Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 12280
04 juin 2010

Budgets et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2011

Rapport[1]
Commission des questions économiques et du développement
Rapporteur: M. Erol Aslan CEBECİ, Turquie, Groupe du Parti populaire européen

Sommaire **Page**

A. Projet d'avis 2
B. Exposé des motifs, par M. Cebeci, rapporteur 5
1. Introduction 5
2. Audit des comptes de 2008 5
3. Année 2009 6
4. Priorités pour 2011 6
Annexe – Programme du Conseil de l'Europe pour 2011 (en € et aux prix de 2010) 10

1. Renvoi en commission: mandat permanent. Rapport approuvé par la commission le 28 mai 2010.

A. Projet d'avis

1. L'Assemblée parlementaire suit avec beaucoup d'attention les réformes engagées par le Secrétaire Général. Elle soutient le processus lancé pour revitaliser le Conseil de l'Europe afin de rendre l'Organisation politiquement plus efficace et influente sur le continent européen, pour faire face aux réalités et enjeux du XXIe siècle.

2. Le Conseil de l'Europe, de par son histoire, son acquis normatif et son expérience est le garant des valeurs fondamentales de ses Etats membres et dispose des instruments nécessaires pour faire face aux défis actuels ainsi que pour répondre aux préoccupations des citoyens européens aux niveaux national, régional et local.

3. En cette période d'instabilité économique et financière, alors que les Etats européens et les citoyens cherchent à remettre à l'ordre du jour les grands principes de bonne gouvernance et d'éthique dans leurs relations, la place du Conseil de l'Europe comme pilier de l'architecture démocratique européenne, fondée sur les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit doit être réaffirmée.

4. L'Assemblée, rappelant sa Résolution 1689 (2009) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, appelle de ses vœux une stratégie politique pour donner à l'Organisation une nouvelle ambition et invite le Secrétaire Général à œuvrer pour que le Conseil de l'Europe devienne le pivot central d'un pôle européen d'excellence de la démocratie et des droits de l'homme à Strasbourg.

5. L'Assemblée est convaincue que la réussite des réformes proposées par le Secrétaire Général doit se baser sur un dialogue véritable, substantiel et permanent non seulement entre les deux organes statutaires mais également avec les autres instances de l'Organisation. L'Assemblée partage le sentiment du Secrétaire Général qui a déclaré qu'«il ne s'agit pas de l'influence ou du statut des uns et des autres, il s'agit de la mission qui nous a été donnée il y a soixante ans de défendre et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit en Europe». Dans ce contexte, l'Assemblée appuie pleinement la structure de gouvernance mise en place au sein du Conseil de l'Europe par le Secrétaire Général.

6. L'Assemblée considère que «la sécurité douce» doit être un élément clé dans la stratégie politique du Conseil de l'Europe, car il s'agit de la sécurité de la personne et de la protection des droits de l'homme, raison d'être de l'Organisation. Dans ce domaine, c'est la «matière grise» qui détermine le progrès. En effet le personnel du Conseil de l'Europe est la clé de voûte de l'Organisation. A ce titre, il doit être pleinement informé et associé comme partenaire motivé et intéressé par le succès des réformes.

7. Dans une période financièrement difficile pour tous les Etats membres, l'Assemblée invite le personnel à faire preuve de solidarité et de compréhension vis-à-vis de certaines réformes qui pourraient les affecter directement. L'Assemblée insiste toutefois sur le fait que ces réformes doivent respecter les règlements et procédures existant au Conseil de l'Europe. Elle veillera à ce que les mesures qui pourraient être prises soient justes et que le personnel ne se trouve pas moins bien traité que celui d'autres institutions européennes.

8. S'agissant du programme de travail, l'Assemblée soutient la présentation structurée du budget-programme autour de trois piliers thématiques: droits de l'homme, Etat de droit et démocratie et un pilier supplémentaire couvrant les organes directeurs, les services généraux et les dépenses diverses. Cependant, elle considère que placer l'Assemblée parlementaire sous le pilier «démocratie» et sous le chapitre «démocratie parlementaire» est inapproprié par rapport au rôle et la place qu'elle occupe en tant qu'organe statutaire de l'Organisation.

9. En effet le rôle et les compétences de l'Assemblée sont transversaux et ne se limitent pas au seul volet «démocratie». Elle a des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme (par exemple l'élection des juges, selon l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou du Commissaire aux droits de l'homme, selon les articles 9 à 11 de la Résolution (99)50 du Comité des Ministres) ainsi qu'en matière de l'Etat de droit (notamment en matière d'élargissement – Résolution statutaire (51)30A du Comité des Ministres – ou de respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe d'après la Directive «Halonen» de 1993 et suivantes). Aussi, l'Assemblée devrait-elle apparaître sous le IVe pilier, qui s'intitulerait alors «Organes statutaires, Services généraux et autres».

10. Concernant les domaines prioritaires pour 2011, l'Assemblée peut souscrire aux choix du Secrétaire Général, notamment en ce qui concerne les domaines nécessitant une attention particulière en 2011 et sur la réduction du nombre de projets et le recentrage du programme d'activités de l'Organisation, conformément aux trois piliers thématiques, tout en gardant à l'esprit le Plan d'action du Sommet de Varsovie.

11. L'Assemblée salue, en particulier, la décision du Secrétaire Général de renforcer le bureau du Commissaire aux droits de l'homme dont l'engagement pour la défense des valeurs du Conseil de l'Europe est exemplaire, ainsi que de ne plus transférer des fonds du budget des programmes vers la Cour européenne des droits de l'homme et en même temps de l'exempter de toutes réductions budgétaires pour lui permettre de faire face à certaines augmentations.

12. Pourtant, cette mesure à court terme ne règle pas la question de fonds d'un financement adéquat et pérenne de la Cour. L'Assemblée invite le Comité des Ministres à étudier les possibilités de mettre en place un budget séparé du budget ordinaire pour la Cour tout en la maintenant dans la structure du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, l'Assemblée réaffirme son plein soutien au processus d'Interlaken tel qu'exprimé dans sa Résolution 1726 (2010).

13. L'Assemblée souscrit pleinement à la volonté du Secrétaire Général de renforcer les mécanismes de suivi existants, afin d'assurer «le suivi du suivi», c'est-à-dire d'assister et donner les moyens concrets aux pays concernés pour surmonter leurs difficultés. A cet égard, elle rappelle qu'elle se trouve à l'origine de ces mécanismes de contrôle des engagements pris par les Etats au moment de leur adhésion, notamment avec sa Directive 488 (1993) (Directive «Halonen») et les suivantes.

14. L'Assemblée a d'ailleurs été à l'origine, dès 1989, des premiers pas du suivi, en étant la première institution européenne à observer des élections dans les pays non membres et membres du Conseil de l'Europe (plus de 130 élections parlementaires et présidentielles ont été observées en vingt ans, déployant plus de 1 500 parlementaires des Etats membres) et, à ce titre, elle a grandement contribué au «patrimoine électoral européen» base d'un grand nombre d'activités de la Commission de Venise.

15. La communication doit constituer un élément capital de la réforme afin d'accroître l'impact et la visibilité des activités du Conseil de l'Europe. A cet égard, il convient de noter que les parties de sessions plénières de l'Assemblée sont toujours l'occasion de placer le Conseil de l'Europe au centre de l'attention des médias européens. Cette réalité pourrait être mieux exploitée lors de l'élaboration de la nouvelle politique de communication de l'Organisation.

16. Quant à la présence extérieure du Conseil de l'Europe, tout en comprenant la nécessité de la rationaliser, en particulier dans les pays avec lesquels le Conseil de l'Europe est engagé dans d'importants programmes de coopération, l'Assemblée émet des réserves en ce qui concerne les bureaux de liaison dans des capitales – sauf pour le bureau de liaison existant déjà à Bruxelles – où siègent de nombreuses organisations internationales comme Genève, Vienne ou Varsovie.

17. L'Assemblée considère que mettre en place dans ces capitales des structures du type de celle existant à Bruxelles engendrerait des frais importants en termes logistiques, difficilement acceptables dans une période de récession budgétaire. Mais si ce projet devait être maintenu, l'Assemblée souhaite que cette présence soit négociée sous la forme d'un accord de réciprocité avec la mise à disposition d'un bureau au sein de l'organisation partenaire, en prenant exemple de la situation existante à Strasbourg avec le Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR).

18. L'Assemblée a bien compris que la réorganisation de la présence extérieure du Conseil de l'Europe conduira à la fermeture des bureaux d'information. Elle invite le Secrétaire Général à trouver une solution négociée avec les Etats membres concernés, qui permette, autant que possible, de garder le personnel de ces bureaux qui, pendant de nombreuses années, a servi avec dévouement le Conseil de l'Europe et a largement contribué à la notoriété de l'Organisation. Par ailleurs, l'Assemblée souhaite que l'info point établi à Minsk (Bélarus) soit préservé.

19. En revanche, en ce qui concerne les activités arrêtées ou suspendues, l'Assemblée souhaite que les activités liées au suivi de la mise en œuvre de la Convention européenne sur la contrefaçon des produits médicaux et les infractions similaires menaçant la santé publique (Convention MEDICRIME) soient poursuivies. Par ailleurs, la question des migrations devrait être mieux prise en considération que simplement à la marge – au travers des activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et/ou du Commissaire aux droits de l'homme – et ce, conformément à sa Recommandation 1917 (2010) sur migrants et réfugiés: un défi permanent pour le Conseil de l'Europe.

20. S'agissant du transfert de certaines activités non prioritaires vers des accords partiels, l'Assemblée soutient l'approche du Secrétaire Général qui permet de conserver à une échelle plus réduite certaines activités, donnant ainsi aux Etats qui le souhaitent la possibilité de continuer une coopération dans ces domaines. Aussi invite-t-elle le Comité des Ministres à modifier la Résolution (96) 30 afin de pouvoir réduire le seuil minimal d'Etats membres nécessaires pour l'établissement de tels accords.

21. L'Assemblée, tout en prenant note du nouveau système de présentation budgétaire, regrette que les propositions du Secrétaire Général ne reprennent pas dès 2011 l'idée qu'elle défend depuis 2003, d'adopter, pour l'Organisation, un budget biennal ou un cadre budgétaire pluriannuel.

22. Concernant le solde non dépensé de l'année 2009, l'Assemblée soutient la proposition du Secrétaire Général d'utiliser le solde créditeur pour financer une réserve de contingence. Cette mesure va dans le sens du souhait que l'Assemblée avait déjà émis dans son Avis sur le budget de 2009 qui recommandait au Comité des Ministres de modifier l'article 70 du Règlement financier, afin que le solde non dépensé soit laissé à la disposition de l'Organisation pour être mis en compte de réserve et utilisable selon des modalités que le Comité des Ministres pourrait définir.

23. L'Assemblée souhaite enfin attirer l'attention du Comité des Ministres sur le fait que l'accroissement de la part de la masse salariale dans le budget du Conseil de l'Europe est le fait de choix stratégiques visant à renforcer les secteurs performants du Conseil de l'Europe, notamment dans le domaine des droits de l'homme. Or les différents organes de ce secteur, comme la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme, le Service d'exécution des arrêts de la Cour, ou même certains mécanismes de contrôle conventionnel, ont essentiellement des dépenses salariales. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée invite le Comité des Ministres à ne pas ériger en dogme le maintien d'un ratio fixe entre dépenses opérationnelles et dépenses de personnel.

24. En conclusion, dans sa Recommandation 1886 (2009), l'Assemblée a suggéré que le Conseil de l'Europe devienne le «Davos de la démocratie». C'est clairement vers cet objectif que l'Organisation doit se diriger, car comme le disait le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, dans son rapport «Conseil de l'Europe-Union européenne: une même ambition pour le continent européen», le Conseil de l'Europe est «une véritable fabrique de démocratie…».

B. Exposé des motifs, par M. Cebeci, rapporteur

1. Introduction

1. Les avis annuels de l'Assemblée parlementaire sur les budgets du Conseil de l'Europe ont pour objectif premier de permettre aux parlementaires de mieux connaître l'Organisation et son évolution politique, de formuler des recommandations sur les orientations et activités futures du Conseil, et enfin de donner un avis sur les implications politiques des décisions prises par le Comité des Ministres concernant le budget général de l'Organisation.

2. Au mois de septembre 2009, l'Assemblée a élu M. Thorbjørn Jagland comme Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avec comme ambition de revitaliser le Conseil de l'Europe. Lors de sa communication devant l'Assemblée, le 25 janvier 2010, il a annoncé sa volonté de procéder à un «vaste train de réformes» afin de dynamiser notre Organisation et lui permettre de faire face aux défis du XXI^{e} siècle.

3. Parmi les premières mesures mises en œuvre, M. Jagland s'est engagé sur la voie d'un dialogue substantiel et dynamique vis-à-vis non seulement du Comité des Ministres mais également de notre Assemblée. Et le 25 avril dernier, en intervenant pour la deuxième fois devant l'Assemblée, il a réaffirmé son souhait de recevoir notre avis et nos réactions sur la réforme qui concerne l'ensemble du Conseil de l'Europe.

4. Lors de la réunion de la commission des questions économiques et du développement à Paris le 19 mars dernier, la décision a été prise d'attendre que le Secrétaire Général présente au Comité des Ministres ses priorités pour 2011, pour permettre à l'Assemblée de réagir sur des propositions concrètes et d'adopter un avis au mois de juin, avant la finalisation d'un premier projet de budget pour 2011.

5. Ce rapport et le projet d'avis qu'il contient s'inscrivent dans cette nouvelle démarche. Et, tenant compte des réactions des uns et des autres, j'ai essayé d'élaborer un projet d'avis critique aussi complet que possible. J'espère sincèrement que les souhaits de l'Assemblée seront pris en compte avant la finalisation du projet de budget 2011, qui sera soumis au Comité des Ministres pour adoption à l'automne.

6. M'inscrivant dans la continuité de mon prédécesseur, je réagirai non seulement sur les priorités du Secrétaire Général pour 2011, mais également sur les principaux événements qui ont marqué l'année 2009 ainsi que sur l'audit des comptes du Conseil de l'Europe pour 2008.

2. Audit des comptes de 2008

7. Pour la deuxième année consécutive, l'auditeur externe a formulé une opinion d'audit sans réserve concernant les états financiers du Conseil de l'Europe pour 2008 et a confirmé qu'ils étaient en pleine conformité avec les normes IPSAS (International Public Sector Accounting Standards). D'une manière générale, il considère que la gestion et le *reporting* financiers du Conseil de l'Europe se sont considérablement améliorés ces dernières années.

8. S'agissant de la situation financière du Conseil de l'Europe, j'aimerais mettre en évidence un point particulier, mentionné par l'auditeur externe. Il s'agit des obligations pour les futurs avantages du personnel (les pensions) qui s'élèvent au 31 décembre 2008 à 1,21 milliard d'euros, dépassant largement les actifs totaux du Conseil de l'Europe (492 millions d'euros).

9. Pour faire face à ces obligations futures et pour lisser les contributions des Etats membres, le Conseil de l'Europe a mis en place un fonds de réserve pour les pensions. Ce dernier a malheureusement souffert de la crise financière de 2008 et il a enregistré des pertes significatives, à la fois réalisées et latentes. Mais il est vrai que, depuis la clôture des comptes 2008, les placements ont repris des couleurs et, à ce jour, une grande partie des pertes latentes est aujourd'hui effacée.

10. Cependant, il est important que le Conseil de l'Europe et en particulier le conseil de direction du fonds prennent bien en considération les recommandations de l'auditeur externe, notamment pour ce qui concerne les lignes directrices pour les investissements en vue d'une gestion plus efficace et plus prudente des avoirs du fonds afin de réduire son exposition aux risques.

11. Dans ce contexte, je souhaite que le Comité des Ministres fasse preuve de réalisme en ne donnant pas d'instructions au conseil de direction du fonds pour rechercher des rendements élevés, donc risqués, afin de minimiser les contributions futures à ce fonds.

3. Année 2009

12. Résumer l'année 2009 n'est certes pas une mince affaire et je ne vais pas brosser un tableau exhaustif de toutes les activités de notre Organisation. Je préfère concentrer mon propos sur les trois événements majeurs qui ont marqué de leur empreinte cette année 2009: la commémoration du 60e anniversaire du Conseil de l'Europe et du 50e anniversaire de la Cour européenne des droits de l'homme et enfin l'élection du nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

13. L'événement qui a suscité certainement le plus de controverses et, reconnaissons-le, une crispation assez vive entre les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe, est certainement la procédure d'élection au poste de Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Fort heureusement, la situation tendue qui a marqué le premier semestre s'est estompée car le Comité des Ministres et l'Assemblée ont réalisé qu'une tension entre les deux organes statuaires était dommageable pour l'Organisation dans son ensemble.

14. A ce titre, il convient de saluer l'engagement des présidences espagnole et slovène du Comité des Ministres qui ont agi avec tact et conviction pour renouer les fils du dialogue entre l'Assemblée et le Comité des Ministres et ont ainsi favorisé le rapprochement des vues de l'un et de l'autre, aboutissant à un accord sur un ensemble de mesures destinées à renforcer le dialogue et la coopération entre ces deux organes.

15. Ce renforcement du dialogue entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire a permis l'élection au mois de septembre 2009, à une forte majorité, du nouveau Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbiørn Jagland.

16. L'autre fait marquant de l'année 2009, que l'on peut rapprocher du 50e anniversaire de la Cour européenne des droits de l'homme, concerne l'initiative prise par nos gouvernements pour améliorer la situation de la Cour avec, en particulier, la signature le 12 mai 2009, lors de la 119e session ministérielle à Madrid, du Protocole no 14 *bis* à la Convention européenne des droits de l'homme prévoyant l'application provisoire de certaines dispositions du Protocole no 14 à savoir:

– un juge unique pourra rejeter des requêtes clairement irrecevables, décision qui ne pouvait être rendue jusqu'à présent que par un comité de trois juges;

– les compétences des comités de trois juges vont être étendues afin qu'ils puissent déclarer une requête recevable et rendre un arrêt sur le fond dans le cas de requêtes manifestement bien fondées et d'affaires répétitives, lorsqu'il existe déjà une jurisprudence bien établie de la Cour. Ces affaires sont actuellement traitées par des chambres de sept juges.

17. Cette décision ainsi que l'engagement du Secrétaire Général, de la présidence suisse des Délégués des Ministres et de la délégation parlementaire russe ont certainement contribué à ce que la Douma d'Etat ratifie, au mois de février 2010, le Protocole no 14 à la Convention, permettant ainsi son entrée en vigueur pour tous les Etats parties dès le 1er juin 2010.

18. En dehors de ces événements majeurs, l'année écoulée a été marquée par plusieurs autres événements importants et je citerai, en particulier, la Conférence des ministres responsables de la cohésion sociale qui s'est tenue à Moscou en février 2009, au cours de laquelle les parties prenantes ont réitéré l'engagement des Etats membres à promouvoir l'égalité des chances, y compris parmi les groupes les plus vulnérables.

19. Enfin, il convient également de se féliciter de la tenue à Ljubljana, au mois de novembre 2009, de la conférence internationale «Réhabiliter notre patrimoine commun» et de l'adoption de la Déclaration de Ljubljana, qui constitue un événement important pour la conservation du patrimoine culturel européen commun.

4. Priorités pour 2011

20. Lors de sa rencontre avec la commission des questions économiques et du développement, le 19 mars 2010, le Secrétaire Général a fait part de la situation difficile dans laquelle il se trouve pour l'élaboration des budgets du Conseil de l'Europe pour 2011, et des raisons pour lesquelles il a demandé à l'Assemblée ainsi qu'aux autres entités du Conseil de l'Europe (à l'exception de la Cour) des économies de 2 % par rapport aux crédits reçus en 2009. La proposition de l'Assemblée quant à ses dépenses pour l'année 2011 figure dans la Résolution 1734 (2010) que l'Assemblée a adoptée lors de la réunion de sa Commission permanente, à Skopje le 21 mai dernier.

21. Ce rapport est le fruit d'une réflexion générale que m'inspirent les propositions du Secrétaire Général quant à sa stratégie de réforme en général et à ses priorités pour l'exercice budgétaire de 2011 en particulier. Je vais donc concentrer mes propos sur les deux aspects des propositions du Secrétaire Général.

22. S'agissant des réformes dont le but est de revitaliser le Conseil de l'Europe et de développer notre Organisation de façon souple et plus visible, je reprendrai les mots du Président de l'Assemblée, en disant qu'elles sont vitales pour l'avenir de notre Organisation. Et à ce titre, je soutiens pleinement l'approche de M. Jagland concernant la structure de gouvernance qu'il souhaite mettre en place au Conseil de l'Europe et notamment son idée d'avoir des réunions interinstitutionnelles à chaque partie de session avec les Présidents de l'Assemblée, du Comité des Ministres, du Congrès, de la Cour et le Commissaire aux droits de l'homme. Il est en effet important que les principaux organes, statuaires et autres, soient pleinement associés à ce processus de réforme afin d'en assurer à terme le succès.

23. En parlant de réformes, la question du personnel de l'Organisation ne peut être écartée quand ce secteur représente plus de 60 % des dépenses du budget ordinaire. Cet aspect est fondamental, mais compliqué à gérer. En effet, si les dépenses de personnel ont largement augmenté ces dix dernières années, ce n'est certainement pas dû à un laxisme particulier, mais plutôt à une volonté de renforcer des secteurs prioritaires, à savoir le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, le secrétariat du Commissaire aux droits de l'homme et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

24. Or, il se trouve que, contrairement à des secteurs ayant des activités opérationnelles, l'essentiel de leurs dépenses (plus de 85 %) consiste en des dépenses salariales. Cette constatation est aussi vraie pour tout autre organe administratif. Il est donc paradoxal de s'étonner de l'accroissement de la masse salariale, qui n'est finalement que le résultat de choix stratégiques. Aussi ne perdons pas de vue que le Conseil de l'Europe est avant tout une organisation de matière grise!

25. Pour limiter le poids grandissant des dépenses salariales, il n'y a pas beaucoup de possibilités. De ce point de vue, les propositions du Secrétaire Général en matière de ressources humaines sont frappées de bon sens. Les mesures proposées visant à encourager la mobilité, la flexibilité, le développement des compétences, à maîtriser l'augmentation des dépenses et à accroître l'efficience du Secrétariat sont des mesures qui doivent préserver l'essentiel, c'est-à-dire de pouvoir continuer à s'appuyer sur un personnel compétent et dévoué, indispensable au bon fonctionnement de l'Organisation. Cependant, il est important que les mesures prises respectent scrupuleusement les règlements et procédures existants tant au sein du Conseil de l'Europe que dans le cadre du système coordonné auquel appartient l'Organisation. La remise en cause de cette appartenance au mécanisme coordonné serait par ailleurs inacceptable.

26. D'autre part, une réduction ciblée, limitée et consentie du nombre d'agents dans des secteurs non prioritaires peut être également envisagée. C'est pourquoi je souscris pleinement au nouveau plan de cessation anticipée de fonction d'agents permanents[2] proposé par le Secrétaire Général. En revanche, alerté par le cas des agents temporaires en situation de fin de contrat, il conviendrait de chercher des solutions permettant d'accorder une aide financière aux agents temporaires dont les contrats ne sont plus renouvelés, par exemple une indemnité de perte d'emploi, dont les modalités et le financement seraient alors à définir.

27. S'agissant du programme de travail, je peux souscrire en général à sa présentation structurée autour de trois piliers thématiques: droits de l'homme, Etat de droit et démocratie, et un pilier supplémentaire couvrant les organes directeurs, les services généraux et les dépenses diverses. Cependant, j'ai une remarque à faire et elle concerne la place de l'Assemblée. En effet, placer l'Assemblée sous le pilier «démocratie» et sous le chapitre «démocratie parlementaire» me semble assez réducteur par rapport au rôle et à la place qu'occupe l'Assemblée en tant qu'organe statutaire de l'Organisation.

28. En effet le rôle et les compétences de l'Assemblée sont transversaux et ne se limitent pas au seul volet «démocratie». L'Assemblée a des responsabilités dans le domaine des droits de l'homme (par exemple l'élection des juges, selon l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou du Commissaire aux droits de l'homme, suivant les articles 9 à 11 de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres) ainsi qu'en matière d'Etat de droit (notamment en matière d'élargissement – Résolution statutaire (51) 30 A du Comité des Ministres – ou de respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe – Directive «Halonen» de 1993 et instruments ultérieurs. Aussi, l'Assemblée pourrait-elle apparaître sous le IV^{e} pilier, qui s'intitulerait alors «Organes statutaires, services généraux et autres» (voir le tableau en annexe).

2. Mesure déjà prise en 2001 et en 2005.

29. Quant aux priorités présentées, je comprends parfaitement les motivations du Secrétaire Général qui, face au contexte politique et à la situation financière, cherche à concentrer l'action du Conseil de l'Europe dans les domaines où l'impact de l'Organisation est clair et reconnu. Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans la logique que l'Assemblée a déjà défendue, notamment dans son Avis 259 (2006).

30. L'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme est effectivement la priorité absolue. A cet égard, je rappelle la Résolution 1726 (2010), adoptée par l'Assemblée lors de sa session d'avril, sur le processus d'Interlaken concernant la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme. Par ailleurs j'invite mes collègues, membres des parlements des Etats membres de l'Union européenne, à tout faire pour permettre une adhésion rapide de l'Union européenne au mécanisme de la Cour.

31. La décision prise par le Secrétaire Général de ne plus transférer des crédits des autres secteurs du Secrétariat vers le Greffe de la Cour est conforme aux demandes de l'Assemblée telles qu'exprimées dans ses avis précédents. Mais le Comité des Ministres et le Secrétaire Général pourraient aller plus loin dans leur réflexion et reprendre à leur compte les propositions figurant dans l'Avis 259 (2006) de l'Assemblée, concernant la mise en place d'un budget séparé pour la Cour.

32. Quand aux autres priorités pour 2011, telles que le renforcement du bureau du Commissaire aux droits de l'homme, l'examen critique de la pertinence des conventions du Conseil de l'Europe, la coopération ciblée et les activités sur le terrain, elles vont dans le bon sens.

33. Maintenant, s'agissant de la présence extérieure du Conseil de l'Europe, il convient de regarder attentivement chaque situation. La proposition du Secrétaire Général consiste à fermer tous les bureaux d'information (BICE) et le bureau du représentant spécial du Secrétaire Général au Monténégro pour mettre en place deux nouveaux types de structures rebaptisées «bureaux du Conseil de l'Europe» (BCE) et/ou «bureaux de liaison du Conseil de l'Europe» (BLCE). Je partage l'idée de rationaliser la présence du Conseil de l'Europe, en particulier dans les pays dans lesquels l'Organisation met en œuvre d'importants programmes de coopération (notamment les programmes joints avec la Commission européenne).

34. En revanche, j'ai plus de réserve sur l'installation de bureaux de liaison dans les capitales – en dehors de celui existant déjà à Bruxelles – où siègent de nombreuses organisations internationales, comme Genève, Vienne ou Varsovie. Mais le Secrétaire Général pourrait négocier un accord de réciprocité avec certaines organisations internationales avec lesquelles le Conseil de l'Europe entretient une coopération réelle et dynamique, comme le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, en négociant, par exemple, la mise à disposition d'un bureau au sein de l'organisation en question et l'envoi/la nomination d'un représentant officiel. En effet, toute autre structure plus lourde engendrerait sans doute des frais importants en termes de logistique, ce qui n'est pas vraiment envisageable dans une période de disette budgétaire.

35. Quant aux activités arrêtées ou suspendues, deux points nécessitent une clarification. Le premier concerne les activités liées à la mise en œuvre de la Convention relative à la contrefaçon des médicaments et autres crimes (MEDICRIME), qui pourraient très bien être poursuivies dans le cadre la Direction européenne de la qualité des médicaments (Pharmacopée européenne). Le second concerne la question des migrations qui mérite une attention plus grande que simplement à la marge, au travers des activités de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) ou le Commissaire aux droits de l'homme.

36. Par ailleurs, je soutiens l'idée du Secrétaire Général de transférer certaines activités non prioritaires vers des accords partiels ainsi que la modification de la Résolution (96) 36 du Comité des Ministres afin de pouvoir réduire le seuil minimal d'Etats membres pour l'établissement de tels accords.

37. En ce qui concerne le solde non dépensé de l'année précédente, la proposition du Secrétaire Général d'utiliser le solde créditeur de 2009 pour financer une réserve de contingence va dans le sens du souhait que l'Assemblée avait émis dans son Avis 268 (2008) qui recommandait au Comité des Ministres de modifier l'article 70 du Règlement financier, afin que le solde non dépensé soit laissé systématiquement à la disposition de l'Organisation pour être mis en compte de réserve et utilisable selon des modalités que le Comité des Ministres pourrait définir.

38. Enfin, il est regrettable que le Secrétaire Général n'ait pas envisagé, dans le cadre de sa réforme et de ses priorités 2011, le passage à un processus budgétaire biennal ou pluriannuel. Cette idée est pourtant défendue par l'Assemblée depuis au moins 2003.

39. Pour conclure, le Conseil de l'Europe a certainement besoin de réformes afin d'être mieux à même de répondre aux défis de la société européenne. Dans son Avis 264 (2007), l'Assemblée appelait de ses vœux une stratégie politique pour donner à l'Organisation une nouvelle ambition et proposait de faire du Conseil de

l'Europe un pôle européen d'excellence de la démocratie et des droits de l'homme. Dans sa Recommandation 1886 (2009), elle réitérait ce vœu en reprenant la formule de l'éditorialiste Daniel Riot: un «Davos de la Démocratie». C'est clairement vers cet objectif que je proposerais d'orienter le Conseil de l'Europe, car, comme le disait le Premier ministre luxembourgeois, Jean-Claude Juncker, dans son rapport, le Conseil de l'Europe est «une véritable fabrique de démocratie…».

Annexe – Programme du Conseil de l'Europe pour 2011 (en € et aux prix de 2010)

Pilier/Secteur/Programme			Ressources (€)				Activités normatives (%)	*Monitoring* (%)	Coopération (%)
			Budget ordinaire[3]	Autres budgets[4]	UE[5]	TOTAL			
DROITS DE L'HOMME									
Garantir la protection des droits de l'homme									
MI		Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)							
AI		Exécution des arrêts de la CEDH							
AI		Renforcer l'efficacité du système de la CEDH aux niveaux national et européen							
MI		Comité pour la prévention de la torture							
Promouvoir les droits de l'homme									
I		Commissaire aux droits de l'homme							
AI		Développement de normes et de politiques communes							
AI		Renforcement des capacités: sensibilisation et formation							
Egalité, diversité et protection des droits des personnes vulnérables									
AI		Protéger les droits des personnes vulnérables							
AI		Promouvoir l'égalité							
MI		Racisme et intolérance – ECRI							
MI		Minorités – Minorités nationales, langues régionales et minoritaires							
AI	MI	Menaces contre la dignité humaine: trafic d'êtres humains et violence à l'égard des femmes							
AI		Droits des enfants							
Garantir les droits sociaux									
AI	MI	Charte sociale européenne et Code européen de sécurité sociale							
AI	AP	Santé publique et bioéthique – Abus et trafic de drogue (Groupe Pompidou)							
AP		DEQM (Pharmacopée)							
ETAT DE DROIT									
Garantir la justice									
AI		Indépendance et efficacité de la justice							
AI		Prisons et police							
Renforcer l'Etat de droit et développer des normes communes									
AP		Commission de Venise							
AI		Développement de normes et de politiques communes							
Combattre les menaces contre l'Etat de droit									
AI	AP	Corruption – GRECO							
AI		Crime organisé et terrorisme							

3. Les dépenses générales d'encadrement ont été incluses *proportionnellement* dans les programmes opérationnels, les institutions et les services généraux.
4. Les accords partiels comprennent les contributions au budget ordinaire relatives aux services communs de soutien. Le budget de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ne sera pas inclus dans le tableau.
5. Les contributions de l'Union européenne aux Programmes joints (PJ) sont calculées au prorata de la durée de chaque PJ. Elles sont données à titre indicatif. Les contributions respectives du Conseil de l'Europe sont comprises dans les programmes.

Pilier/Secteur/Programme			Ressources (€)				Activités norma-tives (%)	*Monito-ring* (%)	Coopéra-tion (%)
			Budget ordinaire[3]	Autres budgets[4]	UE[5]	TOTAL			
AI		Sécurité de l'internet et cybercriminalité							
DÉMOCRATIE									
Démocratie participative									
I		Société civile – ONG							
AI		Elections et mise en œuvre des engagements des Etats							
Démocratie locale									
I		Congrès							
AI		Gouvernance locale							
Promouvoir la gouvernance démocratique et la stabilité									
AI		Aborder les situations postconflictuelles							
AI		Bonne gouvernance, internet et médias							
AI	AP	Promouvoir une société socialement cohésive et durable – Secrétariat Banque de développement du Conseil de l'Europe							
AI	AP	Dialogue interculturel – Centre Nord-Sud							
AI	AP	Protection de la diversité naturelle: Accord EUR-OPA Risques majeurs							
AI	AP	Protection de la diversité culturelle, du patrimoine et du paysage: Eurimages et Observatoire européen de l'audiovisuel[b]							
Construire une culture démocratique									
AI	AP	Education pour des sociétés démocratiques durables – Centre européen des langues vivantes							
AI	AP	Participation de la jeunesse et citoyenneté: FEJ – Accord partiel Carte jeune							
AI	AP	Promouvoir le fair-play dans un sport sans dopage ni violence – EPAS							
ORGANES STATUTAIRES, SERVICES GÉNÉRAUX ET AUTRES									
Organes statutaires									
I		Comité des Ministres							
I		Assemblée parlementaire							
I		Secrétaire Général, Secrétaire Générale adjointe et Cabinet							
Services généraux									
		Protocole							
		Relations extérieures							
		Communication							
		Conseil politique, Planification politique et Présence extérieure							
		Conseil juridique							

3. Les dépenses générales d'encadrement ont été incluses *proportionnellement* dans les programmes opérationnels, les institutions et les services généraux.
4. Les accords partiels comprennent les contributions au budget ordinaire relatives aux services communs de soutien. Le budget de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ne sera pas inclus dans le tableau.
5. Les contributions de l'Union européenne aux Programmes joints (PJ) sont calculées au prorata de la durée de chaque PJ. Elles sont données à titre indicatif. Les contributions respectives du Conseil de l'Europe sont comprises dans les programmes.

Pilier/Secteur/Programme		Ressources (€)				Activités norma-tives (%)	*Monito-ring* (%)	Coopéra-tion (%)
		Budget ordinaire[3]	Autres budgets[4]	UE[5]	TOTAL			
	Contrôle interne							
	Administration, Ressources humaines, Programme, Finances et Services linguistiques							
	Logistique							
	Technologies de l'information							
Autres dépenses								
	Investissements							
	Comité du personnel, Amicale et Tribunal administratif							
	Provisions communes et autres							
	Réserve négative							
	Budget extraordinaire							
	Fonds de réserve pour les pensions							

AI	Activité intergouvernementale
I	Institution
MI	Mecanisme indépendant
AP	Accord partiel

3. Les dépenses générales d'encadrement ont été incluses *proportionnellement* dans les programmes opérationnels, les institutions et les services généraux.
4. Les accords partiels comprennent les contributions au budget ordinaire relatives aux services communs de soutien. Le budget de l'Observatoire européen de l'audiovisuel ne sera pas inclus dans le tableau.
5. Les contributions de l'Union européenne aux Programmes joints (PJ) sont calculées au prorata de la durée de chaque PJ. Elles sont données à titre indicatif. Les contributions respectives du Conseil de l'Europe sont comprises dans les programmes.