



Doc. 13782

04 mai 2015

L'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteur: M. Andreas GROSS, Suisse, Groupe socialiste

Résumé

La répartition des sièges de l'Assemblée parlementaire entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, figurant à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe, est déterminée depuis 1949 selon le seul critère de la population. La Turquie, du fait d'une croissance démographique très soutenue, est le troisième Etat le plus peuplé d'Europe. La représentation du Parlement turc à l'Assemblée étant manifestement sous-évaluée, il est pleinement justifié et équitable de faire droit à la demande présentée par la délégation parlementaire turque de porter à dix-huit le nombre des sièges qui lui sont attribués.

La demande formulée par la délégation turque d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée devrait également être soutenue, sous la réserve que l'Assemblée n'en supporte pas le coût financier et que lui soit allouée une dotation supplémentaire correspondante dans le cadre du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13675](#), Renvoi 4100 du 26 janvier 2015.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur	6
1. Introduction	6
2. Augmentation du nombre des sièges de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire	6
2.1. Rappel des dispositions statutaires en vigueur	6
2.2. Considérations historiques et réglementaires	6
2.3. Conséquences de l'augmentation du nombre des sièges attribués à la délégation parlementaire turque sur le fonctionnement de l'Assemblée	8
3. Introduction d'une sixième langue à l'Assemblée parlementaire	8
3.1. Considérations réglementaires	9
3.2. Implications budgétaires	9
3.3. Situation dans d'autres assemblées interparlementaires	9
4. Demande du Gouvernement turc de devenir grand contributeur au budget du Conseil de l'Europe et procédure actuellement en cours au niveau du Comité des Ministres	10
5. Conclusion	11

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle que la répartition des sièges de l'Assemblée entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, figurant à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), est déterminée sur le seul critère de la population des Etats, fixé lors des travaux préparatoires au Statut, en 1949. Elle constate qu'il n'a été procédé à aucun réajustement de la répartition des sièges de l'Assemblée depuis 1977 et que le Statut n'aura été modifié que dans le cadre de nouvelles adhésions à l'Organisation.
2. L'Assemblée relève par ailleurs que, depuis cette date, la Turquie a connu la croissance démographique la plus importante en Europe et qu'elle est le troisième Etat le plus peuplé du continent. Elle considère donc que la représentation du Parlement turc à l'Assemblée est manifestement sous-évaluée et qu'il est pleinement justifié et équitable, en considération des statistiques démographiques récentes, de faire droit à la demande légitime présentée par la délégation parlementaire turque d'accroître le nombre des sièges attribués à la délégation nationale turque à l'Assemblée.
3. L'Assemblée soutient également la demande formulée par la délégation parlementaire turque d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée. Toutefois, compte tenu des implications importantes de cette mesure pour le budget de l'Assemblée, elle considère qu'elle ne peut en supporter le coût financier, estimé à € 0,7 million par an, sans que lui soit allouée une dotation supplémentaire correspondante dans le cadre du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée rappelle la position claire qu'elle a prise dans la [Résolution 2046 \(2015\)](#) sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice biennal 2016-2017 ainsi que dans l'[Avis 288 \(2015\)](#) «Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017», dans lesquels elle se félicite de la décision du Gouvernement turc de soutenir le renforcement des capacités et des moyens du Conseil de l'Europe en proposant de devenir un grand contributeur aux budgets de l'Organisation à compter du 1^{er} janvier 2016. Elle conditionne dès lors l'introduction de la langue turque comme langue de travail à l'Assemblée à la décision du Comité des Ministres de valider la demande de la Turquie d'accéder au rang de grand contributeur aux budgets du Conseil de l'Europe, sans contrepartie, et de lui allouer dans le budget biennal 2016-2017 – et dans les budgets ultérieurs – les dotations financières nécessaires et suffisantes.
5. En conséquence, au vu des considérations qui précèdent, et sous la réserve d'une décision effective à venir du Comité des Ministres de modifier le Statut du Conseil de l'Europe en portant à 18 le nombre des sièges attribués à la délégation nationale turque, l'Assemblée décide de modifier son Règlement comme suit:
 - 5.1. s'agissant de la composition des commissions:
 - 5.1.1. remplacer les deux premiers paragraphes de l'article 44.2 par les deux paragraphes suivants: «La France, l'Allemagne, l'Italie, la Fédération de Russie, **la Turquie** et le Royaume-Uni ont quatre sièges dans chacune des six premières commissions. La Pologne, la Roumanie, l'Espagne et l'Ukraine ont trois sièges dans chacune des six premières commissions»;
 - 5.1.2. à l'article 44.1, remplacer, pour les sept premières commissions de l'Assemblée, «84 sièges» par «**85** sièges» (la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, la commission sur l'égalité et la non-discrimination) et «89 sièges» par «**90** sièges» (la commission des questions politiques et de la démocratie, la commission de suivi);
 - 5.1.3. à l'article 44.3 (désignation des membres de la commission de suivi), remplacer «84 des 89 membres» par «**85 des 90** membres»;
 - 5.1.4. à l'article 49.3 (nombre de sous-commissions permanentes par commission), remplacer «ne doit pas dépasser trois pour les commissions de 84 et 89 sièges» par «ne doit pas dépasser trois pour les commissions de **85 et 90** sièges»;
 - 5.1.5. dans les textes pararéglementaires, modifier le nombre des sièges affectés aux commissions dans les mandats spécifiques des commissions de l'Assemblée;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 21 avril 2015

5.2. s'agissant des vice-présidents de l'Assemblée et de l'attribution d'un siège permanent de vice-président de l'Assemblée à la délégation turque, modifier le système d'attribution des sièges au Bureau pour les Vice-Présidents de l'Assemblée (Annexe à la [Résolution 1379 \(2004\)](#)), de la manière suivante:

5.2.1. «groupe I: les délégations ayant dix-huit sièges à l'Assemblée (France, Allemagne, Italie, Fédération de Russie, **Turquie**, Royaume-Uni) disposeront de **six** sièges au Bureau par session ordinaire;

5.2.2. groupe II: les délégations ayant entre douze et dix-sept sièges à l'Assemblée (Pologne, Espagne, Ukraine) auront **deux** sièges au Bureau par session ordinaire»;

5.3. s'agissant de la reconnaissance de la langue turque comme langue de travail, remplacer l'article 28.3 par la phrase suivante: «Les langues de travail à l'Assemblée sont l'allemand, l'italien, le russe et le turc.»

6. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur:

6.1. à l'issue de la modification effective du Statut du Conseil de l'Europe, sous la réserve de la décision du Comité des Ministres et de la procédure prévue à l'article 41.d du Statut, s'agissant des modifications mentionnées aux paragraphes 5.1 et 5.2;

6.2. à l'ouverture de la session ordinaire de 2016, s'agissant de la modification mentionnée au paragraphe 5.3, sous la réserve de la décision du Comité des Ministres d'octroyer à l'Assemblée les dotations budgétaires indispensables compensant les dépenses supplémentaires engendrées par la décision d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée.

7. En outre, l'Assemblée invite l'Assemblée parlementaire élargie, dans le cadre du prochain rapport sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévu pour la quatrième partie de session 2015, à examiner la question de l'augmentation du nombre de sièges de la délégation turque et à adopter les amendements nécessaires à son règlement.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à la Résolution ... (2015) sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie, constatant que la Turquie a connu la croissance démographique la plus importante en Europe des dernières décennies et qu'elle est le troisième Etat le plus peuplé du continent, considère qu'il convient de mettre fin à la sous-représentation du Parlement turc à l'Assemblée et qu'il est pleinement justifié et équitable, en considération des statistiques démographiques récentes, d'accroître le nombre des sièges attribués à la délégation nationale turque à l'Assemblée.
2. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'amender l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et de fixer à 18 le nombre de sièges attribués à la Turquie à l'Assemblée.
3. L'Assemblée exprime le souhait que la modification recommandée du Statut soit finalisée en temps utile avant l'ouverture de la troisième partie de session 2015 de l'Assemblée.
4. Réitérant la position qu'elle a prise dans la [Résolution 2046 \(2015\)](#) sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice biennal 2016-2017 ainsi que dans l'[Avis 288 \(2015\)](#) «Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017», l'Assemblée se félicite de la décision du Gouvernement turc de soutenir le renforcement des capacités et des moyens du Conseil de l'Europe en proposant de devenir un grand contributeur aux budgets de l'Organisation, à compter du 1^{er} janvier 2016. L'Assemblée attend du Comité des Ministres qu'il entérine la décision des autorités turques d'accéder au rang de grand contributeur, sans contrepartie et sans réduction du montant des contributions des autres Etats membres versées aux budgets de l'Organisation.
5. L'Assemblée soutient également la demande formulée par la délégation parlementaire turque d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée. Toutefois, compte tenu des implications importantes de cette mesure pour le budget de l'Assemblée, elle considère qu'elle ne peut en supporter le coût financier sans que lui soit allouée une dotation supplémentaire correspondante. Elle conditionne dès lors l'introduction d'une sixième langue de travail à l'Assemblée, à compter de la session ordinaire de 2016, à la décision du Comité des Ministres de lui allouer, dans le budget biennal 2016-2017 et dans les budgets ultérieurs, les dotations financières nécessaires et suffisantes, à hauteur de € 0,7 million par an.
6. L'Assemblée attend du Comité des Ministres qu'il adopte les décisions budgétaires reflétant les demandes de l'Assemblée, en particulier en ce qui concerne la position de la Turquie comme grand contributeur, dans les meilleurs délais.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 21 avril 2015.

C. Exposé des motifs, par M. Gross, rapporteur

1. Introduction

1. Le 26 janvier 2015, l'Assemblée parlementaire renvoyait à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles, pour rapport, la proposition de recommandation déposée par M. Denemeç et 48 autres membres de l'Assemblée sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie ([Doc. 13675](#)), par laquelle les signataires demandent à l'Assemblée de «recommander au Comité des Ministres de fixer à 18 le nombre de sièges à l'Assemblée auquel la Turquie a droit et de procéder à la modification de l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe», ainsi que de «modifier l'article 28.3 de son Règlement pour inclure la langue turque parmi ses langues de travail».

2. Le présent rapport vise à préparer la discussion de l'Assemblée sur ces deux points en apportant quelques éclairages, d'une part sur les dispositions statutaires et réglementaires régissant l'attribution des sièges à l'Assemblée, et la pratique qui a été suivie au cours des décennies écoulées, et, d'autre part, sur les implications budgétaires de la question, notamment les conséquences de l'introduction d'une sixième langue de travail à l'Assemblée.

2. Augmentation du nombre des sièges de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire

2.1. Rappel des dispositions statutaires en vigueur

3. L'article 6 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) stipule que le Comité des Ministres fixe le nombre des sièges à l'Assemblée parlementaire auxquels le futur Membre aura droit et sa quote-part de contribution financière.

4. L'article 26 du Statut énumère la liste des Etats membres et indique le nombre correspondant de sièges à l'Assemblée, nombre qui va de 2 à 18. Le Règlement de l'Assemblée ne comporte pas de disposition similaire.

5. Les critères pour l'attribution du nombre de sièges ne figurent ni dans le Statut du Conseil de l'Europe ni dans le Règlement de l'Assemblée, ni dans aucun texte de caractère pararéglementaire. Le principe d'une clé de répartition fondée sur le critère de la population a été fixé lors des travaux préparatoires au Statut, en 1949. Toutefois, la clé de répartition elle-même a varié entre un minimum de 3 sièges et un maximum de 18 sièges (entre 1949 et 1978), pour être arrêtée entre un minimum de 2 sièges et un maximum de 18 sièges à partir de 1979.

6. Seul le Comité des Ministres est habilité à procéder à la modification de l'article 26 du Statut, soit de sa propre initiative (moyennant consultation de l'Assemblée⁴) soit sur recommandation de l'Assemblée (article 41 du Statut du Conseil de l'Europe). L'Assemblée n'a pas pris une telle initiative depuis 1977 (voir ci-dessous).

2.2. Considérations historiques et réglementaires

7. La clé de répartition des sièges à l'Assemblée entre les Etats membres du Conseil de l'Europe a été arrêtée en 1949 sur la base, entre autres, des chiffres de la population disponibles à l'époque, et en prenant en considération certains principes généraux:

- plafonnement du nombre de sièges total;
- répartition des sièges entre les délégations d'après le critère de la population corrigée par les critères suivants: plafonnement à 18 sièges pour les pays les plus peuplés; égalité relative entre les pays les plus peuplés et les groupes régionaux de pays; égalité relative à l'intérieur de groupes régionaux de pays de taille comparable; minimum de 3 sièges par délégation (réduit à 2 en 1978 avec l'adhésion du Liechtenstein)⁵.

8. Il n'y a aucune proportionnalité dans cette règle et le rapport «nombre de sièges/population» a naturellement évolué en 65 ans et reste très approximatif.

4. La Résolution statutaire (51) 30 adoptée par le Comité des Ministres en 1951 stipule que, pour toute décision concernant l'admission d'un nouveau Membre (ou le retrait d'un Membre), le Comité devra consulter préalablement l'Assemblée.

5. Voir le rapport de la commission des questions politiques ([Doc. 4193](#)).

9. Certains Etats se sont vu attribuer un ou deux sièges supplémentaires, par modification du Statut décidé par le Comité des Ministres (Résolution (51) 63 du 2 août 1951⁶, Résolution (51) 76 du 23 novembre 1951⁷ et Résolution (78) 1 du 17 janvier 1978⁸, adoptée en réponse à la [Recommandation 824 \(1977\)](#) de l'Assemblée), et l'article 26 du Statut a été modifié en conséquence. L'ensemble de ces ajustements ont été décidés sur la base de l'accroissement démographique des pays concernés, à leur demande.

10. S'agissant des principes généraux applicables, la [Recommandation 1247 \(1994\)](#) de l'Assemblée, paragraphe 11, a valeur pararéglementaire quant à la fixation du nombre de sièges («Le nombre de membres des délégations à l'Assemblée parlementaire ne peut être inférieur à deux ni supérieur à dix-huit»)⁹.

11. Dans le passé, des initiatives ont été prises pour faire évoluer la clé de répartition des sièges à l'Assemblée au profit d'un ou de quelques Etats membres, soit au moment de l'adhésion de nouveaux Etats membres, soit afin de prendre en considération l'accroissement démographique dans un Etat membre. Dans la plupart des cas, c'est l'Assemblée parlementaire qui a sollicité la modification du Statut.

12. S'agissant de la procédure d'adhésion de nouveaux Etats membres, c'est l'Assemblée qui, depuis 1965, propose au Comité des Ministres, dans son avis, le nombre de sièges à l'Assemblée qui doivent être attribués au nouvel Etat membre (voir [Avis 44 \(1965\)](#) sur l'adhésion de Malte)¹⁰.

13. S'agissant de prendre en compte l'accroissement démographique dans l'un ou plusieurs Etats membres, aucune initiative n'a été prise par l'Assemblée depuis maintenant 37 ans. En 1977, dans sa [Recommandation 824 \(1977\)](#) sur la répartition des sièges à l'Assemblée entre les Etats membres, l'Assemblée, pour la dernière fois de son histoire, prenait la décision d'augmenter le nombre de sièges de deux délégations seulement, sur la base des «récentes statistiques démographiques», en l'espèce pour l'Espagne et la Turquie (l'Assemblée ayant jugé alors que la Turquie pâtissait d'une sous-représentation manifeste, en raison de l'augmentation considérable de sa population, et qu'un ajustement de la représentation de l'Espagne était également nécessaire).

14. Ainsi, à l'époque, l'Assemblée n'avait pas suivi la demande formulée par plusieurs membres de l'Assemblée qui, dans une proposition de recommandation, invitaient le Comité des Ministres à revoir intégralement la clé de répartition des sièges de l'Assemblée entre les Etats membres, selon des critères proportionnels et automatiques, ainsi que leur attribution à la lumière des statistiques démographiques actualisées pour l'ensemble des Etats membres¹¹.

15. Par la suite, l'Assemblée n'a pas non plus donné suite aux propositions formulées sur cette question, par exemple celle initiée par M. Güner et plusieurs de ses collègues en 1992 de porter à 18 le nombre de sièges pour la Turquie ([Doc. 6691](#)). Cette proposition avait été renvoyée à la commission ad hoc pour la révision du Statut du Conseil de l'Europe, pour prise en compte dans le rapport alors en préparation¹². La commission ad hoc avait alors estimé qu'aucun changement ne devait intervenir tant que les critères utilisés pour déterminer la répartition des sièges n'étaient pas clairement définis.

6. Par laquelle la Turquie passe de 8 à 10 sièges (suite à une demande du gouvernement turc, soutenue par l'Assemblée).

7. Par laquelle ont été augmentés les sièges attribués à la Belgique (de 6 à 7), au Danemark (de 4 à 5), à la Grèce (de 6 à 7), aux Pays-Bas (de 6 à 7) et à la Norvège (de 4 à 5).

8. Par laquelle ont été augmentés les sièges attribués à l'Espagne et à la Turquie (de 10 à 12). Voir le paragraphe 13 du présent rapport.

9. On relèvera qu'il n'y a jamais eu d'initiative à ce jour pour augmenter le nombre maximal de 18 sièges.

10. En 1977, l'Assemblée avait, dans un premier temps, laissé au Comité des Ministres le soin de déterminer le nombre de sièges qui seraient attribués à l'Espagne (voir [Recommandation 820 \(1977\)](#)), pour finalement revenir sur la décision du Comité des Ministres et porter à 12 – au lieu de 10 – le nombre des sièges espagnols ([Recommandation 824 \(1977\)](#)).

11. Voir le rapport de la commission des questions politiques ([Doc. 4068](#)) sur la répartition des sièges à l'Assemblée entre les Etats membres, faisant suite à la proposition de résolution présentée en 1976 par M. Üstündag et plusieurs collègues ([Doc. 3810](#)), et ayant conduit à l'adoption de la [Recommandation 824 \(1977\)](#).

12. Voir le rapport relatif à l'adoption d'un Statut révisé du Conseil de l'Europe ([Doc. 6788](#)), présenté par la commission du Règlement. Dans la [Recommandation 1212 \(1993\)](#) sur l'adoption d'un Statut révisé du Conseil de l'Europe, l'Assemblée proposait de prendre en compte un nouveau critère: «Article 32 – L'Assemblée parlementaire fixe la répartition des sièges entre les membres en tenant compte notamment de leur population et de leur produit intérieur brut. Les membres ont droit à un nombre de sièges qui ne peut excéder dix-huit et ne peut être inférieur à deux». Dans sa réponse finale, en 1999, le Comité des Ministres fit savoir qu'il avait pris en compte et mis en œuvre depuis 1993 plusieurs recommandations de l'Assemblée mais qu'une révision complète du Statut n'était pas souhaitable en raison de la lourdeur d'un tel processus.

2.3. Conséquences de l'augmentation du nombre des sièges attribués à la délégation parlementaire turque sur le fonctionnement de l'Assemblée

16. La demande présentée par M. Denemeç et les membres de la délégation turque, soutenue par de nombreux collègues, est légitime. En tant que rapporteur, je considère qu'il est juste et équitable d'y faire droit. En effet, la Turquie comptait en 2014 une population de près de 77 millions d'habitants. Lorsque le nombre des sièges attribués à la délégation turque avait été revalorisé en dernier lieu, en 1977, et porté de 10 à 12, la Turquie comptait 40 millions d'habitants. Compte tenu des statistiques démographiques actualisées, il est clair que la représentativité du parlement turc à l'Assemblée est sous-évaluée en comparaison des Etats membres du Conseil de l'Europe entrant dans la catégorie visée:

- sont titulaires de 18 sièges à l'Assemblée les délégations de la Fédération de Russie (142 millions d'habitants), l'Allemagne (81 millions), la France (66 millions), le Royaume-Uni (64 millions) et l'Italie (61 millions);
- sont titulaires de 12 sièges, outre la délégation turque, les délégations de l'Espagne (46 millions d'habitants), de l'Ukraine (44 millions) et de la Pologne (38 millions).

17. L'augmentation du nombre de sièges attribués à la délégation parlementaire turque se traduira mécaniquement par les conséquences suivantes, en application des dispositions réglementaires existantes:

- augmentation du nombre de membres de sept des neuf commissions de l'Assemblée, qui passeront de 84 à 85 à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées, la commission de la culture, de la science, de l'éducation et des médias, la commission sur l'égalité et la non-discrimination, et de 89 à 90 à la commission des questions politiques et de la démocratie et à la commission de suivi¹³;
- attribution d'un siège permanent de Vice-Président de l'Assemblée à la délégation turque, et modification du système de rotation des vice-présidences dans le deuxième groupe de délégations parlementaires.

18. Il conviendra en conséquence de procéder à la modification des articles du Règlement et des textes pararéglementaires concernés.

19. En outre, la commission des questions politiques et de la démocratie devra examiner la question de l'augmentation du nombre de sièges de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire élargie et adopter les amendements nécessaires à ce règlement spécifique, dans le cadre du prochain rapport sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) prévu pour la quatrième partie de session 2015.

3. Introduction d'une sixième langue à l'Assemblée parlementaire

20. D'un point de vue réglementaire, le nombre de sièges détenus par une délégation à l'Assemblée est sans rapport avec le statut des langues à l'Assemblée. La reconnaissance d'une langue d'un Etat membre en tant que langue de travail de l'Assemblée est sans lien avec le fait que la délégation de cet Etat détiendrait 18 sièges, et une telle reconnaissance ne revêtirait aucun caractère automatique. Néanmoins, il est un fait que les cinq langues de travail de l'Assemblée sont celles des cinq plus grandes délégations à l'Assemblée, et celles des Etats actuellement grands contributeurs au budget du Conseil de l'Europe.

21. Il appartient donc à la commission d'examiner de manière distincte cette question¹⁴.

13. La commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles et la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, en raison de leur mode de désignation ad hoc (sur proposition des groupes politiques), maintiennent leur composition actuelle, avec respectivement 37 et 20 sièges.

14. Dans un rapport de 1994 sur l'élargissement du Conseil de l'Europe et les perspectives budgétaires (Doc. 7180 rev), le rapporteur de la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental souligna, à propos de la demande formulée en 1993 par plusieurs parlementaires d'introduire de nouvelles langues officielles ou de travail (voir les propositions de directive sur l'utilisation du russe comme langue de travail de l'Assemblée (Doc. 6761) et sur l'augmentation du nombre de langues officielles au Conseil de l'Europe (Doc. 6846)), que «l'introduction d'une nouvelle langue officielle ou de travail revêt avant tout un caractère politique». Inversement, lorsque, en 2012, la commission du Règlement avait examiné la proposition de résolution sur «La nécessité d'amender l'article 27 du Règlement de l'Assemblée pour conférer à l'allemand, à l'italien et au russe, qui sont jusqu'ici des langues de travail, le statut de langues

3.1. Considérations réglementaires

22. L'article 12 du Statut du Conseil de l'Europe dispose que les langues officielles de l'Organisation sont l'anglais et le français. Le Règlement de l'Assemblée parlementaire complète cette disposition, en reconnaissant à l'allemand, l'italien et le russe le statut de langues de travail (article 28.3). Il découle des dispositions sus rappelées que:

- les documents officiels de l'Assemblée (article 24) sont publiés dans les deux langues officielles;
- les interventions en séance plénière sont interprétées simultanément dans les cinq langues officielles et de travail (article 29);
- l'interprétation en commission est effectuée dans les cinq langues officielles et de travail (à l'exception de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme); celle en sous-commission est limitée à deux langues (article 30);
- l'interprétation dans d'autres langues est autorisée pendant les parties de session, en séance plénière et en commission, et les coûts y afférents sont pris en charge par les parlements nationaux concernés.

3.2. Implications budgétaires

23. L'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée lors des sessions et des réunions des commissions est d'ores et déjà chiffrable, et c'est un montant de € 660 000 annuels supplémentaires qui sera imputé au budget de l'Assemblée au titre de l'interprétation.

24. A cela s'ajouteraient – il s'agit d'un point qui reste à déterminer – les coûts liés à la publication d'un compte rendu des débats en turc (à l'instar de ce qui existe pour les interventions faites en séance plénière en allemand et en italien), ou de la traduction des textes adoptés en turc (ce qui est le cas pour le russe, la délégation russe ayant accepté en 1996 de ne pas avoir de comptes rendus des séances en langue russe), et qui se montent à un coût supplémentaire d'environ € 40 000 par an.

25. On relèvera également que la question linguistique, et ses implications budgétaires, ne concerne pas seulement l'Assemblée parlementaire mais également le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (voir également le chapitre 4 ci-dessous).

3.3. Situation dans d'autres assemblées interparlementaires

26. Rares sont les assemblées de coopération parlementaire qui couvrent le continent européen (bien plus nombreuses sont les assemblées subrégionales, en Europe, organisant une coopération entre un groupe d'Etats souvent limitrophes autour de domaines spécifiques). Il est même intéressant de relever que certaines organisations se sont créées sur la base d'un critère linguistique (Assemblée parlementaire de la Francophonie, Assemblée parlementaire des pays turcophones)¹⁵.

- A l'Assemblée de l'Union interparlementaire, l'ensemble des documents, y compris les comptes rendus analytiques de séances, sont diffusés en anglais et en français. L'interprétation simultanée des débats est assurée dans ces deux langues ainsi qu'en arabe et en espagnol (article 37 du Règlement).
- L'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) reconnaît six langues officielles – l'allemand, l'anglais, l'espagnol, le français, l'italien et le russe (article 28 du Règlement) – et assure l'interprétation des débats comme la traduction des documents dans ces six langues. L'interprétation dans toute autre langue est à la charge des membres concernés.

officielles de l'Assemblée» (Doc. 12850), qui lui avait été transmise pour information, elle avait jugé que promouvoir une approche plurilinguistique n'était pas pertinent dans le contexte des restrictions budgétaires de l'Organisation et ne contribuait pas à l'amélioration des méthodes de travail de l'Assemblée.

15. Il n'existe que trois assemblées parlementaires, actives en Europe, dont la Turquie est membre et qui possèdent le turc au nombre de leurs langues officielles: l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée, l'Assemblée parlementaire des pays turcophones et l'Assemblée parlementaire de la coopération économique de la mer Noire (l'article 17 de son Règlement dispose que les langues de travail sont l'anglais, le français, le russe et le turc. L'anglais est la langue officielle pour les documents et la correspondance, mais les documents sont traduits dans les trois autres langues de travail).

- L'Assemblée parlementaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) (qui comprend les délégués de 39 des 47 membres du Conseil de l'Europe) ne reconnaît que l'anglais et le français comme langues officielles et assure l'interprétation des débats et la traduction des documents dans ces deux langues (article 49 de son Règlement). Un orateur s'exprimant dans une autre langue doit assurer l'interprétation dans l'une des langues officielles.
- L'Assemblée parlementaire de la Méditerranée (qui comprend 16 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe) reconnaît l'arabe, l'anglais et le français comme langues officielles (article 19 de son Règlement).
- La toute récente Assemblée parlementaire du processus de coopération en Europe du Sud-Est, qui regroupe 12 Etats membres du Conseil de l'Europe, a clairement opté pour une langue officielle unique, l'anglais.
- Enfin, l'Assemblée parlementaire de l'Union pour la Méditerranée (33 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe en sont membres) prévoit des dispositions très détaillées et quelque peu complexes quant à la reconnaissance et l'usage des langues (articles 13 et 14 de son Règlement).

4. Demande du Gouvernement turc de devenir grand contributeur au budget du Conseil de l'Europe et procédure actuellement en cours au niveau du Comité des Ministres

27. Parallèlement à la procédure initiée au niveau de l'Assemblée visant à accroître la représentation en sièges de la délégation turque et à reconnaître le turc comme langue de travail à l'Assemblée, une initiative a été lancée au niveau du Comité des Ministres par le Gouvernement turc, afin que le pays devienne grand contributeur au budget de l'Organisation à compter du 1^{er} janvier 2016¹⁶. Précisons que l'accroissement de la contribution turque au budget du Conseil de l'Europe n'entre pas en ligne de compte pour le budget en cours, mais bien pour le prochain budget biennal 2016-2017.

28. Il convient de relever que la qualité de «grand contributeur» au budget du Conseil de l'Europe est sans rapport avec le nombre de sièges octroyés à la délégation parlementaire de l'Etat concerné¹⁷, et que, d'une manière générale, il n'existe pas de lien statutaire entre l'article 38 du Statut (relatif au budget de l'Organisation et aux contributions des Etats) et son article 26.

29. Si la Turquie devient grand contributeur au budget de l'Organisation à compter du 1^{er} janvier 2016, sa contribution apporterait un supplément de près de € 20 millions aux budgets (dont € 15 millions au budget ordinaire).

30. Le Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur le programme, le budget et l'administration (GR-PBA) a été chargé d'examiner les implications de l'inclusion de la Turquie dans la catégorie des grands contributeurs. Dans le cadre de sa réunion du 19 mars 2015, l'approche suivante a été retenue: les contributions des Etats membres seraient maintenues à leur niveau actuel, dans le cadre d'un plafond global en augmentation de 7 %, due à l'accroissement de la part turque¹⁸. Le GR-PBA a également pris en compte les dépenses induites par l'allocation de sièges supplémentaires à l'Assemblée parlementaire ainsi qu'au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (€ 35 000), ainsi que l'impact budgétaire sur ces deux assemblées de l'introduction (éventuelle) d'une nouvelle langue de travail (€ 900 000).

16. Dans un courrier du 6 janvier 2015, le ministre des Affaires étrangères turc, Mevlüt Çavuşoğlu, indique que, par cette démarche, son pays entend répondre à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Etats membres de fournir à l'Organisation les moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions pour répondre aux nombreux défis auxquels l'Europe fait face.

17. Lors de son adhésion au Conseil de l'Europe, en 1996, la Fédération de Russie s'est vu attribuer 18 sièges à l'Assemblée, alors qu'elle n'était pas encore «grand contributeur».

Citons également la position endossée par le Comité des Ministres en 1973 (lorsqu'il a examiné la demande faite par la Turquie, en 1972, de réduire sa contribution au budget de l'Organisation, et que cette question a donné lieu à plusieurs mois de débats au Comité des Ministres sur la question de revoir ou non l'article 26 du Statut et d'établir des critères d'attribution des sièges à l'Assemblée): «Il semble que l'on ne puisse invoquer d'arguments juridiques en faveur de la thèse selon laquelle une modification du système de calcul des contributions des Etats au budget général devrait avoir des répercussions sur la représentation des Etats à l'Assemblée» (document CM(73)7, note sur les contributions au budget général du Conseil de l'Europe – proposition de la Turquie tendant à la révision du barème actuel).

18. Ce qui signifie que, en pourcentage du budget global, la part des Etats autres que la Turquie baisserait, passant par exemple pour l'Allemagne, la France, l'Italie, la Fédération de Russie et le Royaume-Uni de 11,54 % à 10,78 %, pour l'Espagne de 6,21 % à 5,8 %, pour l'Ukraine de 1,57 % à 1,47 %, pour la Pologne de 2,71 % à 2,53 %, pour la Roumanie de 1,13 % à 1,05 %, pour les Pays-Bas de 3,46 % à 3,23 %, etc.

31. On relèvera toutefois que l'introduction d'une sixième langue de travail nécessitera également des travaux d'adaptation de certaines salles de réunion (Bureau du Conseil de l'Europe à Paris), dont le coût n'est pas mentionné dans les documents du GR-PBA.

32. L'Assemblée a fait valoir son point de vue sur cette question dans le cadre de l'avis qu'elle a adressé au Comité des Ministres, lors de la partie de session d'avril 2015, sur le budget et les priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017. Dans le rapport que la commission du Règlement a approuvé, le rapporteur, M. Rudy Salles, considère que l'accroissement de la contribution turque ne doit pas se traduire par une réduction du montant des contributions versées aux budgets de l'Organisation par les autres Etats membres. La pression de certains Etats membres, souhaitant saisir cette occasion pour réduire leur propre contribution au budget de l'Organisation, ne doit pas se traduire *in fine* par l'adoption de décisions défavorables à l'Organisation¹⁹.

33. Par ailleurs, l'Assemblée doit clairement indiquer au Comité des Ministres qu'elle considère juste et indispensable que l'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée soit compensée dans son budget par une augmentation correspondante de l'enveloppe qui lui est allouée, à concurrence de € 700 000 par an²⁰, et ce de manière pérenne.

34. Le Comité des Ministres n'a encore pris formellement aucune décision et il est prévu qu'il poursuive l'examen de la demande turque d'accéder au statut de grand contributeur à nouveau au courant du mois de juin, soit postérieurement à la discussion en Commission permanente du présent rapport.

5. Conclusion

35. Le Statut du Conseil de l'Europe (article 41) reconnaît à l'Assemblée parlementaire la compétence pour initier une demande de modification de son article 26 relatif à la répartition des sièges entre les Etats membres à l'Assemblée. L'Assemblée n'a pas pris une telle initiative depuis 1977. Une proposition de recommandation, visant à accroître la représentation de la délégation parlementaire turque, a été renvoyée à la commission du Règlement, pour rapport.

36. En outre, la commission est également saisie, par ladite proposition de recommandation, de la question de l'introduction d'une sixième langue de travail à l'Assemblée. Celle-ci implique une dimension réglementaire – modification nécessaire du Règlement – mais également budgétaire.

37. La commission s'est donc prononcée sur les deux points dont elle a été saisie. En conséquence, le présent rapport:

- comporte un projet de recommandation invitant le Comité des Ministres à modifier le Statut du Conseil de l'Europe afin de porter le nombre des sièges de la délégation parlementaire turque à 18, mais également à valider la demande du Gouvernement turc d'accéder au statut de grand contributeur au budget de l'Organisation. La demande formulée par la délégation turque d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée, quant à elle, est conditionnée strictement à la décision du Comité des Ministres d'allouer à l'Assemblée les fonds budgétaires nécessaires pour compenser les coûts correspondants;
- comprend également un projet de résolution énonçant par anticipation les changements réglementaires et pararéglementaires qui découleront de l'augmentation à 18 du nombre des sièges de la délégation turque (s'agissant de la composition des commissions de l'Assemblée) et de l'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée.

38. Il convient clairement d'indiquer que les changements proposés sont étroitement conditionnés par les décisions subséquentes du Comité des Ministres. Ils ne seront effectifs qu'après que le Comité des Ministres aura approuvé l'amendement à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe et que le Secrétaire Général aura établi et communiqué aux gouvernements des Etats membres le procès-verbal ad hoc (article 41.d du Statut).

19. Voir les rapports «Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2016-2017» et «Dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice biennal 2016-2017» (Doc. 13743 et Doc. 13744), ainsi que l'Avis 288 (2015) et la Résolution 2046 (2015).

20. Si les discussions au niveau des Délégués des Ministres devaient aboutir à une réduction des contributions budgétaires de l'ensemble des Etats à un niveau rendant sans effet l'accroissement de la contribution turque pour les activités de l'Organisation, alors l'Assemblée gagnerait à solliciter du Gouvernement turc le versement d'une contribution volontaire spécifique à son budget pour compenser financièrement l'introduction du turc comme langue de travail.

De même, l'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée est envisagée à compter de janvier 2016, sous la réserve de l'allocation au budget de l'Assemblée 2016-2017 des sommes compensant les dépenses supplémentaires engendrées par cette décision.

39. Enfin, il conviendra, dans le cadre du rapport que la commission des questions politiques et de la démocratie présentera sur les activités de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), prévu pour la quatrième partie de session 2015, de proposer les amendements nécessaires au règlement relatif aux débats élargis de l'Assemblée parlementaire sur les activités de l'OCDE, afin d'augmenter le nombre de sièges de la délégation turque à l'Assemblée parlementaire élargie («annexe») et d'introduire l'interprétation en langue turque (chapitre IV «Emploi des langues et documents»).