dat de fundamentele waarden die zijn vastgelegd in artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie in toenemende mate in twijfel worden

la Commission européenne a développé une politique ferme concernant les intérêts de l'état de droit, grâce notamment aux rapports annuels sur l'état de droit. L'objectif de ces rapports est de détecter les facteurs de risque potentiels à un stade précoce et d'éviter qu'ils ne se pérennisent ou ne s'aggravent. M. Reynders a conclu, d'une part, en soulignant l'importance de la perception que le citoyen a de l'état de droit et, d'autre part, en disant que si nous voulons promouvoir un ordre basé sur des règles de droit, il faut que l'UE préserve sa crédibilité grâce à des résultats et des actions concrets.

L'orateur suivant était M. Thomas Bull, juge à la Cour administrative suprême de Suède. Il a axé son intervention sur l'importance de la culture politique et juridique pour la protection de l'état de droit et de l'indépendance du pouvoir judiciaire. Il estime que les juges doivent faire preuve de retenue dans les questions politiques publiques. Dans le même temps, les responsables politiques doivent se tenir à un devoir de réserve lorsqu'il s'agit de commenter certains arrêts des juges. Selon M. Bull, une décision judiciaire qui n'est pas jugée bonne doit être vue comme une occasion d'instaurer une meilleure législation.

La dernière intervenante était Mme Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir, vice-présidente de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (2). Mme Thorgeirsdóttir a rappelé l'importance cruciale de la participation des citoyens pour le maintien de l'état de droit et pour l'indépendance du pouvoir judiciaire. Elle a affirmé qu'un monopole dans les médias pouvait donner lieu à une tendance unique de l'opinion publique. Enfin, elle a souligné qu'il était extrêmement important de garantir la liberté d'expression et les conditions d'un débat politique de qualité dans une société de plus en plus numérique.

B. Échange de vues

Lors de l'échange de vues, les thèmes suivants ont été abordés: le problème de la désinformation, le règlement sur la conditionnalité, la transparence dans la nomination des juges et la distinction entre les expressions d'opinions interdites et les expressions d'opinions offensantes.

getrokken. Vervolgens benadrukte hij dat de Europese Commissie een sterk beleid heeft ontwikkeld inzake de belangen van de rechtsstaat, onder andere op basis van de jaarlijkse verslagen over de rechtsstaat. Het doel van deze verslagen is om potentiële risicofactoren in een vroeg stadium op te sporen en te voorkomen dat ze zich bestendigen of verslechteren. Reynders sloot af met de opmerking dat de perceptie van de gewone burger belangrijk is en hij stelde dat als we een op rechtsregels gebaseerde orde willen aanmoedigen, het belangrijk is dat de EU zijn geloofwaardigheid behoudt via concrete resultaten en acties.

De volgende spreker was de heer Thomas Bull, rechter bij de Hoogste Administratieve Rechtbank in Zweden. De toespraak van de heer Bull richtte zich op het belang van politieke en juridische cultuur bij het beschermen van de rechtsstaat en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Hij stelde dat rechters terughoudendheid moeten tonen als het gaat om publieke politieke kwesties. Tegelijkertijd moeten politici zich terughoudend opstellen als het gaat om commentaar op bepaalde uitspraken van de rechters. Als een vonnis niet goed wordt bevonden, moet dit, volgens de heer Bull gezien worden als een kans om betere wetgeving in te voeren.

De laatste spreker was mevrouw Herdís Kjerulf Thorgeirsdóttir, ondervoorzitster van de Europese Commissie voor democratie door recht (2). Mevrouw Thorgeirsdóttir stelde dat de participatie van burgers cruciaal is voor het handhaven van de rechtsstaat en voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht. Ze stelde dat een monopolie binnen de media kan leiden tot één enkele tendens in de publieke opinie. Ze sloot af door te stellen dat het uiterst belangrijk is dat de vrijheid van meningsuiting en een robuust politiek debat gegarandeerd worden in een samenleving die steeds meer digitaal wordt.

B. Gedachtewisseling

Tijdens de gedachtewisseling kwamen volgende thema's aan bod: het probleem van desinformatie, de conditionaliteitsverordening, de transparantie bij de benoeming van rechters en het onderscheid tussen verboden en beledigende meningsuitingen.

(2) Dite aussi «Commission de Venise».

(2) Ook bekend als «Commissie van Venetië».

V. CONCLUSION

En guise de réflexion finale, M. Ottoson a indiqué que les parlements ont un rôle important à jouer dans la recherche d'un équilibre et dans la mise en balance des différentes perspectives en vue de favoriser une démocratie viable et dynamique.

Les rapporteurs,

Philippe COURARD.
Laurent LEONARD.

V. CONCLUSIE

In zijn afsluitende beschouwingen stelde de heer Ottoson dat parlementen een belangrijke rol te spelen hebben in het vinden van een balans en het afwegen van de verschillende perspectieven voor de realisatie van een levensvatbare en dynamische democratie.

De rapporteurs,

Philippe COURARD.
Laurent LEONARD.