



**Avis 248 (2004)<sup>1</sup>**

## **Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2005**

Assemblée parlementaire

1. Etant donné le rôle indispensable et spécifique que le Conseil de l'Europe est appelé à jouer dans l'architecture politique et institutionnelle de l'Europe, l'Assemblée parlementaire se félicite des ressources supplémentaires qui, en 2004, ont été mises à la disposition de l'Organisation et, en particulier, de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Ces nouveaux crédits, qui constituent une issue positive aux discussions budgétaires du Comité des Ministres, aideront le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à poursuivre sans relâche ses efforts courageux afin que des crédits supplémentaires soient trouvés pour les cinq grandes priorités identifiées par le Comité des Ministres lors de sa 104<sup>e</sup> session de mai 1999 à Budapest, en vue de rationaliser davantage les méthodes de travail internes et de faire un meilleur usage des ressources existantes.

2. Pour ce qui est du budget ordinaire de 2004, l'Assemblée se félicite de ce que le Gouvernement de la Fédération de Russie ait décidé de garder sa contribution financière au même niveau que celles de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni, et espère que la Fédération de Russie ne renoncera pas à son statut de grand contributeur en 2005 ou par la suite.

3. L'Assemblée réitère sa demande au Comité des Ministres de cesser d'appliquer le principe de la croissance réelle zéro au Conseil de l'Europe et encourage les gouvernements des Etats membres à continuer d'honorer leurs obligations financières en dotant le Conseil de l'Europe des ressources humaines et financières nécessaires pour atteindre l'objectif prévu au chapitre I de son Statut.

4. Compte tenu de la situation dramatique de la République tchétchène de la Fédération de Russie, qui est une tragédie pour tous les pays démocratiques, et des développements récents au Kosovo (Serbie-Monténégro), l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres accroisse les ressources humaines et financières nécessaires pour élaborer et mettre en oeuvre des programmes d'assistance supplémentaires conçus pour permettre la réhabilitation sociale de tous ceux qui souffrent, ainsi que pour fournir une expertise juridique dans différents domaines de travail, en particulier pour ce qui est du respect des droits de l'homme et de l'application de normes démocratiques.

5. Etant donné l'importance et la portée des activités de la Cour européenne des Droits de l'Homme, l'Assemblée est persuadée que les Etats membres devraient commencer à faire le point sur les progrès qu'elle a accomplis durant la période 2003-2004 et à prendre des mesures spéciales pour ses besoins à long terme, en tenant compte de la réforme devant être adoptée en mai 2004, ainsi que de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Faute de quoi, l'Assemblée craint que d'autres augmentations des besoins de financement de la Cour nuisent aux besoins d'autres activités du Conseil de l'Europe, étant donné les contraintes budgétaires persistantes.

6. L'Assemblée invite aussi le Comité des Ministres à étudier soigneusement le problème qui se pose concernant la couverture sociale et les droits à pension des juges de la Cour. Elle recommande que le Comité des Ministres prenne des dispositions pour un nouveau budget des pensions distinct destiné aux juges, qui pourrait être établi en déduisant un certain pourcentage de leurs émoluments mensuels et grâce à des

---

1. Discussion par l'Assemblée le 26 avril 2004 (9<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 10129](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Figel). Texte adopté par l'Assemblée le 26 avril 2004 (9<sup>e</sup> séance).



contributions des Etats membres. Pour l'Assemblée, les propositions visant à permettre aux juges de percevoir leurs futures pensions à partir de l'actuel régime de pension de l'Organisation ne sont financièrement pas valides, car elles finiraient inévitablement par saper la future viabilité financière de celui-ci.

7. L'Assemblée estime que les priorités pour 2005 devraient consister à poursuivre le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe, à continuer d'aider l'Europe du Sud-Est et le Caucase, ainsi que la Moldova et l'Ukraine, dans leur développement démocratique et pacifique, et à contribuer à la réhabilitation démocratique de la République tchétchène de la Fédération de Russie. Parmi les autres domaines prioritaires de l'Organisation figurent la poursuite de la lutte contre le terrorisme, contre la corruption, contre le crime organisé, contre le trafic des êtres humains et contre la migration clandestine, qui menacent la prospérité économique, ainsi que l'établissement d'une nouvelle structure chargée de la mise en oeuvre de la stratégie du Conseil de l'Europe pour la gestion rationnelle de la migration. L'Assemblée estime que les ressources allouées pour renforcer la cohésion sociale et pour développer la coopération en matière d'éducation et de culture, qui constituent le fondement de l'identité européenne, ne devraient pas être réduites.

8. Gardant à l'esprit qu'il est impératif, sur le plan politique, d'éviter que se creuse le fossé entre les Etats membres de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe, et ceux qui sont uniquement membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée demande aux gouvernements des Etats membres de donner à l'Organisation les ressources humaines et financières essentielles pour lui permettre de poursuivre et de développer davantage la qualité et la portée de ses programmes d'assistance et de coopération.

9. L'Assemblée est persuadée que le Comité des Ministres prendra les mesures nécessaires pour donner la plus haute priorité politique et financière aux manifestations liées à l'organisation du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe.

10. L'Assemblée trouve vivement préoccupant que le bureau du commissaire aux droits de l'homme n'ait jusqu'ici été doté que de ressources humaines et financières limitées. La première préoccupation de l'Assemblée, et la principale, touche à la composition du bureau du commissaire, qui compte plus de personnel détaché que de personnel permanent; cela pourrait nuire à l'impartialité et à l'indépendance qui doivent être réelles et visibles par tous, et qui ne doivent pas être remises en question. L'Assemblée invite donc instamment le Comité des Ministres à créer de nouveaux postes permanents pour le bureau du commissaire, qui pourrait ensuite sélectionner les meilleurs candidats en fonction des exigences spécifiques de sa fonction spécialisée. Elle est cependant persuadée qu'il est essentiel que tout renforcement des moyens mis à la disposition du commissaire s'accompagne au préalable de l'acceptation par le Comité des Ministres des recommandations figurant dans les rapports du commissaire.

11. Etant donné l'élargissement imminent de l'Union européenne et les propositions ouvertes sur l'avenir auxquelles les travaux de la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe ont abouti, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres développe les liens les plus étroits possibles avec l'Union européenne ainsi que des formes de coopération plus diversifiées, en particulier pour ce qui est des programmes intergouvernementaux et d'assistance. Elle estime notamment vital que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Comité des Ministres commencent à négocier un partenariat institutionnel avec la Commission européenne, qui permettrait au Conseil de l'Europe de mettre en place avec l'Union européenne un lien spécial et sans équivalent, grâce auquel l'Organisation pourrait coopérer en tant que partenaire à part entière dans la gestion des programmes joints et obtenir davantage de financements pour des activités d'intérêt commun. Un tel lien se justifie pleinement au vu de l'expérience historique et de l'expertise de longue date accumulées par le Conseil de l'Europe dans le traitement des questions de démocratie, de droits de l'homme et de prééminence du droit, qui sont au coeur même du type de programmes auxquels notre Organisation coopère avec l'Union européenne.

12. Etant donné que le Conseil de l'Europe a le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et au vu de sa coopération longue et fructueuse avec les instances et agences spécialisées des Nations Unies, le Comité des Ministres devrait étudier le moyen d'établir une présence permanente de l'Organisation à New York.

13. L'Assemblée se félicite de ce que la coopération avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) se développe et s'approfondisse, ce qui a abouti à la réalisation d'un certain nombre de programmes communs, y compris ceux menés en Albanie, en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et en Serbie-Monténégro. L'Assemblée est également convaincue que la politique de contact direct suivie par le Conseil de l'Europe, qui s'est traduite par l'augmentation progressive du nombre de ses bureaux d'information et bureaux sur le terrain, a renforcé les activités communes et facilité une meilleure coordination entre ces deux organisations internationales.

14. L'Assemblée déplore le fait que le Comité des Ministres n'ait pas accepté les mesures qu'elle proposait dans ses Avis nos 224 (2001), 236 (2002) et 243 (2003) pour améliorer la situation budgétaire précaire de l'Organisation, à savoir:

*coordonner le calendrier budgétaire de l'Organisation avec les calendriers budgétaires nationaux des Etats membres. A cet égard, l'Assemblée pense qu'il conviendrait d'entreprendre à l'avenir une étude sur les procédures budgétaires en vigueur dans les Etats membres. Ce changement permettrait aux gouvernements d'étudier les besoins budgétaires du Conseil de l'Europe en détail avant de prendre une décision définitive concernant leurs budgets nationaux à venir;*

*étant donné les dysfonctionnements graves et la lourdeur de la procédure budgétaire actuelle, introduire un système bisannuel tel que celui en vigueur dans d'autres organisations internationales, comme le signalaient déjà les Avis nos 199 (1996), 203 (1997), 211 (1999), 218 (2000), 224 (2001), 236 (2002) et 243 (2003). Cela permettrait à l'Organisation de planifier et de mettre en oeuvre des projets pluriannuels, en particulier concernant la consolidation des institutions démocratiques et politiques dans les Balkans et dans le Caucase, la protection des minorités et la lutte contre la traite des êtres humains, la corruption et l'exclusion sociale;*

*créer une ligne spéciale «Conseil de l'Europe» dans les budgets nationaux et permettre aux ministères concernés – par exemple les ministères de la Culture, de l'Education, de la Justice et des Affaires sociales – de contribuer au financement de certaines activités intergouvernementales, comme le demandaient déjà les Avis nos 199 (1996), 211 (1999), 218 (2000), 224 (2001), 236 (2002) et 243 (2003). Les contributions au Conseil de l'Europe proviennent de dotations dans les budgets des ministères des Affaires étrangères libellées «contributions aux organisations internationales». Or, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, les budgets ayant connu ces dernières années le taux de croissance le plus bas sont précisément ceux des ministères des Affaires étrangères; cela explique pourquoi les demandes d'augmentation budgétaire formulées par le Conseil de l'Europe, bien que légitimes, n'ont pas été suivies d'effets au cours des quatre dernières années;*

*revoir les critères stipulés dans la Résolution (94) 31, selon laquelle les contributions des cinq grands contributeurs ont été ramenées à 12,40 % seulement du budget ordinaire, aggravant ainsi la situation des Etats membres moins aisés. L'Assemblée reste très préoccupée par ce qui lui semble être un certain manque de solidarité entre les Etats membres. L'une des possibilités pour remédier à cet état de fait pourrait être d'amender la Résolution (94) 31 en incluant une clause fixant une contribution minimale devant être payée par chaque Etat membre. Dans ce contexte, l'Assemblée souhaite souligner que les changements éventuels des critères stipulés dans cette résolution ne doivent pas servir à réduire le budget global de l'Organisation;*

*explorer des méthodes complémentaires de financement autres que celle, traditionnellement employée, qui consiste à demander des contributions accrues aux Etats membres.*

15. Persuadée que le processus actuel de prise de décision en vigueur au sein du Comité des Ministres, qui repose sur le consensus, a pour effet de réduire à néant toute tentative d'augmentation des ressources humaines et financières de l'Organisation, l'Assemblée encourage le Comité des Ministres à modifier son modus operandi, en particulier s'agissant de la prise de décision concernant le budget du Conseil de l'Europe.

16. Estimant que, pour ce qui est des questions budgétaires et administratives de l'Organisation, les contributions de l'Assemblée ont aidé de manière significative le Comité des Ministres à identifier de nouveaux domaines prioritaires, l'Assemblée suggère que, conformément à la [Recommandation 1344 \(1997\)](#), elle reçoive des pouvoirs de codécision pour fixer le budget global de l'Organisation.

17. L'Assemblée rappelle au Comité des Ministres son obligation de réserver des ressources financières adéquates chaque fois qu'il prend des décisions politiques entraînant des tâches supplémentaires pour l'Organisation.

18. L'Assemblée encourage le Comité des Ministres à continuer de provisionner la réserve pour les missions sur le terrain, qui permet au Conseil de l'Europe de réagir rapidement à des situations politiques imprévues. En outre, elle note avec satisfaction que le réseau actuel de bureaux d'information et de bureaux sur le terrain présents dans vingt-deux Etats membres a amélioré de manière significative la mise en oeuvre et le suivi des programmes d'assistance de l'Organisation, et a renforcé la coopération du Conseil de l'Europe avec les pays concernés.

19. L'Assemblée recommande que le Comité des Ministres étudie soigneusement toutes les conséquences financières de nouvelles adhésions. Elle lui demande donc de se pencher de plus près sur les dépenses en hausse associées aux mécanismes de suivi des traités, en particulier alors que de nouvelles adhésions se traduisent par une contrainte supplémentaire en matière de ressources humaines et financières.

20. Même si les contributions volontaires sont des ressources supplémentaires bienvenues pour l'Organisation, l'Assemblée est fermement convaincue qu'elles ne peuvent remplacer les contributions obligatoires pour le financement des besoins structurels et à long terme de l'Organisation. En fait, les contributions volontaires, toujours généreuses au début de tous les programmes, ont tendance à diminuer au cours des années suivantes. A titre d'exemple, le niveau des contributions volontaires versées en 2003 par des Etats membres (9 136 409 €) est inférieur à celui de 2000 (9 563 850 €), malgré le fait que, entre-temps, l'Organisation se soit ouverte à de nouveaux Etats membres. Même les activités au Kosovo, en République fédérale de Yougoslavie et en Tchétchénie, financées au départ par des contributions volontaires, sont maintenant financées sur le budget ordinaire de l'Organisation, lui-même limité, au détriment des autres activités.

21. A la lumière des critères établis dans la nouvelle politique du personnel, fort justement entamée par le Secrétaire Général, l'Assemblée recommande que le Comité des Ministres, dans sa future politique de recrutement, s'attache en particulier aux principes de l'égalité des chances et de la répartition géographique équitable, qui repose sur les contributions obligatoires des Etats membres. L'Assemblée demande également au Comité des Ministres de prendre des mesures spéciales, conformément à la Résolution (92) 38, en ce qui concerne un plan de départs à la retraite anticipés, y compris en prévoyant des ressources supplémentaires pour ce faire, afin d'accélérer le renouvellement des ressources humaines de l'Organisation et de promouvoir le redéploiement systématique et efficace des agents. Enfin, l'Assemblée demande au Comité des Ministres d'augmenter l'enveloppe des ressources financières allouées à la formation des agents, qui ne représente que 0,5 % des dépenses salariales de l'Organisation. A cet égard, il est important de souligner que, dans de nombreux Etats membres, les crédits alloués à ce poste représentent entre 1 et 2,5 % des dépenses salariales totales.

22. Au vu des négociations en cours sur les futurs ajustements salariaux pour les six organisations coordonnées – le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques, l'Agence spatiale européenne, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan), l'OCDE et l'Union de l'Europe occidentale –, l'Assemblée réitère sa position, déjà exposée dans la [Recommandation 1488 \(2000\)](#), selon laquelle il convient d'établir une méthode objective et mathématique de calcul de l'ajustement salarial, afin de permettre aux secrétaires généraux de ces six institutions internationales de recruter, de retenir et de motiver des agents présentant un niveau élevé de formation, très compétents et indépendants. Il est donc crucial que la rémunération des agents demeure compétitive par rapport à trois marchés de recrutement, à savoir le secteur privé, les fonctions publiques nationales et les fonctionnaires internationaux, en tenant également compte de l'Union européenne.