



Avis 259 (2006)¹

Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2007

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire est particulièrement préoccupée par la situation financière du Conseil de l'Europe à l'horizon 2007. En effet, elle trouve préjudiciable la décision du Comité des Ministres de ne pas accorder de crédits supplémentaires en 2006 pour la mise en œuvre du programme triennal (2006-2008) de renforcement de la Cour européenne des Droits de l'Homme, incluant 46 nouveaux postes, avec effet au 1er octobre 2006, et la création d'une cinquième section (ouverture de cinq postes).
2. Le Secrétaire Général informe l'Assemblée des principales difficultés budgétaires auxquelles sera confronté le Conseil de l'Europe en 2007, dans un contexte de croissance zéro en termes réels, ce, pour les raisons suivantes:
 - 2.1. la nécessité de financer des postes supplémentaires à la Cour européenne des Droits de l'Homme et les coûts liés à la réduction de l'arriéré de la Cour;
 - 2.2. la nécessité de couvrir les coûts de fonctionnement du nouveau bâtiment général;
 - 2.3. la réduction significative du solde créditeur de l'exercice 2005, qui traditionnellement vient en complément des contributions des Etats membres.
3. Au total, les demandes de finances supplémentaires pour 2007 s'élèvent à environ 10 millions d'euros, soit 5 % du montant annuel du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée rejette une approche qui consisterait à faire absorber les coûts supplémentaires par les différentes grandes entités administratives. Cela conduirait inévitablement à limiter de façon drastique les activités du Conseil de l'Europe. Elle considère un tel scénario dommageable pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. En effet, elle ne peut dans aucun cas admettre que le développement de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui est l'instance européenne chargée de la protection des droits de l'homme sur tout le continent, se fasse au détriment des autres entités de l'Organisation, dont l'Assemblée parlementaire.
5. L'Assemblée rappelle au Comité des Ministres son obligation statutaire (article 38.e) de réserver les ressources financières adéquates chaque fois qu'il prend des décisions politiques entraînant des tâches supplémentaires pour l'Organisation. L'Assemblée pose la question de savoir sur quelle interprétation le Comité des Ministres se fonde pour motiver sa décision de ne pas accorder de crédits supplémentaires pour la Cour.
6. Les craintes exprimées par l'Assemblée dans ses avis budgétaires précédents – nos 248 (2004) et 256 (2005) plus particulièrement –, dans lesquels elle avait attiré l'attention du Comité des Ministres sur les dangers pour l'Organisation d'une politique privilégiant le financement des besoins de la Cour par une diminution des crédits des autres secteurs de l'Organisation, sont malheureusement devenues une réalité.
7. L'Assemblée demande au Comité des Ministres de mettre en œuvre tous les moyens pour éviter une situation où la Cour européenne des Droits de l'Homme consommerait la plus grosse part des ressources de l'Organisation. L'Assemblée est convaincue que la Cour, étant l'instance européenne chargée de la protection

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 29 mai 2006 (voir [Doc. 10918](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Paul Wille).



des droits de l'homme sur tout le continent, devrait recevoir des Etats membres des contributions spécifiques lui permettant de faire face à ses besoins, sans porter atteinte pour autant aux mécanismes de coopération des autres secteurs du Conseil de l'Europe.

8. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée suggère au Comité des Ministres de sortir le budget de la Cour du reste du budget ordinaire et de traiter avec la Cour dans le cadre d'un accord partiel – comme cela est le cas pour la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) – auquel adhèrent tous les Etats du Conseil de l'Europe. Cette proposition ou toute autre solution appropriée en dehors du budget ordinaire qui maintiendrait la Cour dans la structure du Conseil de l'Europe devrait être envisagée. Une telle solution pourrait être examinée parallèlement à une autre proposition de l'Assemblée formulée dans son Avis no 256 (2005), à savoir celle d'établir des barèmes minimaux pour couvrir au moins le coût administratif d'un juge.

9. L'Assemblée rappelle que le paragraphe 8 de l'annexe I à la Résolution (94) 31 sur la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres aux budgets du Conseil de l'Europe prévoit que «les Etats participant à un accord partiel et/ou élargi peuvent décider de fixer les taux minimaux et maximaux de contribution au budget dudit accord partiel et/ou élargi d'une manière ad hoc pour tenir compte de circonstances particulières».

10. Cette proposition ne préjuge en rien les conclusions attendues du groupe des sages chargé d'examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme (STE no 5), dont le rapport est attendu courant 2006. Dissocier le budget ordinaire de celui de la Cour européenne des Droits de l'Homme permettrait de revoir sereinement la situation et les priorités assignées aux autres secteurs et entités administratives du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

11. L'Assemblée a pris connaissance avec intérêt de l'étude sur les mesures administratives à prendre pour aider la Cour à faire face à sa charge de travail sans cesse croissante, commandée par le Secrétaire Général et le Président de la Cour à Lord Woolf, ancien Lord Chief Justice d'Angleterre et du pays de Galles. Elle appuie certaines de ses recommandations, à savoir:

11.1. que la Cour n'examine que les formulaires de requête dûment remplis;

11.2. que soit encouragé un plus ample recours aux médiateurs nationaux et autres modes alternatifs de règlement des litiges;

11.3. que la Cour rende davantage d'arrêts pilotes, puis examine les affaires répétitives selon une procédure simplifiée.

12. L'Assemblée estime également avoir le droit d'être activement associée au suivi des réformes de la Cour.

13. L'Assemblée estime le moment venu pour l'Organisation de passer d'une période budgétaire annuelle à un cadre budgétaire pluriannuel (par exemple quatre ans ou pour la durée du mandat du Secrétaire Général), comme elle l'avait déjà proposé dans ses Avis budgétaires nos 243 (2003), 248 (2004) et 256 (2005), afin d'envisager les perspectives de développement du Conseil de l'Europe à moyen terme, et de concevoir et de mener des projets pluriannuels en toute sérénité. L'Assemblée souhaite voir mise en œuvre cette réforme dès 2007.

14. L'Assemblée insiste sur le fait qu'un cadre pluriannuel est également un bon moyen de sécuriser les plans d'investissement à moyen terme de l'Organisation, notamment afin de faire face aux investissements nécessaires pour entretenir et sécuriser le Palais de l'Europe et le Centre européen de la jeunesse (qui ont atteint l'âge critique de 30 ans), et pour soutenir l'effort de modernisation administrative demandé au chapitre V du Plan d'action de Varsovie.

15. L'Assemblée a été interpellée par la déclaration de l'auditeur externe, Sir John Bourn, chef de l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume-Uni (National Audit Office), qui n'a pas été en mesure d'exprimer un avis sur les états financiers du Conseil de l'Europe, du fait de la non-conformité de leur présentation aux normes comptables internationales (International Auditing and Assurance Standards Boards – IAASB). Elle demande au Secrétaire Général de veiller à ce que le Conseil de l'Europe adopte les normes comptables appropriées et suive les recommandations formulées par l'auditeur externe dans son rapport sur les comptes annuels pour l'exercice clos le 31 décembre 2004.

16. L'Assemblée considère en particulier l'exactitude des comptes comme très importante et à ce titre souscrit totalement à la recommandation de l'auditeur externe en ce qui concerne la reconnaissance de la dette sociale du Conseil de l'Europe – c'est-à-dire la publication d'informations complètes sur les futures

obligations liées à la retraite de son personnel – afin que le Comité des Ministres puisse identifier et planifier les mesures à prendre pour faire face à ses obligations financières. L'Assemblée aimerait connaître les dispositions prises par le Comité des Ministres pour consigner cette dette dans le bilan annuel du Conseil de l'Europe et pour remplir ses engagements vis-à-vis de ce passif.

17. Par ailleurs, l'Assemblée souhaiterait que les changements demandés ne soient pas un prétexte pour revenir sur le principe de décentralisation budgétaire. En effet, elle reste convaincue que le respect des règles comptables et financières doit aller de pair avec une gestion moderne privilégiant la flexibilité et la gestion des risques plutôt que la centralisation.

18. L'Assemblée estime qu'une gestion moderne doit également intégrer une perspective de genre dans le processus budgétaire. Elle invite le Comité des Ministres à prendre pleinement en considération les propositions figurant dans sa [Recommandation 1739 \(2006\)](#) sur les budgets prenant en compte l'égalité des sexes. Pour 2007, l'Assemblée s'engage à appliquer cette perspective de genre à ses propres dépenses.

19. L'Assemblée souhaiterait que le Comité des Ministres prenne les mesures appropriées afin de recouvrer le montant des contributions impayées et des intérêts moratoires dus par les Etats membres au titre de leur contribution aux différents budgets² (Arménie, Bulgarie, France, Géorgie, Grèce, Italie, Serbie-Monténégro et «l'ex-République yougoslave de Macédoine»). Au 31 décembre 2005, les contributions impayées représentaient une somme non négligeable de plus de 2 millions d'euros.

20. L'Assemblée, dans sa [Recommandation 1728 \(2005\)](#) sur les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière budgétaire, a demandé «au Comité des Ministres de la consulter par le biais d'une procédure ad hoc d'urgence dès lors qu'un Etat membre n'a toujours pas, après un laps de temps dépassant six mois, acquitté sa contribution au budget». Elle souligne également que l'article 9 du Statut du Conseil de l'Europe précise que «si un membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée consultative». L'Assemblée prend acte de la décision du Comité des Ministres de fixer à deux ans le délai pour l'application éventuelle de sanctions.

21. Pour compenser la relative faiblesse des crédits destinés aux activités, les directions opérationnelles ont été encouragées à demander des contributions volontaires pour le financement d'activités spécifiques ayant des objectifs bien précis et d'une durée limitée. Or, pour 2005, l'ensemble de ces contributions (issues d'Etats membres ou non membres, ou de la Commission européenne et de ses agences opérationnelles) représente environ 27 millions d'euros, soit près de 40 % des crédits du programme d'activités du Conseil de l'Europe.

22. L'Assemblée pose la question de savoir s'il est raisonnable qu'une grande partie des activités intergouvernementales du Conseil de l'Europe soit déterminée par certains gouvernements ou par la Commission européenne, dont les priorités peuvent être différentes de celles du Conseil de l'Europe dans son ensemble. La cohérence globale de l'action de l'Organisation et sa capacité à mettre en œuvre des activités prévues dans le plan d'action, mais compromises faute de crédits adéquats, risquent d'être mises à mal.

23. Enfin, l'Assemblée considère le principe de réserve négative en place depuis quelques années dans le budget ordinaire comme une anomalie comptable. En effet, l'Assemblée est convaincue que maintenant le budget prévisionnel est réalisé avec toute la sincérité attendue. Aussi, dans les conditions budgétaires actuelles, et compte tenu des gains d'efficacité et des réductions déjà opérées ces dernières années, l'élimination progressive de cette réserve doit être entamée dès 2007 et terminée dans un délai de deux ans.

24. Dans un contexte budgétaire tendu, le Conseil de l'Europe doit développer des analyses plus systématiques, basées sur les conclusions des mécanismes de suivi, et élaborer et mettre en œuvre des politiques conçues pour apporter la réponse la plus juste. L'Assemblée est persuadée que seule une évaluation régulière des résultats des processus de suivi améliorera à la fois la qualité et l'efficacité des programmes d'activités du Conseil de l'Europe, ce qui augmentera d'autant leur impact global pour les pays concernés.

25. Dans cette situation, la méthodologie de gestion de projets (PMM) et la budgétisation basée sur les résultats (BBR) (adoptée depuis 2004), qui permettent de mieux appréhender les objectifs assignés à l'Organisation et les résultats atteints, doivent être renforcées. S'appuyant sur la publication d'un premier rapport de suivi de la mise en œuvre du budget 2005 comparant les résultats attendus aux résultats effectivement atteints, combiné au rapport d'évaluation du programme d'activités, le Secrétaire Général et le

2. Au titre de l'exercice 2004 et des années antérieures.

Comité des Ministres devraient être en mesure de tirer les enseignements de l'analyse des résultats réellement obtenus leur permettant de définir une stratégie claire axée sur des priorités essentielles figurant en particulier au chapitre V du plan d'action (Mise en œuvre du plan d'action – Un Conseil de l'Europe transparent et efficace).

26. Parmi les priorités définies lors du 3e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, l'Assemblée réitère l'importance qu'elle accorde au Forum sur l'avenir de la démocratie, dont le lancement à Varsovie en novembre 2005 a été une première étape, et salue les premières décisions prises, qui s'inscrivent dans l'esprit de sa [Recommandation 1712 \(2005\)](#) sur le suivi du 3e Sommet (notamment la création d'un conseil consultatif réunissant des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée, du Congrès et des OING dotées d'un statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe).

27. Quant à la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, l'Assemblée se félicite de son renforcement décidé lors du 3e Sommet. Néanmoins, elle aimerait rappeler sa position de principe d'attendre la publication du rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne que le Premier ministre luxembourgeois et ministre des Finances, M. Jean-Claude Juncker, a été chargé d'élaborer à titre personnel, avant de conclure quelque accord nouveau avec l'Union européenne (Commission européenne et Conseil de l'Union), qui doit être fondé sur les principes d'égalité, de complémentarité et de subsidiarité.

28. L'Assemblée accueille favorablement la décision prise en juin 2005 de renforcer la coopération et la coordination entre le Conseil de l'Europe et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), et la mise en place du groupe de coordination. Elle se félicite de ce que les deux organisations aient identifié quatre domaines de coopération prioritaires (à savoir la lutte contre le terrorisme, la protection des droits des personnes appartenant à des minorités nationales, la lutte contre la traite des êtres humains et la promotion de la tolérance et de la non-discrimination). Elle souhaite que les organes exécutifs des deux organisations associent davantage les assemblées parlementaires du Conseil de l'Europe et de l'OSCE à ce processus de coopération.

29. L'Assemblée réaffirme l'importance de maintenir une présence du Conseil de l'Europe sur le terrain, au travers des différents bureaux et représentants spéciaux du Secrétaire Général, car ils facilitent la mise en œuvre des programmes sur place et œuvrent pour la promotion de la démocratie dans leur pays hôte. Cependant, dans un contexte de réduction budgétaire et de choix prioritaires, l'Assemblée pose la question de savoir si le moment ne serait pas opportun d'envisager la fermeture de certains bureaux/centres d'information établis dans des pays où leur impact est d'une portée moindre afin de libérer des crédits pour mettre en place des bureaux dans les pays où une présence renforcée du Conseil de l'Europe serait souhaitable (Minsk, par exemple) mais également pour soutenir d'autres actions prioritaires.

30. L'Assemblée estime que les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe (l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres) doivent se considérer comme des partenaires. Aussi l'Assemblée demande-t-elle à être davantage impliquée dans le mécanisme de prise de décisions relatif aux priorités et aux budgets du Conseil de l'Europe, comme elle l'avait suggéré dans sa [Recommandation 1728 \(2005\)](#) sur les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière budgétaire.

31. L'Assemblée se félicite de l'adoption par le Comité des Ministres, en 2005, des diverses résolutions portant modification du Statut du personnel. Il s'agit là d'une étape importante de la réforme générale de la politique des ressources humaines du Conseil de l'Europe. L'Assemblée considère que l'Organisation doit disposer d'une véritable politique des ressources humaines, donnant toute sa place à la formation, à la mobilité et au développement des compétences de son personnel, tout en respectant les principes d'égalité et de répartition géographique équilibrée.

32. Enfin, concernant la méthode d'ajustement des salaires, l'Assemblée réaffirme son attachement au système coordonné existant, qui regroupe six organisations internationales (le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, l'Agence spatiale européenne, l'OTAN, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Union de l'Europe occidentale), et encourage vivement les Etats membres à participer pleinement aux travaux de son organe principal, le Comité de coordination des rémunérations (CCR), qui est l'enceinte appropriée pour discuter de toutes les questions relatives aux rémunérations et pensions des 11 200 agents et 5 000 retraités dépendant de ces six organisations coordonnées. L'Assemblée rappelle également son attachement à ce que soit maintenu le principe de négociation paritaire et d'équité de traitement entre agents permanents et pensionnés.

33. La réforme du système de coordination commencé en 2003 devrait aboutir d'ici à la fin de l'année 2006 avec une nouvelle méthode d'ajustement des salaires applicable à compter du 1er janvier 2007. Dans ce contexte, il convient de rappeler la position de l'Assemblée, déjà exposée dans la [Recommandation 1488](#)

(2000), qui considère que cette nouvelle méthode doit permettre aux secrétaires généraux de ces six institutions internationales de recruter, de conserver et de motiver des agents présentant un niveau élevé de formation, très compétents et indépendants, en leur offrant une rémunération compétitive par rapport aux trois marchés de recrutement, à savoir le secteur privé, les fonctions publiques nationales et internationales.