

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 281 (2011)¹

Les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour les exercices 2012-2013

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire soutient les réformes engagées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, pour revitaliser le Conseil de l'Europe et donner un nouvel élan politique à l'Organisation pour les années à venir. En particulier, elle peut soutenir les initiatives prises visant à rationaliser les structures de l'Organisation et à maîtriser les dépenses de personnel. Elle salue également le travail réalisé par le groupe de gouvernance interne (Groupe «Agenda 2020»), chargé de formuler des propositions et des recommandations pour la mise en œuvre de la réforme.

2. L'Assemblée approuve également l'initiative prise par le Secrétaire Général, sur proposition de la présidence turque du Comité des Ministres, de mettre en place un groupe d'éminentes personnalités, présidé par M. Joschka Fischer, chargé de présenter un rapport sur le projet paneuropéen «Vivre ensemble – Conjuguer diversité et liberté dans l'Europe du XXI^e siècle». Elle note avec intérêt la publication du rapport dont elle discutera les conclusions et les propositions.

3. L'Assemblée prend acte de la réduction générale, proposée par le Secrétaire Général, appliquée aux budgets des grandes entités administratives et aux organes institutionnels du Conseil de l'Europe (le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, le bureau du Commissaire aux droits de l'homme et, uniquement pour les activités ne relevant pas du traitement des requêtes, la Cour européenne des droits de l'homme), pour l'élaboration du budget du Conseil de l'Europe pour les exercices 2012 et 2013. L'Assemblée renvoie à sa [Résolution 1817 \(2011\)](#) sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour les exercices 2012-2013.

4. S'agissant des structures de l'Organisation, l'Assemblée reconnaît le bien-fondé de la rationalisation et du renforcement de la capacité opérationnelle du Conseil de l'Europe sur le terrain, particulièrement par la création de 15 bureaux du Conseil de l'Europe dans les Etats membres concernés par la mise en œuvre de vastes programmes d'assistance et de coopération. En revanche, l'Assemblée continue à émettre des réserves, en raison du coût qu'ils peuvent représenter, concernant

les bureaux créés à Genève, à Vienne et à Varsovie, qui ne sont pas directement liés à la mise en œuvre de programmes de coopération.

5. En effet, si l'Assemblée appuie fermement le renforcement de la coopération interinstitutionnelle, elle ne voudrait pas que la création de structures nouvelles pèse sur les finances de l'Organisation à l'heure où des efforts très importants sont consentis par tous, y compris par l'Assemblée elle-même, pour rationaliser et contrôler les dépenses de l'Organisation.

6. Concernant la restructuration du programme d'activités, l'Assemblée comprend qu'il devient extrêmement difficile de mettre en œuvre quelque 130 programmes (autres que les activités obligatoires) avec un budget annuel limité à 40 millions d'euros. De ce fait, elle peut accepter la réduction à 38 programmes opérationnels et donc l'arrêt de certains programmes dont la taille ne permet plus un impact suffisant. Cependant, elle ne voudrait pas que des activités importantes viennent à disparaître parce que les crédits nécessaires à leur maintien seraient déployés ailleurs. En effet, les programmes de coopération et les activités y afférentes doivent être adaptés de manière à répondre aux défis auxquels sont confrontés les Etats membres.

7. L'Assemblée considère qu'il en est de même pour le secteur intergouvernemental (comités d'experts intergouvernementaux). Ainsi, elle peut comprendre que les nouveaux comités directeurs et leurs structures subordonnées soient organisés autour des trois piliers du programme de coopération, à savoir les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie. Cette opération doit permettre de réduire de 23 à 16 le nombre de comités directeurs, et de 28 à 6 les structures subordonnées, et de réaliser ainsi une économie de l'ordre de 900 000 euros par an.

8. Cependant, ce recentrage d'activités, sans doute nécessaire, doit être réfléchi et correspondre aux aspirations de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (non seulement à celles du Comité des Ministres – c'est-à-dire des ministères des Affaires étrangères – mais également à celles de tous les autres ministères spécialisés intéressés). En effet, les priorités des capitales et celles des ministères ne vont pas toutes dans le même sens.

9. L'Assemblée souhaite, enfin, que cette restructuration soit mise en œuvre en tenant pleinement compte de sa position telle qu'exprimée dans sa [Résolution 1783 \(2011\)](#) sur le suivi de la réforme du Conseil de l'Europe.

10. De son côté, l'Assemblée a constitué une commission ad hoc sur sa propre réforme dont les propositions figurent dans la [Résolution 1822 \(2011\)](#) sur la réforme de l'Assemblée parlementaire.

11. S'agissant des conventions, l'Assemblée soutient l'approche du Secrétaire Général visant «à faire le point sur la situation en menant un examen critique de leur pertinence». A cet égard, l'Assemblée rappelle sa [Recommandation 1920 \(2010\)](#) «Renforcer l'efficacité du

1. Discussion par l'Assemblée le 20 juin 2011 (20^e séance) (voir [Doc. 12622](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Cebeci). Texte adopté par l'Assemblée le 20 juin 2011 (20^e séance).

droit des traités du Conseil de l'Europe», dans laquelle elle invite le Comité des Ministres à charger les comités directeurs compétents d'étudier les traités relevant de leurs domaines de compétence respectifs pour identifier les conventions qui sont encore pertinentes mais nécessiteraient une actualisation.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée, qui a été à l'origine d'un grand nombre de conventions du Conseil de l'Europe, considère qu'elle doit être étroitement associée à la mise en œuvre d'un plan d'action pour les conventions.

13. L'Assemblée se félicite également de la décision prise par le Comité des Ministres et le Secrétaire Général de mettre en place pour les années 2012-2013 un programme et un budget bisannuels. Ce choix répond aux vœux, maintes fois exprimés par l'Assemblée, de sortir du carcan du budget annuel qui était jusqu'à présent la règle au Conseil de l'Europe.

14. Néanmoins, l'Assemblée voudrait insister sur le fait que la mise en place d'un programme et d'un budget bisannuels sera une avancée majeure à condition que les règles d'application soient adaptées et permettent une gestion sur deux ans, c'est-à-dire qu'elles autorisent l'adoption d'un budget pour l'année à venir (N) et l'année suivante (N+1), ainsi qu'une souplesse d'utilisation des crédits de l'année N et de l'année N+1.

15. En termes concrets, l'Assemblée considère que les crédits non dépensés de l'année N doivent être reportés sur l'année N+1 sans limitation. De même, elle pense qu'il devrait être possible, sous certaines conditions à définir, de puiser sur les crédits affectés à l'année N+1, si des dépenses venaient à dépasser les montants inscrits à l'année N pour, par exemple, procéder à des investissements permettant à terme de réduire certaines dépenses.

16. C'est pourquoi l'Assemblée réitère sa demande de modification de l'actuel article 70 du Règlement financier du Conseil de l'Europe, afin que le solde non dépensé en fin d'exercice soit laissé à la disposition de l'Organisation et mis en compte de réserve, comme elle l'avait déjà suggéré dans ses [Avis 268 \(2008\)](#) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2009 et [279 \(2010\)](#) sur les budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2011.

17. S'agissant des priorités, l'Assemblée continue de suivre avec beaucoup d'intérêt la question de la protection des droits de l'homme et l'évolution de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le processus de suivi et le plan d'action mis en place par le Comité des Ministres après la Conférence d'Interlaken de février 2010. Elle a également pris note de la Déclaration d'Izmir du 27 avril 2011, publiée à l'issue de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

18. L'Assemblée s'étonne cependant qu'elle ne soit pas associée à la réflexion stratégique à long terme sur le rôle futur de la Cour, compte tenu de son rôle historique consistant à garantir l'autorité et l'efficacité du système de la Convention, et de sa place dans la procédure d'élection des juges en tant que source de la légitimité du mandat de ces derniers.

19. L'Assemblée attache, en effet, une grande importance au bon fonctionnement du système de la Convention, particulièrement dans le contexte des négociations en cours relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5) et à la nécessité de garantir la mise en œuvre effective des arrêts de la Cour.

20. Concernant plus particulièrement l'Etat de droit, l'Assemblée soutient pleinement l'orientation du programme vers les menaces pesant sur la sécurité collective et individuelle, notamment le crime organisé, la corruption et le blanchiment de capitaux. A cet égard, l'Assemblée souligne l'importance d'assurer un suivi aux conventions pertinentes du Conseil de l'Europe. En particulier, elle invite les Etats membres à signer et à ratifier rapidement la Convention du Conseil de l'Europe sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique, adoptée en décembre 2010 et dont elle est à l'origine, ainsi que la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE no 210), adoptée à Istanbul le 11 mai 2011.

21. Par ailleurs, l'Assemblée note avec satisfaction la volonté du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de poursuivre les «travaux de soutien à des élections justes et démocratiques». A cet égard, elle rappelle qu'elle a été à l'origine de l'introduction des observations d'élections sur le continent européen sous une forme institutionnalisée. Ainsi, depuis 1989, l'Assemblée a observé plus de 130 élections parlementaires et présidentielles dans les pays européens, et environ 1 700 de ses membres ont été déployés pour observer ces élections.

22. L'Assemblée considère qu'elle a joué un rôle de premier plan pour bâtir le patrimoine électoral européen. Elle a initié au Conseil de l'Europe le travail normatif dans le domaine électoral qui a servi de base pour améliorer les législations électorales nationales. Avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) comme partenaire institutionnel, l'Assemblée continuera d'intervenir de manière efficace sur le terrain de l'observation des élections législatives ou présidentielles.

23. Concernant ses relations avec des partenaires extérieurs et notamment la société civile, l'Assemblée souhaite obtenir de plus amples informations quant à la stratégie du Conseil de l'Europe à l'égard de la société civile en général et des organisations internationales non gouvernementales (OING) ayant le statut participatif en particulier. En octobre 2010, la Conférence des OING avait attiré l'attention de membres de l'Assemblée sur sa situation et sur les premiers effets de la réforme qui a conduit à une réduction de plus de 50 % de son budget pour 2011, la privant ainsi de tenir ses sessions au même rythme que celles de l'Assemblée.

24. Par ailleurs, l'Assemblée se félicite de la suite concrète donnée par le Secrétaire Général à son initiative, lancée dans sa [Recommandation 1886 \(2009\)](#) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, d'établir à Strasbourg un

Forum annuel pour la démocratie, une sorte de «Davos» dans le domaine de la démocratie avec une forte participation de la société civile et des OING.

25. L'Assemblée constate que la modernisation de la politique de ressources humaines, en particulier la maîtrise des coûts de personnel, continue de figurer dans les priorités de la réforme du Secrétaire Général. Ainsi, elle a noté que, sur proposition du Secrétaire Général, le Comité des Ministres a modifié le Statut du personnel pour moderniser – et à terme supprimer – certaines indemnités des agents qui ne relèvent pas du système de rémunération coordonné (indemnité d'éducation, de langues et de logement) et pour adapter les conditions de promotion en début de carrière.

26. L'Assemblée a également été informée de la volonté des gouvernements de procéder à une révision à la baisse de l'indemnité d'expatriation versée aux agents non résidents travaillant dans l'une ou l'autre des Organisations coordonnées, et ce contre l'avis du Collège des Secrétaires généraux des Organisations coordonnées ainsi que des représentants du personnel. L'Assemblée rappelle aux parties concernées qu'elle attache la plus haute importance aux principes de négociation et de respect des règles régissant le système de la coordination, qui doivent prévaloir.

27. Concernant les pensions des agents du Conseil de l'Europe, l'Assemblée a été informée qu'une nouvelle étude actuarielle pour évaluer le niveau des contributions des Etats membres au Fonds de réserve des pensions pour les trois prochaines années (2012-2014) doit être publiée avant la fin de l'année 2011. Dans ce contexte, l'Assemblée souhaite attirer l'attention du Comité des Ministres sur le taux de rendement fixé pour l'étude actuarielle. En effet, il ne faudrait pas que le Comité des Ministres impose un taux fictif de rendement trop élevé, dans le seul but de minimiser les contributions futures des Etats à ce fonds.

28. Par ailleurs, l'Assemblée s'étonne qu'aucun lien ne soit envisagé entre le Fonds de réserve des pensions et l'unique organe financier du Conseil de l'Europe, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB). Elle pense que l'expertise de la banque en matière de placements pourrait être utilisée par le Comité de direction du fonds. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à envisager l'opportunité d'accorder un siège à la CEB dans le Comité de direction du fonds et à utiliser l'expertise de la banque en matière de placements financiers pour la stratégie de placement des avoirs du fonds.

29. L'Assemblée constate que le Conseil de l'Europe bénéficie également de contributions volontaires pour un montant annuel de l'ordre de 29 millions d'euros (dont environ 20 millions d'euros sont versés par l'Union européenne). Ces contributions sont importantes pour maintenir les activités de coopération et d'assistance technique du Conseil de l'Europe. Pour 2011, les besoins extrabudgétaires ont été évalués à près de 37 millions d'euros. Dans ce contexte, l'Assemblée invite le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à négocier avec la Commission européenne la mise en place d'un système stable et pérenne de financement des programmes joints par l'Union européenne.

30. Compte tenu de l'importance de ces ressources additionnelles, l'Assemblée souhaite que la structure interne au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe en charge de la mobilisation des ressources soit renforcée. Dans ce contexte, elle propose également que soient organisées des rencontres régulières entre les autorités des ministères des Affaires étrangères des Etats membres et celles du Conseil de l'Europe pour permettre une meilleure compréhension du système, un meilleur fonctionnement et un meilleur usage des fonds.

31. En conclusion, l'Assemblée est consciente du fait que toutes ces mesures ont pour objectif d'adapter le Conseil de l'Europe à ses nouveaux défis. En effet, l'évolution géopolitique actuelle autour du Bassin méditerranéen place l'Europe, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe face à leurs responsabilités politique, financière, sociale et morale.

32. C'est pourquoi l'Assemblée souhaite que le Conseil de l'Europe aide ces nouvelles démocraties en devenant à se construire et à valoriser les droits relatifs à l'accès à la liberté, au respect des droits de l'homme et à l'établissement de l'Etat de droit, valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe. C'est là un défi auquel le Conseil de l'Europe doit impérativement répondre.