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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Avis 279 (2010)[1]
Version finale

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

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire suit avec beaucoup d'attention les réformes engagées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. 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 et les citoyens européens 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 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 les membres du 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.

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 21 juin 2010 (20e séance) (voir Doc. 12280, rapport de la commission des questions économiques et du développement, rapporteur: M. Cebeci). *Texte adopté par l'Assemblée* le 21 juin 2010 (20e séance).

8. S'agissant du programme de travail, l'Assemblée soutient la nouvelle présentation du budget-programme 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, elle considère que placer l'Assemblée parlementaire sous le pilier démocratie et sous le chapitre démocratie parlementaire est inapproprié par rapport au rôle et à 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 de la 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 (STE n° 5), 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 d'Etat de droit (notamment en matière d'élargissement – Résolution statutaire (51) 30 A du Comité des Ministres – et de respect des obligations et engagements contractés par les Etats membres du Conseil de l'Europe d'après la Directive n° 488 (1993) (Directive «Halonen») et suivantes). Aussi l'Assemblée devrait-elle apparaître sous le quatrième 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 les capacités opérationnelles du Commissaire aux droits de l'homme dont l'engagement pour la défense des valeurs du Conseil de l'Europe est exemplaire, ainsi que celle de ne plus transférer des fonds du budget des programmes vers la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) 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 fond 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) sur la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken.

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 de 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 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» sur lequel se fondent un grand nombre d'activités de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (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 d'autres capitales des structures comme celle existant à Bruxelles engendrerait des frais importants en termes logistiques, difficilement acceptables dans une période de récession budgétaire. Toutefois, 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 sur la situation existante à Strasbourg avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les 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 le Point info établi à Minsk (Bélarus) soit préservé.

19. 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 MéDICRIME) 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) 36 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 les plus 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) sur l'avenir du Conseil de l'Europe à la lumière de ses soixante années d'expérience, 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».