

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

6 June 1991

Doc. 6455

REPORT

**on the powers of the Assembly
in budgetary matters**

(Rapporteur : Mr MARTÍNEZ,
Spain, Socialist)

Problem

How to increase the Assembly's budgetary powers in view of the Council of Europe's new dimension and with an eye to greater efficiency.

Solution

With regard to the Council of Europe's general budget, the procedure whereby the Assembly is consulted by the Committee of Ministers should be improved and made more credible. The draft budgets and intergovernmental work programmes, as well as the reports of the Budget Committee, should no longer be confidential Committee of Ministers documents inaccessible to parliamentarians but tools with which the latter can work. The Assembly should be able to give its opinion on the following year's budget in the light of these documents. This change in current practice will not require any amendment to the Statute.

As regards the Assembly's operational appropriations, an amendment to the Statute will be necessary in order to empower the Parliamentary Assembly to adopt its own budget. However, for the sake of realism this power cannot be unlimited: the Assembly's budget could not exceed a level determined annually by agreement between the Assembly and the Committee of Ministers. Negotiations on such a solution should be held between the two organs of the Council of Europe, particularly within the Joint Committee.

I. Draft recommendation

1. The Council of Europe is at the centre of major political changes whose institutional effects need to be taken into account. It was in this spirit that the Assembly, in Recommendation 1139 (1991) on the institutional role of the Council of Europe in a continent aspiring to greater unity,

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

6 juin 1991

Doc. 6455

RAPPORT

**sur les compétences de l'Assemblée
en matière budgétaire**

(Rapporteur : M. MARTÍNEZ,
Espagne, socialiste)

Problème

Comment renforcer les compétences de l'Assemblée en matière budgétaire en tenant compte de la nouvelle dimension du Conseil de l'Europe, et dans le souci d'une plus grande efficacité ?

Solution

Pour ce qui est du budget général du Conseil de l'Europe, il convient d'améliorer et de rendre plus crédible la procédure de consultation de l'Assemblée par le Comité des Ministres. Les projets de budget et de programme de travail intergouvernemental, ainsi que les rapports du Comité du budget ne devraient plus être des documents confidentiels du Comité des Ministres, inaccessibles aux parlementaires, mais des instruments de travail pour ces derniers. L'Assemblée devrait pouvoir donner son avis sur le budget relatif à l'exercice à venir, à la lumière des documents susmentionnés. Cette réforme de la pratique en vigueur n'entraîne aucune modification du Statut.

Pour ce qui est des crédits de fonctionnement de l'Assemblée, un amendement au Statut s'avère nécessaire afin d'attribuer à l'Assemblée parlementaire le pouvoir d'adopter son propre budget. Cependant, dans un souci de réalisme, ce pouvoir ne saurait être illimité: le budget de l'Assemblée ne pourrait dépasser un taux établi chaque année d'un commun accord entre l'Assemblée et le Comité des Ministres. Cette solution implique que des négociations aient lieu à ce sujet, notamment au sein du Comité Mixte, entre les deux organes du Conseil de l'Europe.

I. Projet de recommandation

1. Le Conseil de l'Europe est au centre de mutations politiques importantes dont les incidences sur le plan institutionnel doivent être prises en compte; c'est dans cet esprit que l'Assemblée, dans sa Recommandation 1139 (1991) relative au rôle institutionnel du Conseil de l'Europe dans un

recommended that the Committee of Ministers "consider urgently in 1991 (that is to say during the chairmanship of Spain and Sweden), together with the Parliamentary Assembly, all steps necessary, including the revision of the 1949 Statute, to ensure that the Council of Europe will be in a position to assume fully its responsibilities in the institutional framework emerging on the European continent".

2. The budgetary powers conferred on the Assembly by current texts and practice are not in keeping either with its nature as an organ of national parliamentarians or with the political role it has succeeded in playing in the face of the recent, far-reaching shifts in European balances.

3. Each year the Assembly is asked to provide two opinions (on the Council of Europe's general budget and on its own budget) relating to the following financial year without either having seen the draft budget submitted to the Committee of Ministers by the Secretary General or being aware of the positions of the bodies involved in the budgetary process (Ministers' Deputies, Budget Committee).

4. In respect of the Organisation's general budget, it would be appropriate to improve and expand the consultation of the Assembly by altering both the procedure and the timetable.

5. As far as its own budget is concerned, the Assembly should enjoy a certain amount of independence in keeping with its dignity as an organ made up of members of national parliaments as well as with its concern to make its action more efficient.

For these reasons, the Assembly makes the following recommendations to the Committee of Ministers:

A. With regard to the general budget of the Council of Europe:

i. the following elements should be communicated to the Assembly in good time for the purposes of preparing its opinion on the budget:

a. the indicative growth rates and main objectives adopted by the Ministers' Deputies;

b. the Secretary General's draft budget and intergovernmental programme of activities;

c. the reports of the Budget Committee;

ii. dates should be set by mutual agreement between the Chairman of the Committee of Ministers and the President of the Assembly for the

continent aspirant à une unité renforcée, a recommandé au Comité des Ministres «d'examiner d'urgence en 1991 (c'est-à-dire durant la présidence de l'Espagne et de la Suède), conjointement avec elle, toutes les mesures, y compris la révision du Statut de 1949, nécessaires pour que le Conseil de l'Europe soit à même d'assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre institutionnel qui commence à se dessiner sur le continent européen».

2. Les compétences en matière budgétaire que les textes et la pratique en vigueur assignent à l'Assemblée ne sont conformes ni à sa nature d'organe composé de représentants des parlements nationaux ni au rôle politique qu'elle a su jouer face aux récentes mutations profondes des équilibres européens.

3. Chaque année l'Assemblée est appelée à formuler deux avis (sur le budget général de l'Organisation et sur son propre budget) relatifs à l'exercice à venir sans connaître ni le projet de budget soumis par le Secrétaire Général au Comité des Ministres ni la position des instances qui interviennent dans la procédure budgétaire (Délégués des Ministres, Comité du budget).

4. Pour ce qui est du budget général de l'Organisation, il conviendrait d'améliorer et de renforcer la consultation de l'Assemblée, en modifiant à la fois la procédure et le calendrier.

5. Quant à son propre budget, l'Assemblée devrait bénéficier d'un certain degré d'autonomie, qui soit compatible à la fois avec la dignité d'un organe composé de parlementaires nationaux et avec la recherche d'une plus grande efficacité dans son action.

Pour ces raisons, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres:

A. Pour ce qui est du budget général du Conseil de l'Europe:

i. de communiquer en temps utile à l'Assemblée, en vue de la préparation de son avis, les éléments suivants:

a. les taux indicatifs de croissance et les grandes orientations retenues par les Délégués des Ministres;

b. le projet de budget et de programme intergouvernemental d'activités du Secrétaire Général;

c. les rapports du Comité du budget;

ii. de fixer d'un commun accord entre le Président du Comité des Ministres et le Président de l'Assemblée les dates d'adoption de l'avis de

adoption of the Assembly's opinion by the Standing Committee and for the examination of the draft budget by the Committee of Ministers in the light of the Assembly's opinion.

B. With regard to the Assembly's operational appropriations on the basis of Article 41 of the Statute of the Council of Europe :

i. Article 38, paragraph *d* of the Statute should be replaced by the following text: "The operational expenditure of the Assembly shall be set out in a separate budget submitted to the Assembly each year for approval. The annual growth rate of this budget shall be determined by agreement between the Committee of Ministers and the Assembly."

ii. Article 16 of the Statute should consequently be amended to read as follows: "subject to the provisions of Articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 and 38*d*..."

II. Explanatory memorandum

by Mr MARTÍNEZ

Foreword

1. The Assembly's powers in the budgetary field must be examined in the wider context of the Assembly's role in the Council of Europe. The restrictive wording of the 1949 Statute reveals the mistrust of a number of governments regarding the role an organ composed of parliamentarians from member states could have played in the new organisation. That is why the "Consultative" Assembly was not even empowered under the Statute to draw up its own agenda. Fortunately, this last restriction was quickly abolished. With more particular reference to the subject of this report, i.e. the budgetary field, the Statute gives sole powers in budgetary matters to the Committee of Ministers, while granting not even an advisory role to the Assembly. Over the years, in the period from 1949 to 1975, the Assembly acquired an extremely modest advisory role — as I shall show in this report — and the principle of the budgetary "package" was established to cover some of its operational costs.

2. Europe is now going through considerable political changes (which it is unnecessary to go over again in this report) that inevitably affect institutional arrangements. Our organisation already has twenty-five member countries, and is on the point of expanding to absorb new European countries, while holding itself ready to play on the pan-European stage what the member governments hope will be a significant role. It was against this background that in Recommendation 1139 (1991) on the institutional role of the Council

l'Assemblée par la Commission Permanente et de l'examen du projet de budget, à la lumière de l'avis de l'Assemblée, par le Comité des Ministres.

B. Pour ce qui est des crédits de fonctionnement de l'Assemblée, en se fondant sur l'article 41 du Statut du Conseil de l'Europe :

i. que l'article 38, paragraphe *d*, du Statut soit remplacé par le texte suivant: « Les crédits de fonctionnement de l'Assemblée font partie d'un budget séparé soumis chaque année à l'approbation de l'Assemblée. Le taux de croissance annuelle dudit budget fait l'objet d'un accord entre le Comité des Ministres et l'Assemblée. »

ii. que l'article 16 du Statut soit, par conséquent, amendé comme suit: « Sous réserve des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire tels qu'ils sont définis aux articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 et 38*d*... ».

II. Exposé des motifs

par M. MARTÍNEZ

Avant-propos

1. Les compétences de l'Assemblée en matière budgétaire doivent être examinées dans le cadre plus vaste du rôle de l'Assemblée au sein du Conseil de l'Europe. Le Statut de 1949 révèle dans sa rédaction restrictive la méfiance d'un certain nombre de gouvernements envers le rôle qu'un organe composé de parlementaires des Etats membres aurait pu revêtir dans le cadre de la nouvelle Organisation. Pour ces raisons, l'Assemblée dite « consultative » n'avait même pas — aux termes du Statut — le pouvoir de fixer son propre ordre du jour. Cette dernière restriction a heureusement été rapidement supprimée. En ce qui concerne plus particulièrement l'objet du présent rapport, à savoir le domaine budgétaire, le Statut attribue le pouvoir budgétaire au seul Comité des Ministres et n'accorde même pas un rôle consultatif à l'Assemblée. C'est au fil des années — dans la période qui est allée de 1949 à 1975 — que l'Assemblée a acquis un pouvoir consultatif extrêmement modeste — comme je le mettrai en relief dans ce rapport — et que le principe de l'« enveloppe » budgétaire a été établi au profit d'une partie de ses crédits de fonctionnement.

2. Aujourd'hui, l'Europe connaît des mutations politiques considérables — mutations qu'il n'est pas nécessaire de retracer dans ce rapport — qui ont inévitablement des incidences sur la sphère institutionnelle. Notre Organisation compte déjà vingt-cinq pays membres et est prête à s'élargir à d'autres pays européens, ainsi qu'à jouer sur la scène paneuropéenne un rôle que les gouvernements membres souhaitent significatif. Face à cette réalité, l'Assemblée dans sa Recommandation 1139 (1991) relative au rôle institutionnel du

of Europe in a continent aspiring to greater unity the Assembly recommended that the Committee of Ministers "consider urgently in 1991 (that is to say during the chairmanship of Spain and Sweden), together with the Parliamentary Assembly, all steps necessary, including the revision of the 1949 Statute, to ensure that the Council of Europe will be in a position to assume fully its responsibilities in the institutional framework emerging on the European continent". The report I have the honour to submit on behalf of the Committee on the Budget fully reflects these concerns. It deals notably with the inadequacy of budgetary rules and practice in relation to the new organisation taking shape before our eyes and the new role assigned to it by governments.

3. To appreciate the nature of the problem, it is first necessary to consider the fact that the existence of an organ composed of representatives of the national parliaments which each exercise national sovereignty in their own countries can no longer remain unreflected in the way power is distributed within the Council of Europe. The example of the European Parliament, which has acquired total autonomy concerning adoption of its own budget, and far-reaching powers — including the power to adopt or reject the draft budget as a whole — regarding the general budget of the European Communities, cannot leave us indifferent. However, there should be no question of seeking to copy the European Communities since this would be to ignore the great differences between the Council of Europe and the European Communities. Nevertheless, the Parliamentary Assembly can no longer be satisfied with the derisory powers given to it under the Statute and current practice. In my report I shall constantly distinguish between the Assembly's role *vis-à-vis* the Council of Europe's general budget and its role in relation to its own budget. With regard to the former, it is easy to see that the Assembly's present budgetary powers do not even constitute consultation worthy of the name. With regard to its own budget, the Assembly must lay claim to the power of decision. This is not just a question of principle, but also a question of effectiveness. The initiatives and programmes launched by the Assembly may be held back by the opposition or inertia of the Committee of Ministers, which has full powers to refuse or reduce the appropriations the Assembly needs to carry out its work. Finally, it should not be forgotten that the new institutional framework emerging in Europe owes a great deal to the bold initiatives taken by the Parliamentary Assembly in the very early stages of the movement towards democracy in the countries of Central and Eastern Europe. It was thanks to the Assembly's institutional imagination and its creativity that it was possible, by means of the special guest status, to welcome the states of Central and Eastern Europe, some of which have since joined the organisation. In recognition of the role played by the Assembly, and in

Conseil de l'Europe dans un continent aspirant à une unité renforcée a recommandé au Comité des Ministres «d'examiner d'urgence en 1991 (c'est-à-dire durant la présidence de l'Espagne et de la Suède), conjointement avec elle, toutes les mesures, y compris la révision du Statut de 1949, nécessaires pour que le Conseil de l'Europe soit à même d'assumer pleinement ses responsabilités dans le cadre institutionnel qui commence à se dessiner sur le continent européen». Le rapport que j'ai l'honneur de présenter au nom de la commission du budget s'inscrit dans le droit fil de ces préoccupations. Il y est question notamment de l'inadéquation des règles et de la pratique budgétaires par rapport à la nouvelle organisation qui est en train de naître sous nos yeux et au nouveau rôle que les gouvernements lui assignent.

3. Pour apprécier les données du problème, il faut en premier lieu considérer le fait que l'existence d'un organe composé de représentants des parlements nationaux, qui exercent, chacun dans son pays, la souveraineté nationale, ne peut plus longtemps rester sans effet sur le plan de la distribution du pouvoir au sein du Conseil de l'Europe. L'exemple du Parlement européen qui a acquis une autonomie totale en ce qui concerne l'adoption de son propre budget et de larges pouvoirs — allant jusqu'à la possibilité d'adopter ou de rejeter en bloc le projet de budget — pour ce qui est du budget général des Communautés européennes ne peut pas nous laisser indifférents. Mais ce n'est pas le mimétisme par rapport aux Communautés européennes qu'il convient de rechercher, car une telle attitude méconnaîtrait les différences profondes de nature qui existent entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes. Toutefois, l'Assemblée parlementaire ne peut plus se contenter des compétences dérisoires qui lui sont attribuées par le Statut et par la pratique en vigueur. Dans mon rapport, j'opérerai une distinction constante entre le rôle que l'Assemblée exerce vis-à-vis du budget général du Conseil de l'Europe et son rôle par rapport à son propre budget. Pour ce qui est du premier, l'on se rendra aisément compte que les compétences budgétaires de l'Assemblée ne constituent même pas, à l'heure actuelle, une consultation digne de ce nom. Pour ce qui est de son propre budget, l'Assemblée doit revendiquer un pouvoir de décision. Il ne s'agit pas seulement d'une question de principe, mais également d'une question d'efficacité. Les initiatives et les programmes que lance l'Assemblée peuvent être freinés par l'opposition ou l'inertie du Comité des Ministres, qui a tout pouvoir pour refuser ou réduire les crédits dont l'Assemblée a besoin pour s'acquitter de ses tâches. Enfin, il ne faut pas oublier que le nouveau cadre institutionnel qui se dessine en Europe doit beaucoup aux initiatives audacieuses prises par l'Assemblée parlementaire à l'aube des premières évolutions vers la démocratie dans les pays d'Europe centrale et de l'Est. C'est grâce à l'imagination institutionnelle et à la créativité de l'Assemblée que le statut d'invité spécial a permis

view of the importance of the initiatives it takes to affirm the role of the Council of Europe in pan-European relations, we must insist on the need to give the Assembly a certain amount of autonomy in budgetary matters. I shall endeavour in this report to outline the form that autonomy might take, approaching this task with the responsible realism the Assembly has constantly shown hitherto.

4. This report has its source in Order No. 453 (1990) (see Appendix I) on the Assembly's powers in the budgetary field, adopted on 3 July 1990. In that Order the Assembly refers first to its prior Recommendation 1038 (1986) which was unfavourably received on the whole by the Committee of Ministers. This recommendation was aimed at improving the Assembly's consultative role in budgetary matters without in any way exceeding the consultative nature of its powers in this field. In addition, the recommendation did not envisage any amendment of the Council of Europe's Statute. Order No. 453 redefined the objective ("to establish properly the Assembly's powers in the budgetary field") and indicated one method which could be employed: "If need be, the Council of Europe Statute should be amended as required."

5. In the light of these indications, I shall try to describe as realistically as possible the present situation with a view to clarifying the Assembly's powers in budgetary matters. I hope at this point to be able to clarify the basic distinction between the role played by the Assembly *vis-à-vis* the Council of Europe general budget on the one hand and its own budget on the other. For the former I believe that the Assembly's consultative role should be strengthened and made finally credible. For the latter, a more ambitious step should be taken, namely to attribute to the Assembly the power of decision or co-decision.

The Assembly's budgetary powers under current practice

6. Before formulating specific proposals for reform, we need to describe the current situation of the exercise of budgetary power in terms both of the Statute and the pertinent texts and of current practices in the Council.

7. The Statute of the Council of Europe invests all budgetary power in the Committee of Ministers. Under Article 38.c of the Statute: "In accordance with the financial regulations, the budget of the Council shall be submitted annually by the Secretary General for adoption by the com-

d'accueillir les Etats d'Europe centrale et de l'Est, dont certains ont depuis lors adhéré à l'Organisation. La reconnaissance du rôle joué par l'Assemblée et l'importance des initiatives qu'elle prend pour affirmer le rôle du Conseil de l'Europe dans les relations paneuropéennes nous conduisent à insister sur la nécessité d'attribuer à l'Assemblée une certaine autonomie budgétaire. J'essaierai dans le présent rapport de tracer les contours de cette autonomie. J'essaierai de le faire avec le réalisme responsable dont l'Assemblée n'a cessé de faire preuve jusqu'à ce jour.

4. Le présent rapport puise sa source dans la Directive n° 453 (1990) relative aux compétences de l'Assemblée en matière budgétaire (voir annexe I), adoptée le 3 juillet 1990. L'Assemblée s'y réfère tout d'abord dans sa précédente Recommandation 1038 (1986) à laquelle le Comité des Ministres a réservé un accueil globalement négatif. Cette recommandation visait à améliorer le rôle consultatif de l'Assemblée dans le domaine budgétaire, sans pour autant dépasser la nature consultative de ses compétences en la matière. En outre, ladite recommandation n'envisage aucune modification du Statut du Conseil de l'Europe. La Directive n° 453 a redéfini l'objectif à poursuivre («définir clairement les compétences de l'Assemblée dans le domaine budgétaire»), tout en indiquant l'un des moyens qui pourrait être employé: «Si besoin est, le Statut du Conseil de l'Europe doit être amendé de manière appropriée.»

5. A la lumière de ces indications, j'essaierai de tracer un cadre le plus réaliste possible de la situation actuelle, en vue d'une clarification des compétences de l'Assemblée en matière budgétaire. Je souhaite, dès maintenant, réaffirmer la distinction fondamentale entre le rôle que l'Assemblée exerce vis-à-vis du budget général du Conseil de l'Europe, d'une part, et son rôle par rapport à son propre budget, d'autre part. Pour le premier, il s'agit, à mes yeux, de renforcer — en le rendant finalement crédible — le rôle consultatif de l'Assemblée. Pour le second, il s'agit de franchir un pas beaucoup plus ambitieux, à savoir attribuer à l'Assemblée un pouvoir de décision ou de co-décision.

Les compétences budgétaires de l'Assemblée à la lumière de la pratique en vigueur

6. Avant de formuler des propositions concrètes de réforme, il convient de retracer la situation actuelle en matière d'exercice des compétences budgétaires tant pour ce qui concerne le Statut et les textes dérivés que pour ce qui a trait à la pratique en vigueur au sein de l'Organisation.

7. Le Statut du Conseil de l'Europe attribue toutes les compétences budgétaires au Comité des Ministres. Aux termes de l'article 38.c du Statut, «le budget du Conseil est soumis chaque année par le Secrétaire Général, dans les conditions fixées par le règlement financier, à l'approbation

mittee". A proposal by the Secretary General and a decision by the Committee of Ministers can therefore be adopted without any need for the slightest intervention by the Assembly. Article 38 *d* of the statute, however, mentions the Assembly as follows: "The Secretary General shall refer to the committee requests from the Assembly which involve expenditure exceeding the amount already allocated in the Budget for the Assembly and its activities". This text is restricted to laying down the right of the Assembly to formulate requests for supplementary appropriations.

8. I shall not recount here the gradual steps by which the Assembly has acquired a modicum of consultative power in budgetary matters. A complete study on the subject was appended to document AS/Bud (11) 3 (covering the period from 1949 to 1960). All important developments since 1949 are reproduced in the compendium "Texts relating to the powers of the Assembly in budgetary matters" (1975), "Texts on budgetary and financial matters" (1985) (2) (3) and in documents AS/Bud (24) 3 and (26) 8.

9. A description of practice could be made in accordance with several criteria. Your Rapporteur has decided to choose the chronological one which best shows the routing of Assembly opinions and the draft budget through a budgetary year.

January-June

Preparation by the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme of Assembly opinions on the Council of Europe budget and the Assembly's operational appropriations.

In January, the Committee on the Budget designates its Rapporteurs for the two opinions it has to formulate. The first of these relates to the Council of Europe budget as a whole; the second, to the Assembly's operational appropriations. The preparatory work proceeds until the seminar meetings. In fact it is rare — for reasons I shall explain below — for the Assembly to have before it the two draft opinions at its spring session. It should be emphasised here that the Assembly opinion on the budget of the Council is in three parts. In fact, first, the Assembly has to give an opinion on the last accounts to have been closed and audited. Secondly, the opinion includes a part relating to the current year, that is, the budget already adopted by the Committee of Ministers which is being implemented. The Committee on the Budget is then requested to give an opinion on the draft budget for the following year (which will be prepared later and, in any case, is not transmitted as such to the Assembly since it is a confidential document of the Committee of Ministers) with a

du Comité». Une proposition du Secrétaire Général et une décision du Comité des Ministres peuvent donc être adoptées sans que la moindre intervention de l'Assemblée ne soit prévue. Cependant, l'article 38 du Statut fait mention de l'Assemblée dans son paragraphe *d*, libellé comme suit: «Le Secrétaire Général soumet au Comité 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.» Ce texte se limite à établir le droit de l'Assemblée à formuler des demandes visant à obtenir des crédits supplémentaires.

8. Je ne retracerai pas ici l'historique des petits pas grâce auxquels l'Assemblée a acquis un minimum de compétence consultative en matière budgétaire. Une étude complète à ce sujet a été annexée au document AS/Bud (11) 3 (couvrant la période de 1949 à 1960). Tous les développements importants depuis 1949 sont reproduits dans le recueil «Textes relatifs au rôle de l'Assemblée dans le domaine budgétaire» (1975), «Recueil de textes en matières budgétaire et financière» (1985) (2) (3), ainsi que dans les documents AS/Bud (24) 3 et 26 (8).

9. Une description de la pratique pourrait se faire suivant plusieurs critères. Votre rapporteur a décidé de choisir le critère chronologique, qui permet de suivre au mieux le cheminement des avis de l'Assemblée et du projet de budget tout au long d'une année budgétaire.

Janvier-juin

Préparation par la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental des avis de l'Assemblée sur le budget du Conseil de l'Europe et sur les crédits de fonctionnement de l'Assemblée.

C'est en janvier que la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental désigne ses rapporteurs sur les deux avis qu'elle est compétente à formuler. Le premier des deux avis concerne l'ensemble du budget du Conseil de l'Europe; le deuxième, les crédits de fonctionnement de l'Assemblée. Le travail de préparation se poursuit jusqu'aux réunions d'été. En effet, il est rare — pour les raisons que j'indiquerai plus loin — que l'Assemblée soit saisie des deux projets d'avis lors de sa session de printemps. Il convient de souligner ici que l'avis de l'Assemblée sur le budget de l'Organisation comporte trois parties. En effet, il s'agit, en premier lieu, pour l'Assemblée d'exprimer un avis sur les comptes du dernier exercice clos et apuré. En deuxième lieu, l'avis comprend une partie consacrée à l'exercice en cours, c'est-à-dire à un budget déjà adopté par le Comité des Ministres et qui se trouve dans la phase d'exécution. La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental est ensuite appelée à donner un avis sur le projet de

summary last-minute indication of budgetary prospects.

The other Assembly opinion concerns its operational appropriations and is intended to be included in the draft budget of the Secretary General. The Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme prepares it with the assistance of the Council of Europe Finance Division. It should be emphasised here that in June 1975 the Ministers' Deputies recognised that the Assembly budget consisted of two separate sets of appropriations:

— one covering appropriations for staff;

— the second comprising all the other appropriations for the functioning of the Assembly (budget and package).

The Committee of Ministers has agreed that the second set should be voted in the form of a single appropriation although it continues to be divided into sub-heads. If subsequently the Assembly wishes to alter the amounts under the different sub-heads of the package this can be done by the Secretary General at the request of the Assembly and under the terms of Article 31 of the Financial Regulations.¹

Over the same period (January to June) the intergovernmental steering committees discuss and approve their priority activities for the coming year.

May

The Budget Committee instituted under Article 29 of the Financial Regulations holds its first annual meeting on budget forecasts for the coming year. It should be emphasised that under the Financial Regulations the committee consists of nine "experts" appointed by the Committee of Ministers for a term of three years. Article 29 paragraph 1, last sub-paragraph, is very explicit as to the nature of the body: "The members of the Budget Committee shall act in the capacity of independent experts and advisers to the Committee of Ministers." It could therefore be expected to be an independent body. In reality, the members of the committee are experts from the Ministries of Finance of the countries concerned and act in that

budget de l'année suivante (qui sera préparé plus tard et qui en tout cas n'est pas communiqué en tant que tel à l'Assemblée, au vu de sa nature de document confidentiel du Comité des Ministres) avec une connaissance très sommaire et de dernière minute des perspectives budgétaires.

L'autre avis de l'Assemblée concerne ses crédits de fonctionnement. Cet avis est destiné à être incorporé dans le projet de budget du Secrétaire Général. La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental l'élabore avec l'assistance de la Division des finances du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Il convient de souligner dès maintenant qu'en juin 1975 les Délégués des Ministres ont reconnu que le budget de l'Assemblée se composait de deux masses distinctes de crédits:

— l'une comportant les crédits de personnel;

— l'autre comportant l'ensemble des autres crédits de fonctionnement de l'Assemblée (enveloppe budgétaire).

Le Comité des Ministres a accepté que la deuxième masse soit votée sous la forme d'un crédit global qui continue cependant à être ventilé par articles. Si par la suite l'Assemblée désire modifier les montants respectifs des différents articles de l'enveloppe, cette modification sera faite par le Secrétaire Général à la demande de l'Assemblée dans le cadre de l'article 31 du Règlement financier¹.

Au cours de la même période (janvier-juin), les comités directeurs intergouvernementaux discutent et approuvent leurs activités prioritaires pour l'année à venir.

Mai

Le Comité du budget, prévu par l'article 29 du Règlement financier, tient sa première réunion annuelle sur les perspectives budgétaires pour l'année à venir. Il convient de souligner qu'aux termes du Règlement financier ce comité est constitué de neuf « experts » désignés par le Comité des Ministres pour une période de trois ans. L'article 29, paragraphe 1 *in fine*, ne pourrait être plus explicite quant à la nature de cet organe: « Les membres du Comité du budget agissent en qualité d'experts indépendants et de conseillers du Comité des Ministres. » On s'attendrait donc à être en présence d'un organe indépendant. Dans la réalité, les membres du comité sont des experts des ministères des Finances des pays concernés et agissent en

1. "In case of need the Secretary General may effect transfers within each vote of the Budget, subject to the conditions and limitation fixed by the Committee of Ministers at the time of its approval. Transfers from one vote to another may be made only with the authorisation of the Committee of Ministers given on advice of the Budget Committee."

1. « En cas de nécessité, le Secrétaire Général peut effectuer des virements à l'intérieur de chaque titre du budget, sous réserve des conditions et limitations fixées par le Comité des Ministres lors de l'approbation du budget. Les virements de titre à titre ne peuvent être effectués qu'après autorisation préalable du Comité des Ministres donnée sur avis du Comité du budget. »

capacity, that is, as governmental experts. This constitutes an anomaly in the system but this is probably inevitable given the interest that member states have in exercising strict control over the preparation of the budget.

June

The Ministers' Deputies hold an informal meeting during which they give the first indications as to the growth rate and main lines adopted for the coming year.

June-July

At its summer meetings (last week in June/first week in July), the Standing Committee adopts the two Assembly opinions. Close contacts with the Secretary General or his/her representatives in May and June provide the Assembly with information on the invited approaches of the bodies responsible (Secretary General, Budget Committee and Committee of Ministers) for the coming financial year. That is why over the years there has been a growing trend to submit the two draft opinions to the Standing Committee at its summer meetings rather than to the Plenary Assembly at its spring meeting (April or May).

1 September

The Secretary General transmits the draft budget and intergovernmental work programme to the permanent representatives of member states. With regard to the Assembly's operational appropriations, if the Secretary General is unable to approve any of the Assembly's proposals he/she informs the Committee of Ministers accordingly, giving the reasons, after consulting the President of the Assembly.¹ The Secretary General reproduces verbatim the Assembly's Opinion in his/her draft budget. He/she submits comments on the opinion ("position of the Secretary General on the Assembly's estimate") and provides supplementary information on the various sub-heads relating to the appropriations.

Early October

The Budget Committee meets for the second time. It examines the Secretary General's draft budget (including the Assembly's opinion on the budget and the comments of the Secretary

tant que tels, c'est-à-dire en tant qu'experts gouvernementaux. Nous sommes en présence d'une anomalie du système, mais cette anomalie est probablement inévitable, étant donné l'intérêt que les Etats membres portent au contrôle étroit sur la préparation du budget.

Juin

Les Délégués des Ministres tiennent une réunion informelle au cours de laquelle ils donnent les premières indications quant au taux de croissance et aux grandes orientations retenues pour l'exercice à venir.

June-July

La Commission Permanente adopte lors des réunions d'été (dernière semaine de juin-première semaine de juillet) les deux avis de l'Assemblée. Les contacts étroits avec le Secrétaire Général ou ses représentants permettent à l'Assemblée d'acquiescer au mois de mai et au mois de juin des informations sur les premières orientations des organes responsables (Secrétaire Général, Comité du budget et Comité des Ministres) pour l'exercice à venir. Voilà pourquoi la tendance s'est affirmée, au fil des années, à présenter les deux projets d'avis à la Commission Permanente lors des réunions d'été plutôt qu'à l'Assemblée plénière lors de sa réunion de printemps (avril ou mai).

1^{er} septembre

Le Secrétaire Général communique aux représentants permanents des Etats membres les projets de budget et de programme intergouvernemental d'activités. En ce qui concerne les crédits de fonctionnement de l'Assemblée, lorsque le Secrétaire Général n'est pas en mesure d'accepter l'une ou l'autre des propositions de l'Assemblée, il en informe le Comité des Ministres, motifs à l'appui, après avoir consulté le Président de l'Assemblée¹. Le Secrétaire Général reproduit intégralement l'avis de l'Assemblée dans son projet de budget. Il présente des commentaires sur cet avis («position du Secrétaire Général sur les crédits demandés par l'Assemblée») et fournit des informations supplémentaires sur les différents articles relatifs à ces crédits.

Début octobre

Le Comité du budget se réunit pour la deuxième fois. Il examine le projet de budget du Secrétaire Général (y compris l'avis budgétaire de l'Assemblée et les commentaires du Secrétaire

1. See Resolution (53) 38 and the procedure established between the Assembly and Secretary General in 1973, pages 30 to 39 of the texts relating to the role of the Assembly in budgetary matters.

1. Voir Résolution (53) 38 et procédure établie entre l'Assemblée et le Secrétaire Général en 1973, p. 30 à 39 des textes relatifs au rôle de l'Assemblée en matière budgétaire.

General). After this, it submits a report to the Committee of Ministers along with specific proposals.

It should be noted that neither the Secretary General's draft budget nor the report of the Budget Committee is transmitted as such to the members of the Assembly and, particularly, to the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme. The Secretary General or his/her representatives nevertheless inform the Committee on the Budget orally (generally with a supporting written text) of the content of the draft budget and the report of the Budget Committee.

Mid-November

The Enlarged Joint Committee ("Colloquy"): in its reply to Recommendation 1038 (1986) the Committee of Ministers recognised the importance of the enlarged Joint Committee ("Colloquy"), held in November, in that it allowed the Assembly to draw the attention of the decision-making body to its concerns on budgetary matters. In recent years, this opportunity has been taken regularly. On that occasion, the President of the Assembly plays an important role as spokesman for the Assembly. In particular, attention is paid to the Assembly's operational appropriations and therefore to the requirements which the latter considers as priorities.

Late November — Early December

The Ministers' Deputies hold detailed discussions (possibly with the assistance of internal working groups) and adopt both the budget and the intergovernmental work programme.

10. The budget procedure I have just described in chronological order has a number of weak points. First, regarding the Assembly opinion on the general budget of the Council, reference should be made to the three separate parts. Although the time schedule for submitting the opinion can be considered satisfactory with regard to the last accounts to have been closed and audited and those for the current year, it is perfectly obvious that the schedule for the opinion on the forthcoming year is not. In fact, at the time when the Committee on the Budget adopts the draft opinion — generally in mid-June — the indications for the following year and the intentions of the various bodies which take part in the budget procedure are as yet fragmentary and imprecise. Hence, the Assembly opinion on the following year amounts to a statement of intentions which the Secretary General in his/her draft, and later the Deputies, may possibly take into account.

Général). A la fin de ses travaux, il présente un rapport au Comité des Ministres, assorti de propositions spécifiques.

Il convient de noter que ni le projet de budget du Secrétaire Général ni le rapport du Comité du budget ne sont communiqués en tant que tels aux membres de l'Assemblée et en particulier à la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental. Toutefois, le Secrétaire Général ou ses représentants informent cette dernière commission oralement (en général avec un texte écrit à l'appui) du contenu du projet de budget et du rapport du Comité du budget.

Mi-novembre

Comité Mixte élargi («Colloque»): dans sa réponse à la Recommandation 1038 (1986), le Comité des Ministres reconnaît l'importance du Comité Mixte élargi («Colloque»), qui se tient au mois de novembre, dans la mesure où il permet à l'Assemblée d'attirer l'attention de l'organe de décision sur ses préoccupations en matière budgétaire. Au cours des dernières années, cette opportunité a été régulièrement saisie. Le Président de l'Assemblée joue à cette occasion un rôle important de porte-parole de l'Assemblée. L'accent est notamment mis sur les crédits de fonctionnement de l'Assemblée et donc sur les exigences que cette dernière considère comme prioritaires.

Fin novembre-début décembre

Les Délégués des Ministres discutent de façon détaillée (éventuellement avec l'appui de groupes de travail internes) et adoptent à la fois le budget et le programme de travail intergouvernemental.

10. La procédure budgétaire que je viens de décrire dans l'ordre chronologique présente un certain nombre de faiblesses. Tout d'abord, pour ce qui est de l'avis de l'Assemblée sur le budget général de l'Organisation, il convient de se référer aux trois parties distinctes. Si le calendrier de présentation de l'avis peut être considéré comme satisfaisant pour ce qui concerne les comptes du dernier exercice clos et apuré, et pour ce qui concerne l'exercice en cours, le caractère inadéquat du calendrier pour l'avis sur l'exercice à venir saute aux yeux. En effet, à l'époque où la commission du budget adopte le projet d'avis — en général la mi-juin — des indications concernant l'exercice à venir et les intentions des différentes instances qui interviennent dans la procédure budgétaire sont encore imprécises et fragmentaires. Ainsi, l'avis de l'Assemblée sur l'exercice à venir revêt le caractère d'une formulation de souhaits dont le Secrétaire Général dans son projet et plus tard les Délégués pourront éventuellement tenir compte.

**Proposals for strengthening
the Assembly's budgetary powers**

A. Regarding the general budget of the Council of Europe

11. The rapporteur considers that the situation should be radically altered. The opinion on the last accounts to have been closed and audited and the opinion on the current year should be separated from the opinion on the following year. They should constitute a single text which would be submitted by the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme to the Plenary Assembly in April or to the Standing Committee at the summer meetings. This would then give rise to a budgetary debate whose findings could be valuable for the rapporteur responsible for preparing the opinion on the following year.

12. For the opinion on the following year to provide full information and a valid basis for discussion by the Ministers' Deputies, it should take into account the following:

a. The indicative growth rates and main lines adopted by the Ministers' Deputies in June;

b. The Secretary General's draft budget and intergovernmental work programme, available in September;

c. The report of the Budget Committee's October meeting.

13. In other words, the draft budget should no longer be a confidential document of the Committee of Ministers, unavailable to the parliamentarians but a working tool for them. The same goes for the report of the Budget Committee.

14. The Assembly could therefore prepare an opinion which would be adopted by the Standing Committee meeting in November. The Ministers' Deputies would have adequate time (three weeks, for example) to examine the Assembly opinion. The dates of the Standing Committee and the session of the deputies devoted to adoption of the budget would have to be arranged accordingly and by agreement between the President of the Assembly and the Chairman of the Ministers' Deputies.

15. My proposals aim at providing the Assembly with a better means of exercising its consultative powers. They involve no changes to the Statute of the Council of Europe and only a simple adaptation of the texts on budgetary and financial matters which could be left to the Secretary General and carried out, for example, through an exchange of letters between the President of the Assembly and the Chairman of the Committee of Ministers.

**Propositions en faveur d'un renforcement
du pouvoir budgétaire de l'Assemblée**

A. En ce qui concerne le budget général du Conseil de l'Europe

11. De l'avis de votre rapporteur, la situation devrait être radicalement modifiée. L'avis sur les comptes du dernier exercice clos et apuré ainsi que l'avis sur l'exercice en cours devraient être dissociés de l'avis sur l'exercice à venir. Ils pourraient constituer un texte unique qui serait présenté par la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental à l'Assemblée plénière au mois d'avril ou à la Commission Permanente lors des réunions d'été. L'on donnerait ainsi lieu à un débat budgétaire dont les indications pourraient être précieuses pour le rapporteur qui sera chargé de préparer l'avis sur l'exercice à venir.

12. L'avis sur l'exercice à venir, pour être complet et utile à la discussion des Délégués des Ministres, devrait pouvoir tenir compte des éléments suivants:

a. taux indicatif de croissance et grandes orientations retenues par les Délégués des Ministres en juin;

b. projet de budget et de programme intergouvernemental d'activités du Secrétaire Général disponible en septembre;

c. rapport de la réunion du Comité du budget du mois d'octobre.

13. En d'autres termes, le projet de budget ne devrait plus être un document confidentiel du Comité des Ministres inaccessible aux parlementaires, mais un instrument de travail pour ces derniers. Il en irait de même pour le rapport du Comité du budget.

14. L'Assemblée pourrait donc préparer un avis qui serait adopté par la Commission Permanente siégeant au mois de novembre. Les Délégués des Ministres devront disposer d'un délai suffisant (trois semaines, par exemple) pour pouvoir examiner l'avis de l'Assemblée. Les dates des réunions de la Commission Permanente et de la session des Délégués consacrée à l'adoption du budget devraient être arrangées en conséquence et d'un commun accord entre les Présidents de l'Assemblée et les Délégués des Ministres.

15. Mes propositions ont pour but de donner la possibilité à l'Assemblée de mieux exercer sa compétence consultative. Elles n'entraînent aucune modification du Statut du Conseil de l'Europe, mais demandent une simple adaptation des textes en matière budgétaire et financière, adaptation qui pourrait être laissée aux soins du Secrétaire Général et être réglée, par exemple, par un échange de lettres entre les Présidents des deux organes du Conseil de l'Europe.

B. Regarding the Assembly's operational appropriations

16. The Assembly opinion on its own operational appropriations raises other problems concerning the independence of the Assembly and its position as a statutory body of the Organisation. In fact, the budgetary instrument is of prime importance for a body's powers. While the Assembly is formally free to adopt its agendas and work programmes, ultimately it can only complete the work it plans through the appropriations made available to it by the Committee of Ministers. In other words, the Assembly's independence is only theoretical while another body (the Committee of Ministers) has the power to grant or refuse it the appropriations needed to carry out the work it deems essential or valuable.

17. The existence of a "budgetary package" as described above improves the situation without really solving the problem. At the meeting of the Committee on the Budget on 19 March 1991 I put forward three alternative solutions designed to give the Assembly greater powers over the level of its own appropriations. I set out again below the two options favoured by the Committee. It will be for the Committee to adopt one of these two options at the meeting due to take place during the forthcoming part-session. Only then will I draw up a draft recommendation for submission to the Standing Committee at its Helsinki meeting.

First option: The aim is to give the Assembly the power to adopt its own budget.

18. We must obviously be realistic and recognise that the Assembly's power in this respect cannot be unlimited. A criterion needs to be found whereby it would be possible to set an upper limit to the budgetary increases which the Assembly could vote through. In my opinion, there could be a double ceiling. On the one hand, account should be taken of the increase in real terms of the Council of Europe's general budget; on the other hand, there should be a reference to an objective rate, such as the average rate of real growth in the budget of the parliaments of the organisation's member countries. A rule could be introduced whereby the Assembly was empowered to vote budgetary increases not exceeding whichever of these two rates was the higher.

19. A procedure of this type would entail a whole series of changes, the most important of which are set out below:

a. each year the national delegations would send to the President of the Parliamentary Assembly figures showing the rate of growth in real terms of their own parliament's budget;

B. En ce qui concerne les crédits de fonctionnement de l'Assemblée

16. L'avis de l'Assemblée sur ses propres crédits de fonctionnement pose d'autres problèmes sous l'angle de l'indépendance de l'Assemblée et de sa position en tant qu'organe statutaire de l'Organisation. En effet, l'instrument budgétaire est de toute première importance pour les compétences d'un organe. Si l'Assemblée est formellement libre d'adopter ses ordres du jour et ses programmes de travail, ce n'est finalement que grâce aux crédits qui sont mis à sa disposition par le Comité des Ministres qu'elle peut s'acquitter des tâches qu'elle s'assigne. En d'autres termes, l'indépendance de l'Assemblée n'est que fictive tant qu'appartient à un autre organe (le Comité des Ministres) le pouvoir de lui accorder ou de lui refuser les crédits nécessaires pour accomplir les missions qu'elle juge indispensables ou utiles.

17. L'existence d'une «enveloppe budgétaire», telle que je l'ai décrite plus haut, améliore la situation sans vraiment résoudre le problème. Lors de la réunion de la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental du 19 mars 1991, j'ai formulé trois solutions alternatives visant à donner à l'Assemblée des pouvoirs accrus sur la fixation de ses propres crédits. Je reproduis ci-dessous les deux options qui ont retenu l'attention de la commission. Il appartiendra à cette dernière de se prononcer pour l'une ou l'autre de ces deux options lors de la réunion qui aura lieu pendant la prochaine partie de session. Ce n'est que par la suite que je rédigerai un projet de recommandation en vue de sa soumission à la Commission Permanente lors de sa réunion d'Helsinki.

Première option: Le but recherché est d'accorder à l'Assemblée le pouvoir d'adopter son propre budget.

18. Il va de soi — pour d'évidentes raisons de réalisme — que le pouvoir de l'Assemblée à cet égard ne saurait être illimité. Il convient de trouver un critère qui permette de fixer un plafond aux augmentations budgétaires que l'Assemblée peut décider. A mon sens, ce plafond pourrait être double. D'une part, il conviendrait de prendre en compte l'augmentation en termes réels du budget général du Conseil de l'Europe; de l'autre, de se référer à un taux objectif, tel le taux moyen de croissance réelle du budget des parlements des pays membres de l'Organisation. L'on pourrait introduire la règle selon laquelle l'Assemblée a le pouvoir d'arrêter les augmentations budgétaires dans la limite la plus élevée parmi ces deux taux.

19. Une procédure de ce genre entraînerait toute une série d'implications dont voici les principales:

a. chaque année, les délégations nationales transmettraient au Président de l'Assemblée parlementaire le taux de croissance, exprimé en termes réels, du budget de leurs parlements;

b. the Assembly's decision on adoption of the budget requires prior knowledge of two variables, namely the increase in real terms of the Council of Europe's general budget and the average increase in real terms of the budgets of national parliaments in the member countries. Consequently, it would not be realistic to expect the Assembly's decisions to be taken before 31 December of each year. The financial year for the purpose of the Assembly budget could therefore extend over a different period from that of the budget of the organisation as a whole, for example from 1 April in any particular year to 31 March in the following year;

c. the above changes necessitate an amendment of the organisation's Statute, as pointed out in Order No. 453 (1990), which led to this report;

d. the Assembly would of course retain the power to propose increases exceeding the two rates mentioned above. In that case, however, the Committee of Ministers would have to give its agreement.

20. Two amendments to the Statute of the Council of Europe would be necessary. The first and most important would be to replace sub-paragraph *d* of Article 38 of the Statute by the following text:

"The Assembly's operational expenditure shall be set out in a separate budget submitted to the Assembly each year for approval. The agreement of the Committee of Ministers shall be required if the increases in real terms voted by the Assembly exceed the higher of the following two rates:

- i. the rate of increase in real terms of the general budget of the Council of Europe;
- ii. the average rate of increase in real terms of the budgets of parliaments of Council of Europe member states".

21. The second amendment required would be to Article 16 of the Statute, the first sentence of which should be reworded as follows:

"The Committee of Ministers shall, subject to the provisions of Articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 and 38.*d*, relating to the powers of the Parliamentary Assembly, ...".

Second option: The aim here would be to empower the Assembly to adopt its own budget within limits laid down by the Committee of Ministers. The procedure would be as follows:

a. every year, in June, the Committee of Ministers and Assembly would discuss in the Joint Committee the general pattern and major increases envisaged for the Assembly's budget, including requests for staff;

b. la décision de l'Assemblée sur l'adoption du budget suppose la connaissance de deux éléments variables, à savoir l'augmentation en termes réels du budget général du Conseil de l'Europe et la moyenne des augmentations en termes réels des budgets des parlements des pays membres. Il ne serait donc pas réaliste de prévoir que les décisions de l'Assemblée puissent intervenir avant le 31 décembre de chaque année. L'exercice budgétaire de l'Assemblée pourrait donc avoir une période différente du budget de l'ensemble de l'Organisation et s'étaler par exemple du 1^{er} avril d'une année déterminée au 31 mars de l'année suivante;

c. les modifications ci-dessus requièrent un amendement au Statut de l'Organisation, ainsi que le prévoyait d'ailleurs la Directive n° 453 (1990) qui est à l'origine du présent rapport;

d. l'Assemblée garderait bien sûr la possibilité de proposer des augmentations allant au-delà des deux taux prévus ci-dessus. Dans cette hypothèse, toutefois, le Comité des Ministres devrait donner son accord.

20. En ce qui concerne notamment les modifications du Statut du Conseil de l'Europe, elles seraient au nombre de deux: la première, et la plus importante, consisterait à remplacer le paragraphe *d* de l'article 38 du Statut par le texte suivant:

«Les crédits de fonctionnement de l'Assemblée font partie d'un budget séparé soumis chaque année à l'approbation de l'Assemblée. L'accord du Comité des Ministres est requis dans l'hypothèse où les augmentations en termes réels votées par l'Assemblée dépassent le plus élevé des deux taux suivants:

- i. taux de l'augmentation en termes réels du budget général du Conseil de l'Europe;
- ii. taux moyen des augmentations en termes réels des budgets des parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe.»

21. La deuxième modification concerne l'article 16 du Statut, dont la première phrase devrait se lire comme suit:

«Sous réserve des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire tels qu'ils sont définis aux articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 et 38.*d*...».

Deuxième option: Cette option vise à accorder à l'Assemblée le pouvoir d'adopter son propre budget dans le cadre d'une enveloppe fixée par le Comité des Ministres. Elle s'articulerait comme suit:

a. chaque année, au mois de juin, le Comité des Ministres et l'Assemblée discuteraient au sein du Comité Mixte des orientations et des augmentations prévisionnelles majeures du budget de l'Assemblée, y compris les demandes de personnel;

b. the Assembly would then prepare its draft budget in co-operation with the Secretary General;

c. the enlarged Joint Committee (Colloquy) would become the body through which the Assembly would submit its draft budget to the Committee of Ministers;

d. following the exchange of views in the enlarged Joint Committee (Colloquy), the Committee of Ministers and the Assembly would agree on the growth rate for the Assembly's budget;

e. in December, lastly, the Assembly would adopt its budget within the limit set by common consent with the Committee of Ministers.

22. The most important consequences of this solution would be:

i. the principle of the budgetary package would be extended to the whole of the Assembly's budget;

ii. it would be necessary to amend the Statute of the Council of Europe;

iii. the emphasis placed on the enlarged Joint Committee (Colloquy) would make the Committee of Ministers the Assembly's main interlocutor and thus increase the "political" character of the budgetary exercise.

23. Two amendments to the Statute of the Council of Europe would be necessary. The first and most important would be to replace sub-paragraph *d* of Article 38 of the Statute by the following text:

"The operational expenditure of the Assembly shall be set out in a separate budget submitted to the Assembly each year for approval. The annual growth rate of this budget shall be determined by agreement between the Committee of Ministers and the Assembly."

24. The second amendment would be to Article 16 of the Statute, the first sentence of which should be worded as follows:

"The Committee of Ministers shall, subject to the provisions of Articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 and 38.d, relating to the powers of the Parliamentary Assembly, ...".

25. At its meeting in Strasbourg on 25 April 1991, the Assembly's Committee on the Budget expressed itself in favour of the second option on account of its realistic nature and simplicity.

Considerations regarding the procedure for amending the Statute

26. The amendment procedure for Article 38 of the Statute differs from that for Article 16. With regard to Article 38, a simplified procedure is provided

b. l'Assemblée préparerait par la suite son projet de budget en coopération avec le Secrétaire Général;

c. le Comité Mixte élargi («Colloque») deviendrait l'instance au sein de laquelle l'Assemblée présenterait au Comité des Ministres son projet de budget;

d. à la suite de l'échange de vues au sein du Comité Mixte élargi («Colloque»), le Comité des Ministres et l'Assemblée s'accorderaient sur le taux de croissance du budget de l'Assemblée;

e. au mois de décembre, l'Assemblée adopterait enfin son budget dans la limite fixée d'un commun accord avec le Comité des Ministres.

22. Cette solution entraîne plusieurs conséquences, dont les plus importantes sont les suivantes:

i. le principe de l'enveloppe budgétaire serait étendu à l'ensemble du budget de l'Assemblée;

ii. une modification du Statut du Conseil de l'Europe serait nécessaire;

iii. l'accent mis sur le Comité Mixte élargi («Colloque») ferait du Comité des Ministres l'interlocuteur principal de l'Assemblée et le caractère «politique» de l'exercice budgétaire en sortirait renforcé.

23. En ce qui concerne les modifications à apporter au Statut du Conseil de l'Europe, elles seraient au nombre de deux. La première et la plus importante consisterait à remplacer le paragraphe *d* de l'article 38 du Statut par le texte suivant:

«Les crédits de fonctionnement de l'Assemblée font partie d'un budget séparé soumis chaque année à l'approbation de l'Assemblée. Le taux de croissance annuelle dudit budget fait l'objet d'un accord entre le Comité des Ministres et l'Assemblée.»

24. La deuxième modification concerne l'article 16 du Statut, dont la première phrase devrait se lire comme suit:

«Sous réserve des pouvoirs de l'Assemblée parlementaire tels qu'ils sont définis aux articles 24, 28, 30, 32, 33, 35 et 38.d...».

25. La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental, lors de sa réunion du 25 avril 1991 à Strasbourg, s'est prononcée en faveur de la deuxième option en raison à la fois de son réalisme et de sa simplicité.

Considérations sur la procédure d'amendement au Statut

26. La procédure d'amendement varie selon qu'il s'agit de l'article 38 ou de l'article 16 du Statut. Pour ce qui est de l'article 38, une procédure

ided for in Article 41.d of the Statute. The proposed amendment must be approved by the Committee of Ministers, requiring, under Article 20.d, a two-thirds majority of the representatives casting a vote and a majority of the representatives entitled to sit on the committee (or by the deputies, requiring, under Article 9.1.e of their Rules of Procedure, a unanimous vote of the deputies casting a vote, and a majority of the deputies entitled to vote), and by the Assembly according to its own voting procedures. An amendment approved by the Committee of Ministers and the Assembly would come into force on the date of the certificate of the Secretary General, transmitted to the governments of members, certifying that it had been so approved.

27. Amendment of Article 16 of the Statute would not be a pre-condition for entry into force of the new procedure in accordance with the amended Article 38.d. The procedure in this case is more complex. The Committee of Ministers, in order to follow up the Assembly's initiative, could agree to amend Article 16 by a two-thirds majority of the representatives casting a vote and a majority of the representatives entitled to sit on the committee (Article 20.d of the Statute). Adoption of such an amendment by the Ministers' Deputies would require a unanimous vote of the Deputies casting a vote and a majority of the Deputies entitled to vote (Article 9.1.e of the Rules of Procedure for the meetings of the Ministers' Deputies). After adoption the amendment would be embodied in a protocol to the Statute which, under Article 41.c, would come into force when it had been signed and ratified by two-thirds of the member states.

Conclusions

28. After the period of slow but steady progress (1949-75) and the *status quo* period (1975-91) the time has come to make a qualitative "great leap forward" regarding the Assembly's budgetary powers. In respect of the Assembly's power *vis-à-vis* the Council of Europe's general budget, the solution proposed would merely improve a consultative role which is at present largely devoid of substance. The Assembly wishes to be able to influence the decisions of the Committee of Ministers on budgetary questions. Consultation must not be formal and abstract as it is at present, but must take place in full knowledge of the facts. That is the first objective of this report.

29. The second objective concerns the Assembly's powers regarding its own budget. This is a more significant step and a more ambitious target. I am convinced that these two reforms are necessary to develop the influence and the contribution of democratic representation within the Organisation. The governments of member countries are omnipotent in international organisations, but when these organisations also possess a parliamen-

simplifiée est prévue à l'article 41.d du Statut. La proposition d'amendement doit être approuvée par le Comité des Ministres à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant droit de siéger aux termes de l'article 20.d (ou par les Délégués, à l'unanimité des Délégués participant au vote et à la majorité des Délégués possédant le droit de vote, conformément à l'article 9.1.e de leur Règlement intérieur), ainsi que par l'Assemblée selon les règles de vote qui lui sont propres. L'amendement qui aurait été approuvé par le Comité des Ministres et l'Assemblée entrerait en vigueur à la date du procès-verbal *ad hoc* établi par le Secrétaire Général, communiqué aux gouvernements membres, et attestant l'approbation donnée audit amendement.

27. L'amendement de l'article 16 du Statut ne serait pas une condition préalable à l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure conformément à l'article 38.d amendé. La procédure est dans ce cas plus complexe. Le Comité des Ministres peut, pour donner suite à l'initiative de l'Assemblée, convenir d'amender l'article 16 à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger (article 20.d du Statut). Au niveau des Délégués des Ministres, l'adoption d'un tel amendement exigerait un vote pris à l'unanimité des Délégués participant au vote et à la majorité des Délégués possédant le droit de vote (article 9.1.e du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres). Après son adoption, l'amendement serait incorporé dans un protocole additionnel au Statut qui, aux termes de l'article 41.c, «entrera en vigueur lorsqu'il aura été signé et ratifié par les deux tiers des Etats membres».

Conclusions

28. Après la période des «petits pas» (1949-1975), la période du *statu quo* (1975-1991), le moment est venu de faire un «saut qualitatif» en matière de compétences budgétaires de l'Assemblée. Pour ce qui est du pouvoir de l'Assemblée vis-à-vis du budget général du Conseil de l'Europe, la proposition faite n'est qu'une amélioration d'un rôle consultatif qui, actuellement, est vidé d'une bonne partie de sa substance. L'Assemblée veut pouvoir influencer les décisions en matière budgétaire du Comité des Ministres. La consultation ne doit pas être formaliste et abstraite, comme elle l'est aujourd'hui, mais au contraire elle doit pouvoir s'effectuer en pleine connaissance de cause. Voilà le premier objectif de ce rapport.

29. Le second objectif concerne le pouvoir de l'Assemblée par rapport à son propre budget. Il s'agit là d'un pas plus significatif et d'un but plus ambitieux. Je suis convaincu que les deux réformes sont nécessaires pour développer l'influence et l'apport de la souveraineté populaire au sein de l'Organisation. Les gouvernements des pays membres sont omnipotents dans les organisations internationales. Mais lorsque ces dernières compren-

tary organ the latter cannot be reduced to the role of a mere tribune. If that were the case, the parliamentary body would quickly become a fig leaf. In general, this report is based on the conviction that a parliamentary organ within a modern international organisation must play a decisive role and, to be effective, must enjoy a certain amount of autonomy, *inter alia* in budgetary matters.

APPENDIX

**Order No. 453 (1990)¹
on the Assembly's powers
in the budgetary field**

Committee responsible for the report: Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference: Order No. 453 (1990).

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 31 May 1991.

Members of the committee: MM. *Oehler (Chairman)*, Parisi (*Alternate*), Mrs *Haglund (Alternate)*, (*Vice-Chairmen*), MM. Arnalds, Cox (*Alternate: Parry*), Eser, Fahey, Mrs *Gjorv*, Mrs Haas-Berger, Mrs Hacklin, MM. Kollwelter, Maass, Manzolini, *Martinez*, Meimarakis, Monfils (*Alternate: Eicher*), Mrs Persson, MM. *Pini*, Psaila Savona, Rowe (*Alternate: Speed*), Sinesio, *Ludwig Steiner*, *Strimitzer*, Ternák, Thoft, Thyraud, Vara.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

neut également un organe parlementaire, celui-ci ne peut être réduit à une simple tribune. Si tel était le cas, il deviendrait vite un alibi. Ce rapport se base globalement sur la conviction qu'un organe parlementaire au sein d'une organisation internationale moderne doit jouer un rôle incisif et disposer, pour être efficace, d'une certaine autonomie, y compris sur le plan budgétaire.

ANNEXE

**Directive n° 453 (1990)¹
relative aux compétences de l'Assemblée
en matière budgétaire**

Commission chargée du rapport: commission du budget et du programme de travail intergouvernemental.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Référence: Directive n° 453 (1990).

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 31 mai 1991.

Membres de la commission: MM. *Oehler (Président)*, Parisi (*Remplaçant*), M^{me} *Haglund (Remplaçante)*, (*Vice-Présidents*), MM. Arnalds, Cox (*Remplaçant: Parry*), Eser, Fahey, M^{mes} *Gjorv*, Haas-Berger, Hacklin, MM. Kollwelter, Maass, Manzolini, *Martinez*, Meimarakis, Monfils (*Remplaçant: Eicher*), M^{me} Persson, MM. *Pini*, Psaila Savona, Rowe (*Remplaçant: Speed*), Sinesio, *Ludwig Steiner*, *Strimitzer*, Ternák, Thoft, Thyraud, Vara.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

1. This document is published separately. It is available from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg.

See Recommendation 1155 (Standing Committee, 28 June 1991).

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg.

Voir Recommandation 1155 (Commission Permanente, 28 juin 1991).