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

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 284
14 septembre 1954

Création d'une commission des Affaires budgétaires et de l'Administration et sur la procédure applicable en matière budgétaire

Rapport[1]
Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles
Rapporteur: M. Hendric Dudley OAKSHOTT, Royaume-Uni

1. 1954 - 6e session - Deuxième partie

A. Projet de résolution

L'Assemblée,

Prenant acte avec satisfaction de la Résolution (53) 38 adoptée par le Comité des Ministres en vue de permettre à l'Assemblée d'émettre un avis sur les crédits relatifs à son fonctionnement ;

Considérant cependant que, dans l'évaluation de ces frais, il est impossible de faire le départ exact entre ceux qui ressortissent à l'organisation permanente du Secrétariat Général et ceux qui ne sont dus qu'au caractère temporaire des sessions de l'Assemblée ;

Considérant au surplus qu'il n'est pas souhaitable de dissocier les différentes parties du budget, mais qu'il faut au contraire maintenir l'unité administrative du Conseil de l'Europe ;

Considérant enfin qu'il convient de renforcer progressivement le caractère parlementaire des travaux de l'Assemblée dans lo cadre de sa fonction consultative,

Adopte la résolution ci-après :

1. L'Assemblée émet le voeu que le Comité des Ministres la consulte sur l'ensemble du projet de budget du Conseil de l'Europe.

2. Il est créé au sein de l'Assemblée une commission de sept membres chargée de faire rapport à l'Assemblée sur toute question d'ordre budgétaire ou administratif et dénommée « commission des Affaires budgétaires et de l'Administration ». Les membres de cette commission sont nommés conformément aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 40 du Règlement.

3. La commission est notamment saisie par le Secrétaire Général du projet de budget pour l'exercice à venir, ainsi que du budget adopté par le Comité des Ministres pour l'exercice en cours et des comptes apurés les plus récents du Conseil de l'Europe; sur rapport de la commission, l'Assemblée adopte un avis destiné au Comité des Ministres.

B. Projet de directive

La désignation faite par le Secrétaire Général, conformément au paragraphe 4 de la Résolution (53) 38 du Comité des Ministres, du contrôleur des dépenses engagées par le Greffier, est soumise à l'approbation du Bureau qui accorde ou refuse son agrément au nom de l'Assemblée.

C. Exposé des motifs

1. Antécédents

Lors de sa 5e Session ordinaire, l'Assemblée a inscrit à son ordre du jour la question de la création d'une commission des Questions budgétaires et administratives (voir 5° Session, Doc. 149) et cette question a été renvoyée à la commission du Règlement et des Prérogatives (voir 5° Session : 10e séance, 13 mai 1953).

En décembre 1953, à la suite d'une initiative du Bureau, le Comité des Ministres a décidé de reconnaître à l'Assemblée certaines facultés en matière budgétaire et a adopté à cet effet la Résolution suivante (53) 38 (voir 6e Session, Doc. 220, paragraphe 3) :

1. Lors de l'établissement du projet de budget du Conseil de l'Europe, le Secrétaire Général consultera l'Assemblée sur la partie de ce projet qui contient les crédits relatifs à son fonctionnement. Cette consultation se fera suivant une procédure à établir d'un commun accord entre le Président de l'Assemblée et le Secrétaire Général. L'avis de l'Assemblée est transmis au Comité des Ministres en même temps que le projet de budget. Les propositions de l'Assemblée que le Secrétaire Général n'estimerait pas pouvoir inclure dans le projet de budget, en raison de leur nature ou de leur importance, sont également transmises au Comité des Ministres en même temps que le projet de budget.

2. Un tableau des effectifs du personnel du Secrétariat Général, mis entièrement à la disposition des Services de l'Assemblée, est annexé chaque année au budget.

3. Le Secrétaire Général déléguera au Greffier de l'Assemblée, dans les limites qu'il déterminera, les fonctions d'ordonnateur des dépenses pour les crédits compris dans le titre du budget qui se rapporte au fonctionnement de l'Assemblée et de ses commissions.

4. Le Secrétaire Général soumettra à l'approbation de l'Assemblée la désignation d'un fonctionnaire du Service des Finances du Secrétariat Général aux fonctions de contrôleur des dépenses engagées pour les crédits dont il est question au paragraphe 3 ci-dessus.

5. Les dispositions qui précèdent ne modifient en rien les responsabilités du Secrétaire Général en matière budgétaire et administrative telles qu'elles résultent du Statut du Conseil et du Règlement financier. » Cette résolution a été renvoyée à là commission du Règlement par la Commission Permanente au cours de la réunion que celle-ci a tenue le 8 février 1954. Votre commission a été invitée par la Commission Permanente, le 19 mai 1954, à rapporter dès la première partie de la 6e Session ; cependant la question n'a pu être complètement étudiée dans les délais voulus pour les raisons qui ont été exposées dans le rapport, Doc. 254. Aussi bien, votre commission a-t-elle seulement présenté dans ce rapport un projet de directive qui a été adopté par l'Assemblée le 28 mai 1954 (Directive n° 54). Elle a par ailleurs constitué une sous-commission chargée d'examiner le fond de la question et dont les conclusions ont été soumises à la commission plénière au cours de sa réunion du 13 septembre 1954.

2. Compétence de l'Assemblée

Le Bureau a été d'avis que, pour mieux éclairer l'Assemblée sur les propositions budgétaires qui la concernent, il serait utile de pouvoir les soumettre au préalable à l'examen d'une commission, composée d'un nombre restreint de membres, et dont les rapports serviraient de base aux délibérations de l'Assemblée. Votre commission, consultée à ce sujet, a été amenée naturellement à examiner de plus près l'étenduo de la compétence qui serait ainsi accordée ou qu'il conviendrait de reconnaître à PAssembléo en matière budgétaire et administrative. La question de procédure ne peut être réglée sans que l'on s'entende aussi sur la question de fond.

La matière est gouvernée essentiellement par l'article 38 (c) du Statut du Conseil de l'Europe, qui dispose que « le budget du Conseil est soumis chaque année par le Secrétaire Général, dans les conditions fixées par le Règlement financier, à l'approbation du Comité des Ministres ».

Le Règlement financier, dans ses articles 2 et 3, prévoit de son côté que le Secrétaire Général prépare le budget à l'intention du Comité des Ministres au plus tard le 30 septembre de chaque année et que ce document, accompagné d'un état détaillé des dépenses prévues, d'un exposé explicatif et d'un état de répartition des contributions entre les Membres, est d'abord soumis à un comité de budget nommé par le Comité des Ministres.

Votre commission est d'avis qu'il ne serait pas opportun de vouloir à cette occasion envisager des modifications au Statut et que l'Assemblée doit respecter les pouvoirs et les obligations que le Statut confère ou impose au Comité des Ministres ou au Secrétaire Général. Mais rien ne s'oppose à ce que l'Assemblée soit admise et invitée, dans le cadre de sa fonction consultative, à émettre sur les propositions budgétaires du Secrétaire Général des avis que le Comité des Ministres prendrait en considération avant de prendre ses décisions en la matière.

La Résolution (53) 38 prise par le Comité des Ministres, à l'initiative du Bureau, confirme cette opinion et l'Assemblée n'a pu en prendre connaissance qu'avec satisfaction. La distribution de l'avant-projet de budget pour 1955 constitue en effet une première reconnaissance de la nécessité d'une comptabilité publique pour les dépenses du Conseil de l'Europe. La plupart des assemblées nationales nomment des commissions financières chargées de l'examen minutieux des dépenses du pouvoir exécutif et de la rédaction de recommandations sur la façon suivant laquelle doit être assumée la responsabilité de la dépense. Lorsque des fonds publics sont dépensés par des organisations internationales, cet examen est presque inopérant, car le crédit est accordé en bloc et, une fois le crédit accordé, le gouvernement intéressé n'encourt plus aucune responsabilité. Ainsi est d'autant plus nécessaire la création d'un organe d'examen des dépenses d'une organisation internationale comme le Conseil de l'Europe.

Toutefois votre commission est d'avis que la consultation, prévue par le Comité des Ministres, a été conçue dans un cadre trop étroit. Une communication limitée aux seuls crédits relatifs au fonctionnement de l'Assemblée — surtout si elle est réduite au titre I I du budget, qui a trait essentiellement au personnel temporaire recruté pour les sessions — ne permettrait pas à l'Assemblée de présenter au Comité des Ministres un avis pourvu d'intérêt. Le fonctionnement de l'Assemblée n'est pas assuré par les seuls services des fonctionnaires temporaires et, même en ce qui concerne les autres dépenses commandées par les sessions, il n'est pas possible d'établir une distinction absolue entre les dépenses occasionnelles et celles qui sont permanentes. Pour que l'Assemblée puisse émettre, en pleine connaissance de cause, un avis sur les dépenses qui la concernent directement, il convient qu'elle soit informée de l'ensemble du projet de budget, et votre commission exprime le voeu que le Comité des Ministres se rallie à cette solution (voir paragraphe 1 du projet de résolution ci-après).

Cette conception correspond à l'évolution que le Conseil de l'Europe a connue dans les dernières années et que le Comité des Ministres a favorisée en plusieurs circonstances. Elle est conforme aux vues exprimées par le Président de l'Assemblée, dans son discours inaugural du 20 mai 1954 et, en l'adoptant, le Conseil contribuera à fortifier la coopération confiante qui doit régner entre tous les organes du Conseil.

Puisque le Comité des Ministres a accepté le principe que l'Assemblée doit être informée des crédits budgétaires relatifs à son fonctionnement, il s'ensuit que les documents nécessaires à l'Assemblée pour lui permettre de faire une vérification efficace des dépenses devraient également lui être fournis. Votre commission estime que le budget du Conseil de l'Europe pour l'année en cours, tel qu'il a été approuvé par le Comité des Ministres, et les derniers comptes apurés devraient être publiés et mis à la disposition des Représentants le plus tôt possible. Votre commission espère que cette proposition ne soulèvera pas d'objections. Dans le rapport que le Comité a adressé à l'Assemblée en vue de la présente session, Doc. 237, il est dit au paragraphe 68 que « le Comité des Ministres a accepté le principe suivant lequel les parlements nationaux pourraient obtenir communication des comptes du Conseil de l'Europe, postérieurement au contrôle effectué par les commissaires aux comptes », et, de fait, des exemplaires du budget approuvé par le Comité des Ministres ainsi que les comptes ont pu être obtenus par cette voie. La publication des crédits budgétaires et des comptes apurés est une pièce essentielle de toute organisation adéquate de comptabilité publique et votre commission y attache la plus grande importance ; elle ne croit pas que le Comité des Ministres refusera aux Représentants une source d'information financière qui est déjà à la disposition de tous les parlementaires des Etats membres.

Les dispositions prévues par le Comité des Ministres au sujet de l'ordonnancement et du contrôle des opérations financières concernant le fonctionnement de l'Assemblée n'apportent aucune innovation fondamentale. Elles ne modifient en rien les responsabilités du Secrétaire Général en matière budgétaire et administrative. Mais elles constituent une satisfaction morale, dont l'importance peut grandir au fur et à mesure que la mission de l'Assemblée se rapprochera de celle d'une véritable assemblée parlementaire, puisque le Greffier de l'Assemblée devient, par délégation du Secrétaire Général, l'ordonnateur des dépenses qui se rapportent au fonctionnement de l'Assemblée, en vertu du paragraphe 3 de la Résolution (53) 38 du Comité des Ministres.

3. Création et fonctions d'une commission des Affaires budgétaires et de l'Administration

Ces diverses considérations ont amené votre commission à la conclusion qu'il est opportun de créer une commission dénommée « commission des Affaires budgétaires et de l'Administration », comprenant sept membres désignés suivant la procédure fixée au paragraphe 4 de l'article 40 du Règlement. Son rôle sera de faire rapport sur toute question d'ordre administratif ou budgétaire qui lui sera renvoyée par l'Assemblée, d'entreprendre toutes enquêtes qu'elle juge nécessaires dans les comptes des exercices en cours ou passés et de faire rapport à l'Assemblée sur le projet de budget préparé par le Secrétaire Général.

Votre commission est également d'avis que la commission des Affaires budgétaires et de l'Administration devrait être saisie des dépenses visées aux paragraphes (d) et (e) de l'article 38 du Statut. Cet article prévoit que :

(d) Le Secrétaire Général soumet au Comité [des Ministres] les demandes de l'Assemblée de nature à entraîner des dépenses excédant le montant des crédits déjà inscrits au budget pour l'Assemblée et ses travaux.

(e) Le Secrétaire Général soumet également au Comité des Ministres une évaluation des dépenses qu'implique l'exécution de chacune des recommandations présentées au Comité... »

De l'avis de votre commission, par conséquent, toute dépense envisagée rentrant dans l'une ou l'autre de ces catégories devrait être renvoyée à la commission des Affaires budgétaires et de l'Administration. Cette mesure serait une garantie que, avant qu'une recommandation de l'Assemblée soit adressée au Comité des Ministres, ses incidences financières et économiques seraient étudiées à fond et endossées par la commission des Affaires budgétaires et de l'Administration de l'Assemblée. Les recommandations de l'Assemblée seraient prises en considération avec beaucoup plus de sérieux si l'on savait qu'un examen approfondi et attentif a été fait de leurs incidences financières.

4. Examen des questions budgétaires et administratives par l'Assemblée

Le dispositif du rapport de la commission des Affaires budgétaires et de l'Administration devra revêtir la forme d'un avis au Comité des Ministres.

Conformément à l'article 35 du Règlement, relatif aux majorités requises, l'Assemblée sera appelée à voter les articles à la majorité simple, l'ensemble de l'avis devant être adopté à la majorité des deux tiers.

5. Adoption des conclusions en commission

La commission du Règlement et des Prérogatives, à l'unanimité, propose en conclusion à l'Assemblée l'adoption du projet de résolution ci-après :