

Les possibilités d'établissement d'un secrétariat pour la COSAC

Introduction

Toute organisation, quelque modeste que soit sa mission, dispose d'un secrétariat nécessaire à la continuité et à la cohérence de ses activités. Au niveau international, ni l'Union interparlementaire (UIP) ni les assemblées interparlementaires instituées au sein de l'OTAN, de l'UEO et de l'OSCE ne pourraient accomplir leur mission sans un secrétariat.

Il en va de même pour cet organe interparlementaire qu'est la COSAC, qui doit assumer de nombreuses responsabilités, notamment celle d'assurer la continuité et la cohérence d'une coopération dans laquelle sont engagés 28 pays européens et le Parlement européen.

Nous proposons donc de mettre un secrétariat **restreint** au service de la COSAC.

I. Responsabilités, effectifs et emplacement géographique

Nous proposons de définir pour le secrétariat les principales responsabilités suivantes :

- Assister le pays assurant la présidence dans la préparation, la convocation et l'organisation des réunions (ordinaires et extraordinaires) de la COSAC,
- Fournir le secrétariat des réunions de la troïka et des présidents, notamment en matière de préparation, d'organisation et de convocation de ces réunions,
- Élaborer les avant-projets des "contributions" de la COSAC visées au protocole sur les parlements nationaux,
- Diriger la coordination des relations interparlementaires et des échanges d'informations entre les parlements nationaux, y compris les données des évaluations comparatives et la désignation des "meilleures pratiques",
- Établir des analyses et des documents de discussion,
- Dresser les comptes rendus des réunions organisées sous l'égide de la COSAC,
- Élaborer des propositions de budget de la COSAC,
- Faire office de centre de contact avec les institutions de l'Union européenne,
- Gérer un service d'archives de la COSAC, et

- Assurer la coopération interparlementaire en matière de technique d'Information et de Communication, et en particulier assurer la gestion et la maintenance du site Internet de la COSAC.

Le secrétariat assurera également les tâches supplémentaires que le groupe de travail de la COSAC définira dans le cadre de ses réflexions visant la réforme de la COSAC.

Effectifs

Il a déjà été proposé, dans le cadre de la réforme de la COSAC, d'établir un secrétariat de 3 à 5 personnes, dirigé par un secrétaire général.

La charge de travail actuelle nécessite déjà un secrétariat de 5 personnes. Avec l'élargissement de l'Union européenne, qui comptera 10 nouveaux États membres à partir du 1^{er} mai 2004, et la perspective d'extension de la mission de la COSAC aux conférences interparlementaires ad hoc des commissions nationales, un secrétariat COSAC de moins de 5 personnes serait une solution irréaliste.

Nous proposons de pouvoir les cinq postes selon la répartition suivante : 1 secrétaire général, 1 comptable / secrétaire et 3 employés de niveau universitaire. Il faut prévoir des recrutements sous contrats de 4 à 5 ans afin de permettre la rotation des postes entre les différents parlements.

Le secrétaire général sera nommé pour 4 ou 5 ans par la COSAC sur recommandation de la troïka ou d'une réunion des présidents. Tous les parlements pourront proposer des candidats.

Les autres membres du personnel seront recrutés par le secrétaire général avec l'accord de la réunion présidentielle.

On peut en outre envisager un programme de stage permettant d'attacher au secrétariat 2 à 4 stagiaires qui l'assisteront dans la réalisation d'études ou de rapports sur les questions que la COSAC aimerait approfondir.

Emplacement géographique

Afin d'assurer au travail de la COSAC la continuité nécessaire, son secrétariat devra être pourvu d'un personnel permanent et d'une adresse fixe. Nous proposons de placer ce secrétariat à Bruxelles, c'est-à-dire aussi près que possible des institutions européennes. Tant le parlement national belge que le Parlement européen se sont déclarés prêts à abriter le secrétariat de la COSAC.

Le parlement belge propose de mettre à notre disposition des locaux situés à proximité immédiate des institutions européennes et qui pourraient être libérés

dans un délai relativement court. Ces locaux donnent accès à la bibliothèque du parlement belge, qui compte une masse considérable de documents européens, ainsi qu'à un local de conférence équipé pour l'interprétariat.

Le Parlement européen n'a pas donné de réponse concrète quant aux possibilités qui existeraient de libérer des locaux dans ses propres bâtiments. Son vice-président, M. David Martin, a donné son accord de principe pour la mise de bureaux à la disposition du secrétariat COSAC, mais sous toute réserve puisqu'il ne peut affirmer que le Parlement européen dispose de locaux vacants.

Il est nécessaire que le secrétariat entretienne des relations étroites avec les représentants permanents des parlements nationaux à Bruxelles, par exemple en étant situé à la même adresse que les représentants permanents. Si l'on place le secrétariat dans le Parlement européen, il pourra travailler étroitement avec les représentants permanents des parlements nationaux, dont les bureaux se trouvent précisément dans cette institution.

II. Budget de la COSAC

Que coûtera un secrétariat COSAC ?

L'établissement d'un secrétariat COSAC pose deux questions fondamentales : « Combien coûtera-t-il à gérer ? » et « Comment sera-t-il financé par les parlements nationaux ? ».

Le budget de secrétariat dépendra naturellement de sa taille et de la charge de travail qu'il devra assumer. Nos calculs tiennent compte d'un effectif de 5 personnes.

Le budget de secrétariat de la COSAC dépendra par ailleurs de l'importance de la contribution à la couverture des frais que versera le parlement du pays exerçant la présidence de l'Union et de la part qui sera financée par le budget commun. Nous proposons à ce sujet que seuls les frais de secrétariat au sens strict du terme soient couverts par le budget de la COSAC. Les autres activités liées à la tenue des réunions de la COSAC continueront d'être financées par le parlement du pays exerçant la présidence.

La partie la plus lourde du budget concerne la rémunération du personnel. La masse salariale se situera entre 400.000 et 420.000 € si l'on accorde aux personnes recrutées des contrats identiques aux contrats UIP (Union Interparlementaire) ou à ceux des fonctionnaires européens¹. De façon très

¹ Si l'on calcule les charges salariales de base de la COSAC d'après le niveau 2003 de l'UIP, on arrive à un montant de ± 400.000 €. Le total des rémunérations de base des 34 employés de l'UIP se monte à ± 2.7 millions €, ce qui, converti pour 5 employés d'un secrétariat COSAC, donne une masse salariale de 399.409 €. Par contre, si l'on prend pour référence le statut de la fonction publique européenne, la charge salariale annuelle se montera à 419.712 € au titre des rémunérations de base. De cette somme, une partie retournera au budget de l'Union sous forme d'impôts communautaires sur les revenus. Ce calcul se base sur la distribution suivante des postes : Un secrétaire général de

précise, les charges salariales dépendront cependant du mode de recrutement du personnel. Dans quelle catégorie salariale les placer ? Les salaires seront-ils complètement exonérés d'impôts comme pour les fonctionnaires de UIP ? Ou bien ces personnes seront-elles assujetties aux impôts belges comme les salariés des ONG implantées en Belgique et comme les fonctionnaires de l'assemblée parlementaire de l'OTAN s'ils sont ressortissants belges ou ressortissants étrangers ayant résidé plus d'un an en Belgique avant leur recrutement ?².

Le reste du budget couvre des frais telles que :

- Diverses indemnités, les assurances sociales, les assurances maladie, d'autres assurances, les frais de voyage, les stages linguistiques, les frais de poste, de téléphone, de fax, les abonnements à l'Internet, les frais d'achat et d'entretien des ordinateurs et des matériels de bureautique, les abonnements aux quotidiens et aux revues, les frais de représentation...

Le total des frais d'un secrétariat COSAC se montera probablement à environ 600.000 € par an. Cette somme ne comprend pas le loyer des bureaux, les frais d'équipement de sécurité, les frais d'entretien des bâtiments, les frais de nettoyage, etc. car l'on compte sur le fait que le secrétariat emménagera dans des locaux mis à sa disposition à titre gracieux soit par le Parlement européen, soit par le parlement belge. Toutefois, même dans ce cas de figure, il ne faut pas compter sur une absence totale de dépenses.

Financement du secrétariat COSAC et répartition des charges

Pour le financement du secrétariat COSAC, deux modèles sont envisageables :

1. Contribution des États membres, comme c'est le cas pour le financement de l'assemblée parlementaire de l'OTAN, de l'UIP et d'Europol,
2. À travers le budget communautaire, comme c'est le cas pour les institutions et organes de l'Union européenne.

En ce qui concerne l'assemblée parlementaire de l'OTAN, l'UIP et Europol, les États membres contribuent au prorata de leur PNB³. La question est de savoir si la COSAC doit appliquer la règle du prorata ou s'il convient de répartir les charges de manière égale sur l'ensemble des parlements membres. Ce qui plaide en faveur de ce dernier principe, c'est le fait que les parlements sont représentés

grade A2 au 4^{ème} échelon, 2 employés de grade A5 au 4^{ème} échelon, 1 employé de grade A8 au 4^{ème} échelon et 1 employé de grade C3 au 4^{ème} échelon.

² Le budget d'ensemble 2003 de l'AP / OTAN est de 3.142.794 €, dont 2.066.602 € consacrés à la rémunération d'environ 30 fonctionnaires en tout. En plus des salaires, l'OTAN verse des pensions de retraite et diverses prestations aux personnels de l'organisation et couvre d'autres charges telles que les frais de stage et les assurances maladies.

³ L'AP / l'OTAN est financée par les contributions des parlements nationaux des États membres d'après une ancienne clé de répartition héritée de l'OTAN. Cette clé repose sur le PNB des pays membres tel qu'il était dans les années 50. Ainsi, les USA couvrent 22,41% du budget, le Royaume-Uni 17,25%, l'Allemagne 15,54% et l'Italie 5,75%.

au sein de la COSAC par un nombre égal de délégués (six), qu'ils y jouissent des mêmes droits et qu'ils y ont les mêmes obligations.

Si l'on opte pour le financement par cotisation identique des États membres, celle-ci sera de 40.000 € par pays si l'on compte 15 parlements nationaux + le Parlement européen. Si l'on compte 25 pays + le Parlement européen, le montant de la charge tombe à 24.000 € par parlement.

Le financement du secrétariat COSAC pourrait aussi être pris en charge par le budget communautaire. Cette solution signifierait toutefois que le budget de la COSAC serait fixé par les institutions budgétaires européennes, le Conseil des ministres et le Parlement européen. Ce modèle exonère les parlements nationaux mais entraîne en principe une légère majoration de la contribution des États membres au fonctionnement de l'Union européenne. Dans ce cas, le montant supplémentaire dépendra du BNP de chaque pays.

Considérant d'une part que le secrétariat sera établi à l'instigation des parlements nationaux et qu'il a pour but de défendre leurs intérêts, considérant d'autre part la modestie des sommes en jeu, il nous semble qu'il est plus judicieux que les parlements nationaux prennent eux-mêmes en charge les frais afférents à ce service.

Nous recommandons que le coût économique du secrétariat soit supporté directement par les parlements nationaux au moyen d'une cotisation d'un montant égal pour tous les parlements.

III. Comment établir le secrétariat de la COSAC ?

La dernière grande question qui se pose est de savoir comment définir le statut juridique du secrétariat COSAC. Doit-on établir un organisme indépendant régi par le droit belge ou faut-il le placer dans un cadre communautaire ? Dans le premier cas, il faudrait doter la COSAC de la personnalité morale afin qu'elle puisse passer des accords et des contrats, notamment des contrats de travail soumis à la réglementation du pays d'implantation.

Le second cas soulève une autre série de questions :

Personne morale ou organisation internationale ?

Si la COSAC est instaurée comme organisme indépendant de droit belge, l'assemblée parlementaire de l'OTAN (AP / OTAN) constituera un modèle incontournable. En effet, L'AP / OTAN est domiciliée à Bruxelles en Belgique et elle est, comme la COSAC, un organe de coopération entre les parlementaires nationaux.

Par la loi du 14 août 1974, les autorités belges reconnaissent l'AP / OTAN en tant que personne morale de droit belge. Autrement dit, la Belgique ne reconnaît pas à l'AP / OTAN le statut d'organisation internationale, alors que la Suisse accorde ce statut à l'Union interparlementaire (UIP)⁴ qui, comme l'AP / OTAN, est un organe de coopération interparlementaire au niveau international⁵. L'AP / OTAN est néanmoins considérée par la Belgique comme une sorte d'organisation semi-internationale, puisqu'elle a obtenu un certain nombre des immunités et privilèges dont jouissent normalement les organisations internationales.

L'AP / OTAN est régie par un "statut personnel" particulier défini par la "commission permanente"⁶ de l'organisation et agréé par les ministères belges respectivement des Affaires étrangères et de l'Emploi. Un tel statut pourrait être obtenu par la COSAC si l'on opte pour ce modèle.

La loi belge stipule que le secrétaire général de l'AP / OTAN représente son organisation, qui est régie par le droit belge. Elle précise que l'AP / OTAN a le droit de passer des contrats, d'acquérir des biens meubles et immeubles ainsi que d'autres actifs, et d'introduire des recours auprès des tribunaux belges.

Comme cela est normalement le cas pour les fonctionnaires des organisations internationales, le secrétaire général et les membres du secrétariat de l'AP / OTAN sont en principe exonérés de l'impôt sur le revenu et d'autres charges fiscales en Belgique, à l'exception toutefois des fonctionnaires ressortissants belges ou ayant séjourné de manière permanente en Belgique plus d'un an, qui sont assujetties aux impôts belges.

Contrôle budgétaire

Si le secrétariat de la COSAC est établi suivant le modèle ci-dessus, il sera nécessaire de définir des procédures efficaces de contrôle interne et externe de l'exécution de son budget.

À ce sujet, l'on pourrait appliquer le modèle consistant à soumettre une fois par an le budget annuel de la COSAC à l'approbation de la réunion présidentielle et le secrétaire général aura la responsabilité de sa gestion ordinaire. Il conviendra cependant de placer un maillon entre la réunion présidentielle et le secrétaire général sous la forme d'une "commission permanente" composée des membres de la troïka. Cette commission aura pour mission d'effectuer le contrôle nécessaire de la comptabilité et des rapports du commissaire aux comptes, avant

⁴ Les immunités et privilèges de l'UIP sont garantis par un accord passé en 1971 entre les autorités suisses et cette organisation. En vertu de cet accord, les salariés de l'UIP sont exonérés des impôts et taxes suisses et jouissent du statut de diplomates.

⁵ L'UIP n'est pas une organisation internationale instituée par traité entre États mais une "libre association de parlements nationaux" ou, dans certains cas, de "groupes parlementaires" désignés par les parlements, reconnue par la Suisse comme organisation internationale.

⁶ La commission permanente de l'AP / OTAN compte un représentant par État membre de l'OTAN.

que la réunion présidentielle ne procède à l'approbation définitive du budget. Elle devra par ailleurs s'assurer que la COSAC exécute les transactions financières en conformité avec les dispositions du budget et du "règlement financier" adopté pour ce faire.

En ce qui concerne les règles budgétaires de la COSAC, il conviendra de tenir compte de l'intégration de la Conférence des Présidents de Parlements dans la COSAC et notamment du rôle particulier qu'il lui est demandé de jouer dans l'approbation du budget de la COSAC (voir la proposition de déclaration à ce sujet).

Financement à travers le budget de l'Union européenne

L'autre voie à explorer est la possibilité de donner aux membres du secrétariat COSAC le statut de fonctionnaires européens. Cette solution n'est toutefois guère réalisable à court terme, car elle nécessite une révision du traité.

Pour que les employés du secrétariat COSAC jouissent des privilèges et immunités attachés au statut de fonctionnaire européen visé au "protocole du 8 avril 1965 relatif aux immunités et privilèges des communautés européennes", il faudra vraisemblablement soit modifier le traité, soit y introduire une base juridique particulière. Dans ce dernier cas, il faudrait procéder comme lors de l'établissement du Médiateur de l'Union européenne, pour lequel fut adopté un statut spécial qui, en faisant référence au protocole de 1965, garantit aux employés du Médiateur les immunités et privilèges des employés de la fonction publique européenne.

Aux termes de ce protocole, les fonctionnaires européens sont exonérés des impôts dus aux autorités belges sur le salaire qu'ils perçoivent de l'Union européenne à laquelle, par contre, ils versent un faible impôt.

Dans le modèle de financement communautaire, ce n'est pas la COSAC elle-même qui établit son budget, mais le Parlement européen et le Conseil. Comme, de ce fait, elle ne serait plus un organisme indépendant, la COSAC devra probablement être inscrite au budget administratif de l'une des institutions européennes. Dans ce cas, il serait logique de la placer sous la tutelle du Parlement européen, comme cela a été fait au début pour le budget du Médiateur européen.

Contrôle budgétaire

Le modèle de financement communautaire ne nécessite pas l'établissement de procédures de contrôle budgétaire particulières. Le contrôle tant interne qu'externe de l'exécution du budget sera effectué en conformité avec les règles

normales en vigueur au sein de l'Union européenne, qui donnent au Parlement européen le pouvoir de donner décharge du budget, et à la Cour des Comptes celui d'effectuer l'audit.

Nous recommandons d'étudier ultérieurement, de manière concrète, les aspects notamment juridiques de l'établissement d'un secrétariat pour la COSAC.

IV. Règles de bonne conduite administrative du secrétariat de la COSAC.

Le secrétariat se dotera dès le début de normes strictes visant une pratique administrative et une gestion budgétaire saines et transparentes. Nous recommandons par conséquent que le secrétariat adopte dès son établissement un code de conduite en matière de "bonne pratique administrative" ainsi qu'un "règlement financier" garantissant la transparence et une gestion de qualité du budget de la COSAC.