



Avis 268 (2008)¹

Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2009

Assemblée parlementaire

1. Depuis quatre ans, l'Assemblée parlementaire, dans ses différents avis budgétaires, n'a cessé d'alerter les Etats membres quant à la dégradation de la situation financière du Conseil de l'Europe. Elle regrette que ses appels répétés pour une prise de conscience de cette dégradation soient, à ce jour, restés lettre morte.
2. En 2009, le Conseil de l'Europe fêtera son 60e anniversaire et l'Assemblée s'inquiète de voir l'image de l'Organisation, conscience démocratique et gardienne des droits de l'homme en Europe, se flétrir telle une fleur privée d'eau.
3. L'Assemblée est consciente des difficultés budgétaires que peuvent rencontrer certains Etats membres, mais se refuse à y voir une raison pour affaiblir davantage le Conseil de l'Europe, en imposant un assèchement de ses ressources par le maintien d'une politique axée uniquement sur le principe de croissance zéro en termes réels du budget de l'Organisation.
4. En particulier, l'Assemblée estime regrettable que les accords partiels soient également soumis au principe de croissance zéro de leurs budgets et souhaite que, compte tenu de la spécificité et du succès de leur action, et parfois de leurs sources de financement, ces accords ne soient pas soumis à cette règle.
5. Force est de constater que la répartition de la charge financière est très inégalement distribuée entre les Etats membres. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée, dans son Avis no 264 (2007) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2008 et sa [Recommandation 1812 \(2007\)](#) sur la dimension politique du budget du Conseil de l'Europe, a proposé au Comité des Ministres plusieurs pistes pour adapter le budget de l'Organisation aux enjeux actuels et pour revoir les conditions de financement et la répartition de la charge financière entre les Etats membres. Elle note que, malheureusement, elle n'a pas encore reçu de réponse à cette recommandation.
6. L'Assemblée considère qu'une gestion efficace du budget doit aller de pair avec une vision à moyen et long termes de l'Organisation. C'est la raison pour laquelle elle insiste pour que le Comité des Ministres adopte sans plus tarder un cadre budgétaire pluriannuel. A ce sujet, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à se référer à son Avis no 256 (2005) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2006, dans lequel elle expliquait les avantages qui militent en faveur d'une telle mesure.
7. En effet, un cadre budgétaire pluriannuel permet d'évaluer les conséquences financières des décisions prises précédemment par le Comité des Ministres et par là même de connaître parfaitement les besoins et les charges du Conseil de l'Europe à court et moyen termes. L'Assemblée constate qu'un tel plan existe au niveau des investissements (Plan d'investissement 2007-2011), et estime qu'appliquer un cadre pluriannuel au niveau des budgets de fonctionnement et d'activités de l'Organisation ne présenterait pas de difficulté insurmontable.
8. Le fait est que le budget du Conseil de l'Europe augmente mécaniquement chaque année de plusieurs millions d'euros en raison des effets, en année pleine, des décisions prises précédemment par le Comité des Ministres liées notamment aux ressources additionnelles allouées à la Cour européenne des droits de l'homme, aux ajustements barémiques obligatoires des salaires du personnel de l'Organisation et aux autres dépenses liées à l'entretien et à la modernisation des bâtiments.

1. *Texte adopté par la Commission permanente*, agissant au nom de l'Assemblée, le 29 mai 2008 (voir [Doc. 11599](#), rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Wille).



9. Compte tenu de telles exigences, l'Assemblée souhaite qu'une décision soit prise par le Comité des Ministres pour modifier l'article 70 du Règlement financier, afin que tout solde créditeur constaté lors de la clôture des comptes d'une année écoulée soit systématiquement laissé à la disposition de l'Organisation pour être soit affecté en compte de réserve, soit utilisé au financement de dépenses non récurrentes les années suivantes.

10. Depuis quatre ans, l'évolution du budget ordinaire du Conseil de l'Europe indique clairement la montée en puissance de la part consacrée au budget de la Cour européenne des droits de l'homme et la diminution parallèle de la part des autres secteurs de l'Organisation, hormis les dépenses de soutien administratif et logistique liées, en partie, à l'accroissement des ressources de la Cour. Ainsi, le budget de la Cour est passé de 21,9 % du budget ordinaire en 2005 à 25,3 % en 2008.

11. Vu l'importance de la Cour européenne des droits de l'homme pour le Conseil de l'Europe et ses Etats membres, et compte tenu des efforts financiers consentis ces dernières années par ces Etats et par les différents services de l'Organisation pour permettre à la Cour de faire face à ses obligations statutaires, l'Assemblée considère que le moment est venu de procéder à un bilan d'étape de la Cour afin de voir ce qui a pu être accompli grâce aux ressources supplémentaires reçues par cette dernière.

12. L'Assemblée, étant chargée de l'élection des juges au titre de chaque Haute Partie contractante à la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5), et compétente pour émettre un avis sur l'ensemble du budget du Conseil de l'Europe, souligne la nécessité de veiller à l'efficacité et au bon fonctionnement de la Cour à moyen et long termes.

13. A cette fin, l'Assemblée souhaiterait qu'une analyse du fonctionnement de la Cour soit prévue en 2009 afin d'évaluer, entre autres, la mise en œuvre des recommandations proposées par Lord Woolf, ancien Lord Chief Justice d'Angleterre et du pays de Galles, qui, à la demande du Secrétaire Général et du Président de la Cour, avait procédé à une étude sur les mesures administratives à prendre, avant l'entrée en vigueur du Protocole no 14 de la Convention européenne des droits de l'homme (STCE no 194), pour aider la Cour à faire face à sa charge de travail.

14. Cette analyse pourrait porter, en particulier, sur les méthodes de travail et les besoins futurs de la Cour en matière de personnel. L'Assemblée est convaincue qu'une telle analyse serait bénéfique dans l'hypothèse d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, si le Traité de Lisbonne était ratifié par les 27 Etats membres de l'Union européenne. Ainsi, le Conseil de l'Europe aurait une vision plus claire des ressources additionnelles dont pourrait avoir besoin la Cour dans les années à venir.

15. L'Assemblée souhaite que les conclusions de ce bilan soient présentées non seulement au Comité des Ministres mais également à elle-même. Elle reste, par ailleurs, convaincue que, quel que soit le résultat, les Etats membres ne pourront pas maintenir une politique de croissance zéro en termes réels et devront augmenter substantiellement leurs contributions aux budgets du Conseil de l'Europe.

16. Par ailleurs, l'Assemblée invite instamment les autorités de la Fédération de Russie à tout faire pour permettre une ratification rapide du Protocole no 14, afin de pouvoir mettre en œuvre, sans tarder, certaines mesures proposées par le Groupe de 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. En effet, la mise en œuvre du Protocole no 14 est une priorité absolue si l'on veut donner à la Cour les moyens de remplir plus efficacement ses obligations statutaires.

17. Cela étant, l'Assemblée persiste à penser que la Cour européenne des droits de l'homme est la plus belle réalisation du Conseil de l'Europe. Toutefois, elle considère que les travaux de l'Organisation ne doivent pas se limiter aux grands piliers que sont les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie, mais couvrir également les autres domaines où le Conseil de l'Europe montre souvent la voie en Europe et excelle, à savoir l'éducation, la culture, la jeunesse, le sport, la cohésion sociale et la santé publique, qui sont aussi des sujets de préoccupation dans les Etats membres.

18. L'Assemblée reste convaincue que le Conseil de l'Europe, riche de ses nombreuses réalisations normatives et autres, reconnues par les Etats membres et à travers le monde, possède tous les atouts pour proposer à ces Etats des programmes de travail ambitieux, bien ciblés et innovants dans la lignée du Plan d'action de Varsovie, et que les ressources humaines et financières pour mettre en œuvre de tels programmes existent.

19. En effet, l'analyse des contributions volontaires versées au Conseil de l'Europe par les Etats membres, les Etats non membres et d'autres partenaires institutionnels tels que la Commission européenne indique qu'entre 2005 et 2007 près de 59 millions d'euros de crédits supplémentaires ont été accordés à l'Organisation pour soutenir ses différents programmes d'action.

20. Pourtant, si l'Assemblée peut se réjouir d'une telle confiance dans l'Organisation, elle aimerait émettre un bémol, car elle ne trouve pas logique de proposer le financement d'activités à la carte au lieu de concentrer la totalité des ressources aux programmes de travail agréés par l'ensemble des délégations des Etats membres. L'Assemblée souhaite que les contributions volontaires soient versées sur un fonds destiné à financer les activités telles que définies par les directions opérationnelles et approuvées par le Comité des Ministres, mais en tenant compte de la volonté des donateurs.

21. L'Assemblée rappelle que le personnel du Conseil de l'Europe fait partie indéniablement des actifs les plus précieux de l'Organisation, dont le travail aboutit en très grande partie à l'élaboration de textes pérennes et/ou contraignants, appelés à faire référence ou jurisprudence longtemps après l'exercice au cours duquel les dépenses ont été engagées pour leur rédaction. Aussi l'Assemblée réaffirme-t-elle son attachement à ce que les agents du Conseil de l'Europe ne soient pas considérés comme une simple donnée comptable servant de variable d'ajustement à l'équilibre financier du Conseil de l'Europe.

22. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée demande aux Etats membres d'assumer pleinement les conséquences de leurs décisions et de respecter leurs engagements financiers, en particulier vis-à-vis du fonds de réserve pour les pensions, afin de garantir la pérennité du système de retraite des agents du Conseil de l'Europe, qui sont et restent des citoyens des Etats membres.

23. En effet, la nouvelle étude actuarielle de ce fonds de réserve prévoit que les contributions totales à verser, en 2009, par les Etats membres, doivent augmenter de 5,9 millions d'euros. Aussi l'Assemblée exige-t-elle que ces mêmes Etats financent l'intégralité de cette augmentation par un ajustement à la hausse de leur contribution au budget des pensions et non par une réduction des crédits des autres budgets de l'Organisation (en particulier le budget ordinaire).

24. L'Assemblée réaffirme également son attachement au maintien du Conseil de l'Europe dans le système coordonné existant, comme elle l'a déjà indiqué dans son Avis no 259 (2006) sur les budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2007.

25. Par ailleurs, l'Assemblée rappelle au Comité des Ministres son vœu tel qu'il figure dans son [Avis n° 264](#) (2007) de voir la création à Strasbourg d'un véritable «pôle européen d'excellence de la démocratie et des droits de l'homme» constitué autour du Conseil de l'Europe et de ses structures juridiques et politiques.

26. L'Assemblée est la seule enceinte parlementaire européenne permettant aux parlements nationaux des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe de discuter et d'œuvrer de concert à la recherche de réponses aux défis de l'Europe d'aujourd'hui. C'est pourquoi elle regrette le refus du Comité des Ministres de l'impliquer davantage dans le mécanisme de décision relatif aux priorités et aux budgets du Conseil de l'Europe, comme elle l'avait suggéré dans sa [Recommandation 1728](#) (2006). Elle considère cette position d'autant plus incompréhensible dans un contexte où de nombreux Etats membres ont affiché leur volonté de renforcer le rôle des parlements nationaux dans le système politique de leurs pays et où les fonctions de plusieurs institutions parlementaires internationales ont été élargies.