

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 11278
27 avril 2007

Budgets du Conseil de l'Europe pour l'exercice 2008

Rapport
Commission des questions économiques et du développement
Rapporteur : M. Paul WILLE, Belgique, Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE)

A. Projet d'avis

1. L'Assemblée parlementaire s'inquiète vivement de la situation financière du Conseil de l'Europe à l'horizon 2008 qui s'annonce préoccupante. Si aucune décision de nature politique n'est prise, l'avenir de nombreuses activités de l'Organisation peut devenir dramatique.
2. La Cour européenne des Droits de l'Homme, nécessitant de plus en plus de ressources (en particulier humaines) pour faire face à la croissance de requêtes qui lui sont soumises, pèse de plus en plus lourdement sur le budget de l'Organisation.
3. Depuis plusieurs années, la croissance zéro en termes réels du budget du Conseil de l'Europe, imposée par des contraintes budgétaires au niveau national, fait qu'il n'est plus adapté à ses besoins. La situation a atteint des limites qui mettent en danger l'action et les structures de l'Organisation.
4. Les craintes exprimées par l'Assemblée dans ses avis budgétaires précédents n° 248 (2004), n° 256 (2005) et n° 259 (2006), dans lesquels elle avait attiré l'attention du Comité des Ministres sur les dangers pour l'Organisation d'une politique privilégiant le financement des besoins de la Cour par une diminution des crédits des autres secteurs de l'Organisation, sont malheureusement devenues une réalité.
5. L'Assemblée estime ce choix dommageable pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble et ne peut pas soutenir l'attitude de certains Etats membres qui répondent à l'augmentation des besoins de la Cour par la réduction des moyens affectés aux activités opérationnelles. Une telle attitude conduira inévitablement à l'abandon d'un grand nombre de celles-ci.
6. La Cour devrait recevoir des contributions des Etats membres lui permettant de faire face à ses tâches sans porter atteinte, pour autant, aux activités de coopération des autres secteurs du Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe ne doit pas faire les frais de la croissance permanente du nombre des requêtes introduites à la Cour à Strasbourg par des citoyens européens.

7. Il serait vain de croire que la poursuite d'une politique axée sur une compression des dépenses, par gains d'efficacité, dans tous les secteurs du Conseil de l'Europe permettra de sauver le système. Les Etats membres doivent faire face à leur responsabilité et financer la totalité des besoins de la Cour européenne des Droits de l'homme en dehors d'une croissance zéro en termes réels.

8. Il convient donc de rechercher tous les moyens pour corriger la situation actuelle où la Cour européenne des Droits de l'Homme consomme une part de plus en plus importante des ressources de l'Organisation. La Cour, qui est le système le plus réussi en terme de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur tout le continent (à la fois comme organe de contrôle mais aussi comme créateur de droits par sa jurisprudence), doit recevoir des contributions des Etats membres qui lui permettent de faire face à ses besoins, sans porter atteinte pour autant aux mécanismes de coopération des autres secteurs du Conseil de l'Europe.

9. C'est la raison pour laquelle l'Assemblée avait proposé, dans son Avis n° 259 (2006), de sortir le budget de la Cour du reste du budget ordinaire. Tout en maintenant la Cour dans la structure du Conseil de l'Europe, elle pourrait être traitée budgétairement dans le cadre d'un accord partiel ou élargi (comme cela est le cas pour la Commission pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), de laquelle sont membres tous les Etats du Conseil de l'Europe) ou d'une autre solution appropriée.

10. Consciente des difficultés juridiques découlant du rôle du Comité des Ministres dans l'exécution des arrêts de la Cour, l'Assemblée réitère sa demande figurant également dans son Avis n° 259 (2006), d'établir entre temps des barèmes minimum de contribution des Etats membres pour le budget ordinaire afin de couvrir au moins le coût administratif que représente¹ chaque juge (soit environ 350 000 €).

11. L'étude du tableau des contributions par Etat membre montre clairement que les trois plus petits contributeurs paient en moyenne 70 000 €, soit le cinquième de ce coût administratif. Pour douze autres Etats, la contribution au budget ordinaire est inférieure à ce coût, ce qui fait que près du tiers des Etats membres paie une contribution annuelle au budget ordinaire inférieure au coût administratif lié au fait d'être parties à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

12. Quant au Monténégro, futur Etat membre, sa contribution au budget ordinaire ne couvrira pas non plus le coût administratif du juge élu au titre de ce pays.

13. En rendant son rapport au Comité des Ministres, le Groupe des 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 a fait un certain nombre de propositions, tout en précisant que ces dernières ne pouvaient être considérées que si le Protocole n° 14 était ratifié. Effectivement, là est le cœur du problème, car aucune réforme ne peut valablement être mise en œuvre si cette étape primordiale n'est pas franchie.

14. L'Assemblée craint, d'autre part, que les propositions des Sages ne puissent pas être mises en œuvre rapidement. Certaines d'entre elles nécessitent l'élaboration de protocoles additionnels à la Convention elle-même. La mise en place de ces mesures prendra du temps, or la crise est là et des réponses doivent être trouvées immédiatement.

15. Pour cela, l'Assemblée demande à la Cour d'appliquer, sans attendre, certaines des mesures proposées par Lord Woolf, ancien *Lord Chief Justice* d'Angleterre et du Pays de Galles, comme elle l'avait suggéré dans son Avis n° 259 (2006), en particulier en définissant plus clairement ce qui constitue une requête et en enregistrant seulement les formulaires de requête dûment remplis.

16. Dans ce contexte, l'Assemblée lance un appel vibrant aux membres de la délégation parlementaire de la Fédération de Russie afin qu'ils agissent au sein de leur propre parlement pour permettre une ratification rapide du Protocole n° 14. En effet, la mise en œuvre du Protocole n° 14 est

¹ Ce coût administratif comprend le coût salarial du juge, d'un administrateur chargé des affaires introduites et d'une secrétaire chargée du traitement des requêtes, ces trois postes étant directement liés à l'adhésion d'un Etat à la Convention européenne des Droits de l'Homme et son mécanisme.

une priorité absolue si l'on veut donner à la Cour les moyens de remplir plus efficacement ses obligations statutaires.

17. L'Assemblée est consciente que le Conseil de l'Europe est une Organisation européenne de référence non seulement dans les domaines pour lesquels la concurrence est la plus vive - l'Etat de droit, la démocratie et les droits de l'homme - mais également dans des domaines peu concurrencés comme l'éducation, la culture, le sport, la cohésion sociale et la santé publique.

18. Pourtant, l'Assemblée ne peut pas soutenir la politique actuelle de « saucissonnage », c'est-à-dire les réductions de budget répétées dans tous les secteurs autres que la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le Conseil de l'Europe n'est malheureusement plus en mesure de poursuivre tous les buts qui lui ont été confiés à sa création en 1949. L'Assemblée souhaite donc que le Comité des Ministres, en ayant à l'esprit les priorités définies lors du Sommet de Varsovie, procède à des analyses plus systématiques des activités du Conseil de l'Europe afin d'en améliorer la qualité et l'efficacité et qu'il ait finalement le courage d'arrêter complètement les activités qui n'entreraient pas dans son champ d'action tel qu'il a été défini au Sommet de Varsovie.

19. Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée demande instamment au Comité des Ministres d'adopter un cadre budgétaire pluriannuel, comme elle l'avait proposé dans ses précédents Avis budgétaires n° 256 (2005) et n° 260 (2006), afin d'avoir une vision claire des besoins nécessaires à court et moyen termes :

- 19.1. pour permettre de faire face à l'accroissement des requêtes soumises à la Cour et au traitement des affaires pendantes, dont le rythme de croissance annuel varie entre 10 et 15% ;
- 19.2. pour mettre en œuvre le programme de travail et les priorités d'action du Conseil de l'Europe telles que définies lors du Troisième Sommet des Chefs d'Etats et de Gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu à Varsovie en mai 2005 ;
- 19.3. pour poursuivre la modernisation administrative du Secrétariat général, demandée dans le Chapitre V du Plan d'Action de Varsovie.

20. Elle invite également le Comité des Ministres à respecter le calendrier budgétaire adopté en début d'année, afin de fixer les priorités pour l'Organisation et le total des contributions des Etats membres avant la pause estivale pour éviter un enlisement des discussions, comme cela a été le cas au cours de l'année 2006, ce qui avait provoqué des frustrations et l'adoption tardive des budgets du Conseil de l'Europe.

21. L'Assemblée est consciente du poids croissant de dépenses de personnel dans les budgets du Conseil de l'Europe. Il est indéniable qu'elle augmente mécaniquement du fait des décisions prises pour accorder au greffe de la Cour européenne des Droits de l'Homme et aux autres services impliqués dans l'exécution des arrêts de cette dernière le nombre de postes permanents et à durée déterminée indispensable au traitement des affaires dont elle est, jour après jour, saisie. Elle estime cependant que le personnel ne doit pas être considéré seulement comme une charge mais doit être apprécié comme un des actifs les plus précieux de l'Organisation qu'aucune machine ne peut remplacer et dont le travail aboutit en très grande partie à des 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.

22. L'Assemblée réitère son point de vue que les deux organes statutaires du Conseil de l'Europe (l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres) doivent se considérer comme des partenaires. Aussi regrette-t-elle le peu de réceptivité dont fait preuve le Comité des Ministres dans sa réponse à ses Recommandations 1728 (2005) sur les pouvoirs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en matière budgétaire et 1763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe et ne peut se satisfaire de l'absence de réponses claires quant à ses demandes concernant un meilleur équilibre

institutionnel entre les organes politiques du Conseil de l'Europe et en particulier du refus de reconsidérer ses compétences en matière budgétaire.

23. L'Assemblée souhaite également que le Comité des Ministres prenne les mesures appropriées afin de recouvrer le montant des contributions impayées et des intérêts moratoires dus par les Etats membres au titre des années antérieures à 2005 (Arménie, Bulgarie, France, Italie, et « l'ex-République yougoslave de Macédoine »). Au 31 décembre 2006, les contributions impayées représentaient une somme non négligeable de plus de 2,3 millions d'euros, dont 425 000 euros pour les années antérieures à 2005.

24. Enfin, l'Assemblée suggère que les Etats ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe participent également aux frais de l'Organisation et invite le Comité des Ministres à réfléchir avec ces Etats à la possibilité de fixer une éventuelle contribution obligatoire de leur part au budget ordinaire.

25. Pour conclure, l'Assemblée demande au Comité des Ministres de fixer le montant du budget ordinaire du Conseil de l'Europe pour 2008 en prenant comme point de départ le montant du budget ordinaire voté pour 2007 augmenté du coût, en année pleine, des ajustements budgétaires liés aux décisions prises lors de l'adoption de ce budget et des autres obligations statutaires, soit environ 201 millions d'euros, non compris les ajustements correspondant au taux d'inflation retenu pour 2008.

26. Ainsi, l'augmentation globale pour les Etats membres, taux d'inflation non compris, devrait être de 2 %. Ce qui revient à augmenter les contributions au budget ordinaire pour chacun des plus petits Etats contributeurs d'environ 1.400 € et pour chacun des cinq grands payeurs à une augmentation moyenne de 480.000 €.

27. En ce qui concerne les ressources allouées à la Cour, à ce montant devraient s'ajouter les ressources financières additionnelles liées à toute décision prise par le Comité des Ministres pour accorder à la Cour européenne des Droits de l'Homme les fonds supplémentaires qu'il considérera nécessaire pour permettre à cette dernière de remplir ses obligations statutaires.

28. D'autre part, l'Assemblée invite instamment le Comité des Ministres, notamment :

- 28.1. à suivre scrupuleusement le calendrier budgétaire qu'il s'est fixé afin d'éviter l'enlisement des débats concernant le budget, comme cela a été le cas en 2006 ;
- 28.2. à revenir à l'application stricte du Statut du Conseil de l'Europe (Article 20 d) dès lors qu'aucun compromis ne peut être dégagé, sans attendre le dernier moment ;
- 28.3. à étudier une modification de la clé de répartition des contributions des Etats membres en établissant un minimum de contribution au budget ordinaire afin de couvrir au moins le coût administratif que représente un juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme ;
- 28.4. à modifier les modalités de calcul des barèmes en vue d'accorder un poids plus important au produit intérieur brut ;
- 28.5. à adopter sans tarder un cadre budgétaire pluriannuel pour planifier les besoins financiers du Conseil de l'Europe et de ses organes à court et moyen termes ;
- 28.6. à associer l'Assemblée aux décisions budgétaires, tout particulièrement celles la concernant directement.

29. Pour traduire dans les faits la volonté politique exprimée lors du 3^e Sommet, l'Assemblée propose de faire du Conseil de l'Europe le cœur d'un dispositif réunissant l'ensemble des activités de promotion, d'observation, de formation et de contrôle en matière de démocratie et de droits de l'homme existantes en Europe, en favorisant, par exemple, un rapprochement entre les institutions publiques (universités,

fondations publiques, agences gouvernementales et intergouvernementales) et les institutions privées (associations et autres) actives dans ces domaines.

30. Le Conseil de l'Europe est une figure de proue dans le domaine des droits de l'homme avec la Cour européenne des Droits de l'Homme et le Commissaire aux Droits de l'homme, ainsi que dans celui de la démocratie avec les trois piliers de la démocratie représentative que sont l'Assemblée parlementaire, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, la Conférence des OING ainsi que le Forum pour l'avenir de la démocratie et le réseau des « écoles de la démocratie ».

31. Ainsi, un véritable « pôle européen d'excellence de la démocratie et des droits de l'homme » pourrait être constitué autour du Conseil de l'Europe, à Strasbourg. Pour cela, les hommes et les femmes politiques doivent s'engager fermement à soutenir cette évolution.

B. Exposé des motifs par M. Wille, Rapporteur

Table des matières

I. Introduction

II. Audit des comptes 2005

III. Budget 2006

IV. Perspectives pour 2008

I. Introduction

1. Les avis annuels de l'Assemblée 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. Le présent rapport prend en compte l'échange de vues du 26 mars 2007 entre la Commission des questions économiques et du développement, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et le Directeur Général de l'administration et de la logistique.

3. Le rapporteur tient à remercier le Secrétaire Général pour le très utile et informatif échange de vues, qui a permis à la Commission de mieux saisir les priorités politiques et les perspectives budgétaires de l'Organisation.

4. Comme l'an passé, le rapporteur a souhaité réagir non seulement sur les perspectives budgétaires 2008 mais sur les principaux événements qui ont marqué l'année 2006.

II. Audit des comptes 2005

5. Le Comité des Ministres a décidé en avril 2003 de passer d'une commission de vérification des comptes, composée de représentants des Etats membres, à un Auditeur externe, en l'occurrence le Chef de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume-Uni (*National Audit Office*), pour une période de 5 ans débutant avec l'audit de l'exercice clos le 31 décembre 2004. Selon le règlement financier du Conseil de l'Europe, l'Auditeur externe a pour mission de s'assurer que les états financiers donnent une image sincère de la situation financière de l'Organisation.

6. En 2004, l'Auditeur externe, Sir John Bourn, avait déclaré de ne pas être en mesure de formuler une opinion sur les états financiers du Conseil de l'Europe tant que celui-ci ne se serait pas mis pleinement en conformité par rapport aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et avait formulé des observations et recommandations visant à introduire des améliorations de fond quant à l'établissement des états financiers et au contrôle financier.

7. Selon les informations recueillies, pour les comptes 2005, Sir John Bourn aurait formulé une opinion sans réserve concernant les comptes de gestion budgétaire du Conseil de l'Europe et félicité le Conseil pour ses progrès dans la mise en œuvre des normes IPSAS dans la présentation de ses états financiers.

8. La Commission des questions économiques et du développement soutient les efforts entrepris par le Conseil de l'Europe pour adapter la présentation de ses états financiers selon les normes IPSAS et appliquer les différentes recommandations que pourraient émettre l'Auditeur externe.

9. A ce sujet, et tout en regrettant la réponse peu satisfaisante du Comité des Ministres aux Recommandations 1728 (2005) sur les pouvoirs de l'Assemblée du Conseil de l'Europe en matière budgétaire et 1763 (2006) sur l'équilibre institutionnel au Conseil de l'Europe, l'Assemblée accueille positivement la décision du Comité des Ministres de transmettre à l'Assemblée le rapport de l'Auditeur externe ainsi que celui de l'Auditeur interne.

10. Néanmoins, le rapporteur insiste sur le fait que le suivi des recommandations de l'Auditeur externe ne doit pas être le prétexte pour revenir sur la pratique actuelle d'une gestion décentralisée, dans laquelle chaque grande entité de l'Organisation est responsable de la gestion de son propre budget, et procéder à une recentralisation qui pourrait être contre-productive et risquerait de paralyser en particulier des programmes d'assistance du Conseil de l'Europe.

III. Budget 2006

11. L'année 2006 fut une année difficile et une grande partie de l'énergie a été déployée sur le problème du montant du budget pour 2007. Par son engagement tout au long de l'année, la Commission des questions économiques et de développement a largement contribué à alerter les membres de l'Assemblée et le Comité des Ministres sur les dangers qui pèsent sur le Conseil de l'Europe. L'adoption de deux déclarations par cette Commission et l'organisation un débat d'actualité lors de la partie de session d'automne de l'Assemblée en furent les points forts.

12. Un autre point marquant fut la publication du Rapport du Groupe des Sages mis en place à l'issu du Sommet de Varsovie. Ce Groupe a été chargé d'examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme, y compris les effets initiaux du Protocole n° 14 et des autres décisions prises en mai 2004. Le Groupe est très préoccupé par l'explosion du Contentieux (augmentation exponentielle du nombre de requêtes individuelles) qui, si aucune mesure efficace n'est prise, menace gravement le bon fonctionnement du système de contrôle de la Convention et peut conduire à son effondrement (voir annexe 1 : statistiques de la Cour)

13. Cette augmentation exponentielle pourrait être nuancée si certaines mesures proposées par Lord Woolf, ancien *Lord Chief Justice* d'Angleterre et du Pays de Galle, dans son rapport de décembre 2005 sur les méthode de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme, que l'Assemblée avait soutenu dans son avis n° 259 (2006), avaient été prises en compte. En particulier, la demande de Lord Woolf de clarifier ce qui doit être considéré comme un requête et l'enregistrement des seules requêtes établies sur des formulaires prévus à cet effet.

14. C'est la raison pour laquelle le Groupe de Sages considère la ratification du Protocole n° 14 primordiale. Les autres mesures proposées se situent au-delà dudit Protocole et visent à ce que la Cour puisse assurer pleinement - et à long terme - les tâches qui sont les siennes. Les mesures proposées s'articulent autour des points suivants :

- assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel ;
- établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire;
- renforcement de l'autorité de la jurisprudence de la Cour dans les Etats parties
- modalités de Coopération entre la Cour et les juridictions nationales – Avis Consultatifs ;
- renforcement des voies de recours internes pour la répartition des violations de la Convention ;
- octroi d'une satisfaction équitable ;
- procédure « arrêt pilote » ;
- règlements amiables et médiation ;
- élargissement des fonctions du Commissaire aux droits de l'homme ;
- dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle.

15. Mais le plus important reste la ratification du Protocole n° 14. Sans une entrée en vigueur rapide de cet instrument, les mesures énoncées ont peu de chance de répondre aux difficultés actuelles. D'autre part, il n'est pas évident que certaines mesures annoncées, telles que les avis consultatifs, répondent au désengorgement de la Cour.

16. 2006 a été également marquée par la réunion en octobre du Forum pour l'avenir de la démocratie dont les conclusions serviront de base à l'élaboration d'un rapport proposant l'adoption d'un code de bonne conduite des partis politiques. Une place particulière doit être également accordée au lancement, au mois de novembre, de la campagne européenne « Stop à la violence domestique faite aux femmes » pour laquelle les parlements nationaux des Etats membres ont été invités à « employer tous les moyens » afin de lutter contre cette forme intolérable de violence.

17. Quant à la coopération avec l'Union européenne, elle a été essentiellement marquée par les discussions pour faire avancer les travaux relatifs au Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ainsi que sur les suites du Rapport Juncker et les relations à établir entre le Conseil de l'Europe et l'Agence des Droits fondamentaux de l'Union européenne. A ce sujet, le rapporteur trouve regrettable que cette agence n'ait pas trouvé sa place à Strasbourg pour s'intégrer dans l'ensemble des mécanismes de protection et de défenses des droits de l'homme existant.

18. Malheureusement un certain nombre de points figurant dans l'avis de l'Assemblée concernant les budgets du Conseil de l'Europe pour 2006 n'ont pas été pris en compte par le Comité des Ministres. En effet, ce dernier n'a pas renoncé à appliquer le principe de croissance zéro au budget de l'Organisation. Compte tenu de l'augmentation des frais généraux et administratifs, la part dévolue aux activités ne cesse de diminuer. Une application continue de ce principe mettra en danger à terme des pans entiers de l'action de l'Organisation. Le Comité des Ministres devra alors faire des choix stratégiques concernant le programme de travail du Conseil de l'Europe. Tout abandon partiel d'activités par le Conseil de l'Europe risque d'être irréversible pour l'Organisation. Le vide laissé par le Conseil de l'Europe sera immédiatement comblé par d'autres institutions (OSCE, UE, UNESCO...).

19. Il convient également de regretter l'absence de décision du Comité des Ministres, même les déclarations de certains membres laissent entrevoir une ouverture possible, quant à la proposition de l'Assemblée parlementaire figurant dans ses précédents avis budgétaires n^{os} 243 (2003), 248 (2004) et 256 (2005) d'adopter un budget ou cadre budgétaire pluriannuel. Même regret concernant la modification de la Résolution (94) 31 sur la méthode de calcul du barème des contributions des Etats membres aux budgets du Conseil de l'Europe afin de fixer un montant minimum de contributions payées par les Etats membres qui n'a pas reçu de soutien.

20. Selon cette méthode, les contributions sont calculées d'après une formule qui, pour l'essentiel, prend en compte la population et le PNB des Etats membres, avec un coefficient de pondération de 5 pour le PNB et de 1 pour la population. Une place plus importante accordée au PNB permettrait peut-être d'ajuster plus favorablement pour le Conseil de l'Europe le taux de contribution payé par les plus petits Etats membres qui ne sont pas parmi les plus pauvres.

21. Pour compenser la relative faiblesse des crédits destinés aux activités, les Directions opérationnelles continuent d'être encouragées à demander des contributions volontaires pour le financement d'activités spécifiques ayant des objectifs bien précis et d'une durée limitée. Or aujourd'hui, l'ensemble de ces contributions (issues d'Etats membres ou de la Commission européenne et de ses agences opérationnelles) représente près de 30% des dépenses du programme d'activité du Conseil de l'Europe.

22. Au cours de l'année 2006, le Conseil de l'Europe a reçu plus de 22 millions d'euros sous forme de contributions volontaires. Plusieurs contrats importants ont également été signés avec la Commission européenne ou ses agences portant sur différents programmes de coopération. Dans ce contexte, il est à noter que le programme de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et l'Agence européenne de reconstruction, pour les institutions parlementaires de Serbie et du Monténégro a bien démarré, compte tenu de l'agenda politique de ces deux pays.

23. Mais la question peut être posée de savoir s'il est raisonnable qu'une grande partie des activités du Conseil de l'Europe soit déterminée par quelques gouvernements ou par la Commission européenne, dont les priorités peuvent être différentes de celles du Conseil de l'Europe dans son ensemble. La cohérence de l'action de l'Organisation et sa capacité à mettre en oeuvre des activités prévues dans le

Plan d'action, mais dont l'absence de crédits adéquats l'obligerait à y renoncer, ne risquent-elles pas d'être mises à mal ? L'autre problème est celui de la pérennité de ces contributions. Enfin le Conseil de l'Europe n'a pas vocation à devenir une agence de sous-traitance des états membres ou de la Commission européenne.

IV. Perspectives pour 2008

24. Lors de sa rencontre avec la Commission des questions économiques et du développement, le 26 mars 2007, le Secrétaire général a expliqué aux membres les raisons pour lesquelles l'année 2008 serait une fois de plus difficile en raison des effets en année pleine des décisions prises par le Comité des Ministres et autres obligations statutaires. La situation ne devrait pas pour autant être dramatique. En effet, le reliquat du budget 2006 estimé à 3,2 millions d'euros, pourrait être utilisé pour couvrir les demandes additionnelles pour le renforcement des ressources de la Cour en 2008.

25. Plusieurs facteurs pèseront lourdement sur le budget ordinaire du Conseil de l'Europe, en particulier les besoins répétés de la Cour pour faire face à la croissance exponentielle des affaires qui lui sont soumises, dont le rythme de croissance est supérieur à 10 % par an (voir annexe I). Selon le Greffier la Cour, pour faire face à cet accroissement, la Cour devrait pouvoir disposer d'au moins 750 agents (contre 580 aujourd'hui) et pour résorber le stock d'affaires pendantes, au moins 250 juristes sur une période de 4 ans seraient nécessaires.

26. Face à ce défi, il serait vain de croire que la poursuite de la politique suivie axée sur la compression des dépenses, par gains d'efficacité, dans tous les secteurs du Conseil de l'Europe et une augmentation limitée de la contribution des Etats membres permettra de sauver le système. Les Etats membres doivent faire face à leur responsabilité et financer la totalité des besoins de la Cour Européenne des Droits de l'homme en dehors d'une croissance zéro en termes réels.

27. Il est d'ailleurs curieux de constater que des Etats européens, parmi les plus importants contributeurs aux budgets du Conseil de l'Europe, accordent trois fois plus de ressources financières aux tribunaux pénaux internationaux (TPI) du Rwanda et de l'ex-Yougoslavie qu'au mécanisme de protection des droits de l'homme de Strasbourg. Ces grands pays versent en moyenne 15 millions d'euros chacun pour le fonctionnement des TPI et moins de 5 millions d'euros chacun pour le fonctionnement de la Cour de Strasbourg, si l'on ramène les contributions des Etats membres au budget ordinaire au *pro rata* des crédits accordés à la Cour.

28. Aussi, pour éviter d'engager le Conseil de l'Europe vers sa perte, Il conviendrait de rechercher tous les moyens pour corriger la situation actuelle où la Cour européenne des Droits de l'Homme consomme une part de plus en plus importante des ressources de l'Organisation. La Cour, qui est le système le plus abouti en terme de protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales sur tout le continent, à la fois comme organe de contrôle mais aussi comme créateur de droits par sa jurisprudence, doit recevoir des contributions obligatoires qui lui permettent de faire face à ses besoins, sans détruire pour autant les mécanismes de coopération des autres secteurs du Conseil de l'Europe.

29. C'est la raison pour laquelle, dans l'avis 259 (2006) de l'Assemblée, il était proposé de sortir le budget de la Cour du reste du budget ordinaire et de la traiter à part (soit dans le cadre d'un accord partiel ou élargi, comme cela est le cas pour la Commission pour la Démocratie par le Droit dite Commission de Venise, de laquelle sont membres tous les Etats du Conseil de l'Europe, soit dans un budget spécial séparé du budget ordinaire). Cette solution n'avait pas été retenue en raison du problème posé par les difficultés juridiques découlant du rôle du Comité des Ministres dans l'exécution des arrêts de la Cour.

30. Aussi il conviendrait d'examiner une autre proposition de l'Assemblée, formulée dans son avis 256 (2005), à savoir celle d'établir des barèmes minimaux pour couvrir au moins le coût administratif d'un juge. Ce coût comprend, pour chaque pays, un juge, un administrateur et une assistante, chargés du traitement des requêtes plus certains frais administratifs, soit environ 350 000 €.

31. Cette proposition ne figure pas dans les conclusions du rapport du Groupe des Sages chargé d'examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Cour. Mais dissocier le budget ordinaire de celui de la Cour européenne des droits de l'homme permettrait de revoir sereinement la situation et les priorités assignées aux autres secteurs et entités administratives du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe.

32. Le Groupe des Sages a fait un certain nombre de propositions, tout en précisant que ces dernières ne pouvaient être considérées que si le Protocole n° 14 était ratifié. Effectivement, là est le cœur du problème, car aucune réforme ne peut valablement être mise en œuvre si cette étape primordiale n'est pas franchie. La pression de l'Assemblée doit être plus forte pour convaincre les représentants de la délégation de la Fédération de Russie d'agir auprès de ses autorités (gouvernement et parlement) afin de permettre une ratification rapide de ce protocole.

33. D'une manière générale, le montant du budget pour 2008 devrait se faire sur la base du budget ordinaire accordé en 2007, augmenté des ajustements budgétaires liés à l'effet en année pleine des décisions prises par le Comité des Ministres et d'autres obligations statutaires, que l'on peut estimer à 2% du budget 2007. La proposition de l'Assemblée pourrait donc être : Budget ordinaire 2007 augmenté du coût, en année pleine, des ajustements budgétaires liés aux décisions prises lors de l'adoption de ce budget - taux inflation retenu pour 2008 non compris (voir annexe II).

34. Enfin, les états ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe pourraient également verser au Budget ordinaire du Conseil de l'Europe une contribution obligatoire dont le montant serait fixé d'un commun accord. En effet, un état observateur bénéficie de certaines facilités logistiques qui représentent un coût pour le Conseil de l'Europe (bureau et équipements divers).

35. Dans un contexte budgétaire tendu, le Conseil de l'Europe doit développer des analyses plus systématiques basées sur les conclusions des mécanismes de suivi, élaborer et mettre en œuvre des politiques conçues pour apporter la réponse la plus juste à une question posée. Seule une évaluation régulière des résultats des processus de suivi améliorera à la fois la qualité et l'efficacité des programmes d'activités du Conseil de l'Europe, ce qui augmentera d'autant plus leur impact global pour les pays concernés.

36. Le Programme d'activités a été revu pour 2007. Il est structuré autour de 6 grands chapitres et 15 lignes d'action, afin de mieux tenir compte des priorités et objectifs du Plan d'Action du Troisième Sommet :

- Chapitre I : Droits de l'homme
- Chapitre II : Etat de droit
- Chapitre III : Démocratie et bonne gouvernance
- Chapitre IV : Cohésion Sociale
- Chapitre V : Culture et Dialogue interculturel
- Chapitre VI : Présence du Conseil de l'Europe dans les Etats membres

A ce programme s'ajoutent les différents programmes joints Commission européenne/Conseil de l'Europe mis en œuvre dans plusieurs Etats membres (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Monténégro, Fédération de Russie, Serbie, Turquie et Ukraine) ainsi que plusieurs programmes régionaux (Europe du sud-est) et multilatéraux.

37. La présence du Conseil de l'Europe sur le terrain, au travers de ses différents bureaux et Représentants spéciaux du Secrétaire Général, est importante. Elle facilite la mise en œuvre des programmes sur place et oeuvre pour la promotion de la démocratie dans leur pays hôte. Cependant, dans une période de réduction budgétaire et de priorités il est nécessaire de bien étudier l'importance et l'impact de cette présence sur le terrain. En fonction du résultat, il conviendra peut-être de fermer certains bureaux extérieurs ou d'information établis dans des pays où leur impact est devenu d'une portée moindre. Les crédits ainsi libérés pourront être redéployés vers la création ou le renforcement de bureaux

dans des pays où une présence renforcée du Conseil de l'Europe est plus que souhaitable pour soutenir des actions prioritaires.

38. Dans ce contexte difficile, l'Organisation doit adopter un cadre budgétaire pluriannuel (comme c'est le cas à l'Union européenne), ce qui permettrait d'envisager les perspectives de développement du Conseil de l'Europe à court et moyen terme et de concevoir et mener des projets pluriannuels en toute sérénité. Cette solution aurait le mérite de garantir pendant une période relativement longue le niveau des contributions versées par les Etats membres en évitant l'enlisement des discussions budgétaires que l'Organisation a connu au cours de l'exercice précédent.

39. Un cadre budgétaire pluriannuel est un bon moyen de sécuriser les plans d'investissements à moyen terme destinés à la modernisation de l'outil de travail, à l'entretien et la sécurité des différents bâtiments existants, notamment le Palais de l'Europe et le Centre européen de la jeunesse, qui ont dépassé l'âge critique de 30 ans.

40. Enfin concernant la préoccupation du Comité des Ministres face à l'automatisme de l'ajustement salarial et à la proportion croissante des salaires dans le Budget ordinaire, il convient d'agir prudemment. Le personnel ne doit pas être considéré seulement comme une charge. Il doit être apprécié comme un des actifs les plus précieux de l'Organisation qu'aucune machine ne peut remplacer. Ce patrimoine intellectuel pourrait même être inscrit dans le bilan du Conseil de l'Europe au titre des immobilisations immatérielles. En effet, cette connaissance pourrait être assimilée, toutes proportions gardées, à un portefeuille de brevets pour une entreprise. En effet, le travail aboutit en très grande partie à des 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.

41. C'est la raison pour laquelle, il est indispensable de ne pas chercher, pour de seules raisons d'économies, à sortir du système coordonné actuel, qui regroupe six organisations internationales (le Conseil de l'Europe, le Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme, l'Agence spatiale européenne, l'OTAN, l'OCDE et l'Union de l'Europe occidentale). Ce système est l'un des meilleurs moyens de recruter, conserver et motiver des agents présentant un niveau élevé de formation, très compétents et indépendants en leur offrant une rémunération compétitive par rapport aux trois marchés de recrutement, à savoir le secteur privé, les fonctions publiques nationales et internationales.

42. En conclusion, le Conseil de l'Europe mérite plus qu'un incessant marchandage : il lui faut une stratégie politique pour lui donner une nouvelle ambition. S'inspirant d'une idée française, les pôles d'excellence, le Conseil de l'Europe pourrait devenir le coeur d'un dispositif réunissant dans une synergie étroite et au meilleur niveau les activités de promotion, d'observation, de formation et de contrôle des dispositifs en matière de démocratie et de droits de l'homme au sens large. D'ailleurs, les premières pierres de la création d'un pôle européen d'excellence de la démocratie et des droits de l'homme ont déjà été posées avec la Cour et la Pharmacopée européenne et, en définitive, cet objectif pourrait être à portée de main à condition que les hommes et les femmes politiques s'engagent fermement à soutenir cette évolution avec comme ambition : 400 millions d'euros pour 800 millions d'européens² !

² Avec l'aimable autorisation d'Annelise Oeschger, présidente de la Conférence des OING

Annexe 1 – Statistiques de la Cour

1. Affaires introduites [chiffres arrondis (50)]	2006 (provisoire)	2005	+/-
Affaires introduites	50500	45500	+11%

2. Affaires attribuées à un organe décisionnel (Comité/Chambre) [chiffres arrondis (50)]	2006	2005	+/-
Affaires attribuées	39350	35400	+11%

3. Stades de procédure intermédiaires	2006	2005	+/-
Affaires communiquées au Gouvernement	3210	2860	+12%
Affaires déclarées recevables	1634	1036	+58%
- par une décision séparée	266	399	-33%
- par un arrêt sur le fond	1368	637	+115%

4. Affaires terminées	2006	2005	+/-
Affaires terminées par	29658	28565	+4%
- un arrêt définitif	1498	952	+57%
- une décision (irrecevabilité/radiation)	28160	27613	+2%
Affaires terminées administrativement (non poursuivies par des requérants – dossiers détruits)	12251	13997	-12%

5. Affaires pendantes [chiffres arrondis (50)]	31/12/2006	1/1/2006	+/-
Total des affaires pendantes	89900	81000	+11%
Affaires non attribuées à un organe décisionnel	23400	24200	-3%
Affaires pendantes devant un organe décisionnel	66500	56800	+17%
- Chambre (7 juges)	22950	21900	+5%
- Comité (3 juges)	43550	34900	+25%

Annexe 2 – Scénarii budget 2008

PAYS				2008 - options pour le Budget Ordinaire					
	2007			2007 + 2%		2007 + 4%		2007 + contribution mini 350 K€	
	BO	Autres (1)	Total Général	Augmentation	Total BO	Augmentation	Total BO	Augmentation	Total BO
ALBANIE	236 657	71 488	308 145	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
ANDORRE	127 203	47 103	174 306	2 544	129 747	5 088	132 291	222 797	350 000
ARMENIE	236 657	67 304	303 961	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
AUTRICHE	3 636 825	1 366 594	5 003 419	72 737	3 709 562	145 473	3 782 298	0	3 636 825
AZERBAIDJAN	432 688	101 026	533 714	8 654	441 341	17 308	449 995	0	432 688
BELGIQUE	4 391 169	1 703 465	6 094 634	87 823	4 478 993	175 647	4 566 816	0	4 391 169
BOSNIE-HERZEGOVINE	268 211	181 326	449 537	5 364	273 575	10 728	278 940	81 789	350 000
BULGARIE	580 993	270 400	851 392	11 620	592 613	23 240	604 232	0	580 993
CROATIE	560 088	260 192	820 280	11 202	571 290	22 404	582 492	0	560 088
CHYPRE	236 657	196 179	432 836	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
REPUBLIQUE TCHEQUE	1 588 165	605 994	2 194 159	31 763	1 619 928	63 527	1 651 692	0	1 588 165
DANEMARK	2 974 777	1 070 649	4 045 426	59 496	3 034 273	118 991	3 093 769	0	2 974 777
ESTONIE	236 657	178 803	415 460	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
FINLANDE	2 311 152	915 766	3 226 918	46 223	2 357 375	92 446	2 403 598	0	2 311 152
FRANCE	23 963 091	12 725 536	36 688 627	479 262	24 442 353	958 524	24 921 614	0	23 963 091
GEORGIE	241 193	57 113	298 306	4 824	246 017	9 648	250 841	108 807	350 000
ALLEMAGNE	23 963 091	9 424 504	33 387 595	479 262	24 442 353	958 524	24 921 614	0	23 963 091
GRECE	2 694 931	1 097 383	3 792 314	53 899	2 748 829	107 797	2 802 728	0	2 694 931
HONGRIE	1 500 997	576 570	2 077 567	30 020	1 531 016	60 040	1 561 036	0	1 500 997
ISLANDE	236 657	188 220	424 877	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
IRLANDE	2 168 172	856 822	3 024 993	43 363	2 211 535	86 727	2 254 899	0	2 168 172
ITALIE	23 963 091	9 654 570	33 617 661	479 262	24 442 353	958 524	24 921 614	0	23 963 091
LETTONIE	240 207	175 920	416 126	4 804	245 011	9 608	249 815	109 793	350 000
LIECHTENSTEIN	87 957	47 889	135 847	1 759	89 717	3 518	91 476	262 043	350 000
LITUANIE	381 018	107 624	488 642	7 620	388 638	15 241	396 258	0	381 018

LUXEMBOURG	368 593	225 691	594 284	7 372	375 965	14 744	383 337	0	368 593
MALTE	236 657	90 914	327 570	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
MOLDOVA	236 657	58 778	295 434	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
MONACO	58 573	14 576	73 149	1 171	59 744	2 343	60 915	291 427	350 000
PAYS-BAS	7 393 754	2 928 558	10 322 312	147 875	7 541 629	295 750	7 689 504	0	7 393 754
NORVEGE	3 101 783	1 217 719	4 319 503	62 036	3 163 819	124 071	3 225 855	0	3 101 783
POLOGNE	4 377 167	1 688 784	6 065 951	87 543	4 464 710	175 087	4 552 254	0	4 377 167
PORTUGAL	2 381 557	964 901	3 346 458	47 631	2 429 189	95 262	2 476 820	0	2 381 557
ROUMANIE	1 677 109	684 276	2 361 385	33 542	1 710 651	67 084	1 744 193	0	1 677 109
FEDERATION DE RUSSIE	23 963 091	3 198 721	27 161 812	479 262	24 442 353	958 524	24 921 614	0	23 963 091
SAINT-MARIN	61 136	33 014	94 151	1 223	62 359	2 445	63 582	288 864	350 000
REPUBLIQUE DE SERBIE	549 438	232 478	781 917	10 989	560 427	21 978	571 416	0	549 438
REPUBLIQUE SLOVAQUE	648 637	270 183	918 820	12 973	661 610	25 945	674 583	0	648 637
SLOVENIE	442 154	235 136	677 290	8 843	450 997	17 686	459 840	0	442 154
ESPAGNE	12 801 759	5 334 130	18 135 888	256 035	13 057 794	512 070	13 313 829	0	12 801 759
SUEDE	4 274 221	1 684 459	5 958 680	85 484	4 359 706	170 969	4 445 190	0	4 274 221
SUISSE	4 479 916	1 768 347	6 248 262	89 598	4 569 514	179 197	4 659 112	0	4 479 916
«L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE»	236 657	177 261	413 917	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
TURQUIE	6 065 320	2 368 092	8 433 411	121 306	6 186 626	242 613	6 307 932	0	6 065 320
UKRAINE	2 638 527	567 229	3 205 756	52 771	2 691 298	105 541	2 744 069	0	2 638 527
ROYAUME-UNI	23 963 091	6 670 444	30 633 535	479 262	24 442 353	958 524	24 921 614	0	23 963 091
REPUBLIQUE DU MONTENEGRO	236 657	116 388	353 045	4 733	241 390	9 466	246 123	113 343	350 000
TOTAL	197 450 757	72 478 515	269 929 272	3 949 015	201 399 772	7 898 030	205 348 787	2 385 607	199 836 364

(1) Autres = Budgets des pensions+ budget extraordinaire+ Fonds Jeunesse+ Accords partiels

Commission chargée du rapport : commission des questions économiques et du développement

Renvoi en commission : Mandat permanent

Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 17 avril 2007

Membres de la commission : M. Konstantinos **Vrettos** (Président), Mme Antigoni **Papadopoulos** (Vice-présidente), M. Márton Braun (Vice-président), Mme Doris **Barnett** (Vice-présidente), MM. Ruhi **Açikgöz**, Ulrich **Adam**, Hans **Ager**, Mme Edita **Angyalova**, M. Abdülkadir **Ateş**, Mme Veronika Bellmann, MM. Akhmed Bilalov, Vidar **Bjørnstad**, Jaime Blanco, Luuk Blom, Luc Van den Brande, Patrick Breen, Gianpiero Carlo Cantoni, Mme Cornelia Cazacu, MM. Erol Aslan Cebeci, Ivané Chkhartishvili, Valeriu **Cosarciuc**, Ignacio Cosidó, Ioannis **Dragassakis**, Joan Albert **Farré Santuré**, Relu **Fenechiu**, Mme Urszula **Gacek**, MM. Carles **Gasóliba**, Zahari **Georgiev**, Francis **Grignon**, Nick Harvey (Remplaçant: M. James **Clappison**), Norbert **Hauptert**, Željko Ivanji, Ivan **Ivanov**, Mme Danuta **Jazlowiecka**, M. Miloš Jeftić, Mme Dagný Jónsdóttir, MM. Karen Karapetyan, Albrecht **Konecny**, Anatoliy **Korobeynikov**, Oleksiy Kunchenko, Serhiy **Klyuev**, Jean-Marie Le Guen, Harald Leibrecht, Mme Anna **Lilliehöök**, MM. Arthur Loepfe, Rune Lund, David Marshall (Remplaçant : M. Tony **Lloyd**), Jean-Pierre Masseret, Ruzhdi Matoshi, Miloš **Melčák**, José **Mendes Bota**, Attila Mesterházy, Mme Ljiljana Miličević, MM. Neven **Mimica**, Gebhard **Negele**, Bujar Nishani, Mme Ganira Pashayeva (Remplaçant : M. Sabir **Hajiyev**), MM. Manfred **Pinzger**, Mme Liudmila **Pirozhnikova**, MM. Claudio Podestchi, Jakob **Presečnik**, Jeffrey Pullicino Orlando, Maximilian Reimann, Mme Maria **de Belém Roseira**, MM. Kimmo Sasi (Remplaçant: M. Markku **Laukkanen**), Bernard **Schreiner**, Samad Seyidov, Mme Sabina **Siniscalchi**, MM. Giannicola Sinisi, Leonid Slutsky, Mme Geraldine Smith (Remplaçant : M. Bob **Laxton**), M. Christophe Spiliotis-Saquet, Mme Aldona **Staponkienė**, MM. Stanislav Stashevskiy, Vjaceslavs **Stepanenko**, Han Ten Broeke, Frans Björn von Sydow, Oldřich Vojtř (Remplaçant: M. Ladislav **Skopal**), Varujan Vosganian, Robert **Walter**, Paul **Wille**, Tadeusz **Wita**.

N.B.: Les noms des membres qui ont pris part à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Chef du Secrétariat: M. Newman

Secrétaires de la commission : Mme Ramanauskaite et M. de Buyer.