



Doc. 14511

12 mars 2018

Modification du Règlement de l'Assemblée: l'impact de la crise budgétaire sur la liste des langues de travail de l'Assemblée

Rapport¹

Commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles

Rapporteuse: Mme Petra De SUTTER, Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

La réduction draconienne du budget de l'Assemblée parlementaire pour 2018 et 2019, conséquence, entre autres, de la décision turque de revenir à son statut initial de contributeur ordinaire au budget du Conseil de l'Europe, appelle des mesures drastiques. La première de ces mesures consiste à supprimer la prise en charge par le budget de l'Assemblée du coût de l'interprétation en langue turque en séance plénière et dans les réunions des commissions. En effet, l'Assemblée avait, en 2015, conditionné strictement l'introduction de la langue turque comme langue de travail à l'Assemblée à la décision du Comité des Ministres de lui allouer les dotations financières correspondantes et suffisantes, dans le budget biennal 2016-2017 et dans les budgets ultérieurs.

Les difficultés budgétaires de l'Assemblée sont amplifiées par la décision du Comité des Ministres de maintenir pour 2018 et 2019 une stricte politique de croissance nominale zéro, et par le refus de la Fédération de Russie de verser le premier tiers de sa contribution au budget 2018.

Le projet de recommandation présenté par la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles invite le Comité des Ministres à faire face à ses obligations et à défendre le Conseil de l'Europe.

1. Renvoi en commission: Renvoi 4355 du 22 janvier 2018.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs, par Mme Petra De Sutter, rapporteure	6
1. Introduction	6
2. Situation budgétaire du Conseil de l'Europe	6
3. Crise budgétaire: conséquences sur les dépenses de l'Assemblée et son mode de fonctionnement	6
3.1. Le turc comme langue de travail de l'Assemblée	7
3.2. Propositions de modification du Règlement	8
3.3. Anticiper des évolutions budgétaires défavorables?	8
4. Sortir de la crise budgétaire: recommandations de l'Assemblée au Comité des Ministres	9
4.1. Appeler les États membres au respect du Statut du Conseil de l'Europe	9
4.2. Revoir les règles budgétaires	9
5. Conclusion	10
Annexe – Avis divergent de M. Şaban Dişli (Turquie, PPE/DC), membre de la commission	11

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire exprime sa vive préoccupation face à la crise budgétaire sans précédent qui affecte le Conseil de l'Europe dans son ensemble.
2. Le Conseil de l'Europe doit faire face à un risque financier cumulé de € 42,65 millions pour la première fois de son histoire. Ce risque pourrait s'accroître au courant de l'année 2018. La décision de la Turquie de renoncer au statut de grand contributeur au budget de l'Organisation a entraîné une réduction des ressources budgétaires de l'Organisation de € 20 millions. Parallèlement à la décision de la Turquie, le Conseil de l'Europe est confronté depuis le mois de juillet 2017 à une décision de la Fédération de Russie de suspendre le paiement des deux tiers de ses contributions dues au titre du budget 2017, soit € 22,65 millions. Enfin, le Comité des Ministres, en maintenant pour 2018 et 2019 une stricte politique de croissance nominale zéro, oblige l'Organisation à identifier des économies supplémentaires dans le budget ordinaire.
3. La réduction draconienne du budget de l'Assemblée pour 2018 et 2019, conséquence de la décision de la Turquie de revenir à son statut initial de contributeur ordinaire au budget du Conseil de l'Europe, appelle des mesures drastiques. La première d'entre elles consiste à supprimer la prise en charge par le budget de l'Assemblée du coût de l'interprétation en langue turque en séance plénière et dans les réunions des commissions, ainsi que la publication des comptes rendus en turc et la traduction des textes adoptés dans cette langue, puisque ces dépenses – € 700 000 annuels – ne sont plus financées dans le budget de l'Assemblée par le versement de l'allocation correspondante du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
4. L'Assemblée rappelle, à cet égard, la position claire qu'elle avait prise, notamment dans sa [Résolution 2058 \(2015\)](#) sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie, conditionnant strictement 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 et d'allouer à l'Assemblée les dotations financières correspondantes.
5. Les difficultés budgétaires de l'Assemblée sont amplifiées par les décisions prises par le Comité des Ministres et le refus de la Fédération de Russie de verser le premier tiers de sa contribution au titre du budget 2018. Sur un budget total d'un peu moins de € 17,5 millions, l'Assemblée doit geler € 1,5 millions de crédits en 2018, soit près de 9 % de son budget total; mais, cette somme de € 1,5 millions pourrait être purement et simplement définitivement supprimée de son budget 2019. L'Assemblée ne peut qu'exprimer son plus vif mécontentement d'être contrainte d'opérer de telles coupes massives dans son propre budget, déjà considérablement fragilisé par une décennie de restrictions budgétaires.
6. En conséquence, au vu des considérations qui précèdent, l'Assemblée décide de modifier son Règlement, s'agissant des langues, comme suit:
 - 6.1. remplacer l'article 28.3 par la phrase suivante: «Les langues de travail de l'Assemblée sont celles des États grands contributeurs au budget du Conseil de l'Europe, sous la condition que les crédits nécessaires à leur financement soient inscrits au budget de l'Assemblée.»;
 - 6.2. remplacer l'article 30.1 par les phrases suivantes: «L'interprétation lors des réunions des commissions et du Bureau est assurée dans les langues officielles et, pour les langues de travail, dans les conditions prévues à l'article 28.3. L'interprétation lors des réunions de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des sous-commissions est limitée aux langues officielles».
7. L'Assemblée décide que les modifications du Règlement figurant dans la présente résolution entreront en vigueur dès leur adoption.
8. Elle rappelle que, conformément à l'article 29.2 du Règlement, la délégation parlementaire turque peut revenir à la pratique antérieure à 2016 et continuer de bénéficier de l'interprétation en turc, le coût en étant pris en charge par le Parlement turc.
9. L'Assemblée considère qu'elle n'a pas été en mesure de présenter au Comité des Ministres un avis éclairé sur le budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe. En conséquence, elle décide de suivre de près la situation budgétaire de l'Organisation et se réserve la possibilité d'adresser au Comité des Ministres de nouvelles recommandations en la matière, en particulier si la Fédération de Russie maintient en 2018 sa position de refuser de s'acquitter de ses obligations financières.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 9 mars 2018.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire est vivement préoccupée par la situation financière du Conseil de l'Europe, et elle regrette la décision de la Turquie de mettre un terme à son statut de grand contributeur de l'Organisation et la rapidité avec laquelle cette décision s'est appliquée, privant l'Organisation du temps nécessaire pour procéder aux ajustements indispensables.
2. Se référant à la Résolution ... (2018) «Modification du Règlement de l'Assemblée: l'impact de la crise budgétaire sur la liste des langues de travail de l'Assemblée», l'Assemblée informe le Comité des Ministres que, au nombre des mesures qu'elle est contrainte de prendre en raison de la réduction drastique de son budget pour 2018 et 2019, elle a décidé de réduire le nombre de ses langues de travail, puisque ces dépenses ne sont plus financées dans le budget de l'Assemblée par le versement de l'allocation correspondante du budget ordinaire du Conseil de l'Europe.
3. L'Assemblée rappelle, à cet égard, la position claire qu'elle avait prise dans sa [Recommandation 2072 \(2015\)](#) sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie, conditionnant strictement l'introduction de la langue turque comme langue de travail à l'Assemblée à la décision du Comité des Ministres de lui allouer les dotations financières correspondantes, nécessaires et suffisantes, dans le budget biennal 2016-2017 et dans les budgets ultérieurs.
4. L'Assemblée s'interroge sérieusement sur la nature «des circonstances exceptionnelles» qui, aux termes de la décision du Comité des Ministres du 10 novembre 1994 (95ème session), permettent au Comité des Ministres d'exonérer la Fédération de Russie de ses obligations financières à l'égard de l'Organisation pendant deux ans, celle-ci ayant gelé tout versement à l'Organisation depuis juillet 2017. Les raisons exposées par la Fédération de Russie pour s'absoudre de ses engagements ne relèvent en rien de circonstances exceptionnelles.
5. Compte tenu de la situation budgétaire critique de l'Organisation, l'Assemblée s'étonne de ce que le Comité des Ministres, l'organe décisionnel du Conseil de l'Europe, ne fasse pas respecter les dispositions du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1), et rappelle expressément à la Fédération de Russie les termes de l'article 39 du Statut, selon lesquels les contributions des États membres au budget de l'Organisation «doivent être acquittées entre les mains du Secrétaire Général dans le délai maximum de six mois» à compter de la notification du montant dû. L'Assemblée appelle le Comité des Ministres à prendre les mesures qui s'imposent et qui relèvent de sa seule compétence, à savoir la mise en œuvre de l'article 9 du Statut.
6. Rappelant la position qu'elle a prise dans l'[Avis 294 \(2017\)](#) «Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2018-2019», l'Assemblée attend du Comité des Ministres et des États membres du Conseil de l'Europe qu'ils soutiennent résolument les capacités et les moyens du Conseil de l'Europe. L'Assemblée déplore que l'attitude passive de certains États membres ait conduit le Comité des Ministres à adopter les budgets 2018-2019 du Conseil de l'Europe en maintenant la croissance nominale zéro des contributions des États membres, alors que seule une minorité d'entre eux bloque la décision de retour à une croissance zéro en termes réels, indispensable pour stopper l'érosion des ressources financières de l'Organisation.
7. Le Comité des Ministres doit faire face à ses obligations et défendre le Conseil de l'Europe: les États membres doivent être prêts à payer le prix pour avoir une Organisation efficace et unique dans ses domaines de compétences. Elle considère que, si un ou plusieurs États font défaut, les autres doivent solidairement assurer le financement des dépenses fondamentales de l'Organisation, et en toute hypothèse garantir le fonctionnement durable des deux organes statutaires, de la Cour européenne des droits de l'homme, du bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, des Accords partiels majeurs et des organes de suivi conventionnels.
8. Compte tenu de la gravité et du caractère exceptionnel de la crise budgétaire à laquelle le Conseil de l'Europe est confronté, l'Assemblée attend du Comité des Ministres:
 - 8.1. qu'il appelle solennellement la Fédération de Russie à respecter sans délai ses obligations financières et à régler ce qu'elle doit à l'Organisation; elle considère à cet égard que les raisons exposées par la Fédération de Russie pour s'absoudre de ses engagements ne relèvent en rien de «circonstances exceptionnelles» et qu'il y a lieu pour le Comité des Ministres de rappeler la Fédération de Russie au respect de ses obligations financières, conformément aux articles 39 et 9 du Statut du Conseil de l'Europe;

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 9 mars 2018.

8.2. qu'il réexamine la décision qu'il a prise lors de sa 95^{ème} session (10 novembre 1994) concernant l'application de l'article 9 du Statut avec toute la diligence, l'urgence et le sérieux que cette situation exige, et instaure le respect par les États membres du délai commun de six mois prévu à l'article 39 du Statut, pour sanctionner un État membre qui n'aurait pas acquitté l'intégralité ou une part importante de son obligation financière;

8.3. dans l'optique d'une saine gestion des risques et afin d'accroître la prévisibilité et la stabilité budgétaires, qu'il révisé le Règlement financier du Conseil de l'Europe et établisse des règles précises relatives à l'accession d'un État membre au statut de grand contributeur ou son retrait, notamment par l'établissement d'une durée minimum d'appartenance à ce statut, de six ans au moins (trois exercices budgétaires biennaux), et un délai de carence après la notification d'une décision de retrait de ce statut, qui ne pourrait être effectif qu'après un délai d'un an au moins;

8.4. qu'il révisé le taux des intérêts moratoires dus par les États membres défaillants, revalorisé à un montant réellement dissuasif.

9. L'Assemblée exhorte le Comité des Ministres et tous les États membres à laisser à la disposition de l'Organisation, sur un compte de réserve, les reliquats qui pourront être constatés à la clôture des comptes de l'année 2017 au lieu de retourner aux États les montants non dépensés qui résultent des économies liées aux mesures mises en œuvre dans l'ensemble du Conseil de l'Europe au cours du second semestre 2017. L'Assemblée rappelle à cet égard que si la Fédération de Russie venait à verser sa contribution impayée au titre du budget 2017, ces sommes ne seraient pas réinjectées dans le budget de l'Organisation en 2018, mais seraient comptabilisées au titre des reliquats non dépensés de 2017. L'utilisation des fonds mis en réserve restera soumise aux décisions du Comité de Ministres sur la base des propositions d'affectation que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe leur soumettra.

10. L'avenir financier du Conseil de l'Europe dépend dans une très large mesure du Comité des Ministres: il s'agit d'une occasion unique pour les États membres d'affirmer leur soutien à une Organisation irremplaçable. Le Conseil de l'Europe a un coût; il a aussi un prix: pour certains États, quelques millions d'euros en moins sont le prix du renoncement et de la rupture avec l'engagement de soutenir les principes et les valeurs du Conseil de l'Europe. Aussi l'Assemblée invite-t-elle le Comité des Ministres à placer cette question en priorité à l'ordre du jour de sa 128^{ème} session ministérielle (Danemark, 18 mai 2018).

C. Exposé des motifs, par M^{me} Petra De Sutter, rapporteure

1. Introduction

1. Le 15 décembre 2017, le Bureau de l'Assemblée tenait un échange de vues sur les dépenses de l'Assemblée parlementaire pour l'exercice 2018 à la lumière des décisions du Comité des Ministres relatives à l'adoption du budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe et des décisions de certains États membres, notamment celle du gouvernement turc de se retirer du statut de grand contributeur au budget du Conseil de l'Europe à compter du 1^{er} janvier 2018. Le Bureau a, en conséquence, demandé à la commission du Règlement, des immunités et des affaires institutionnelles «de préparer un rapport modifiant le Règlement de l'Assemblée afin de retirer le turc de la liste des langues de travail de l'Assemblée».

2. Le présent rapport vise à exposer les conséquences, en termes réglementaires, des restrictions budgétaires qui s'imposent brutalement à l'Assemblée, la modification du nombre de langues de travail à l'Assemblée étant la première de ces conséquences.

2. Situation budgétaire du Conseil de l'Europe

3. Le 21 novembre 2017, le Comité des Ministres a adopté le budget général et les budgets des Accords partiels du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2018-2019. Le Comité des Ministres a décidé de maintenir sa stricte politique de croissance nominale zéro, et n'a pas accepté la proposition du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe d'un retour à la politique de croissance réelle zéro plafonnée à 0,5 %. En conséquence, la poursuite d'une croissance zéro en termes nominaux des contributions des États membres signifie que des économies supplémentaires de plus de € 4,5 millions devront être identifiées pour compenser l'augmentation des coûts dans les budgets de l'exercice biennal 2018-2019.

4. Le 31 octobre 2017, M. Mevlüt Çavuşoğlu, ministre des Affaires étrangères de la Turquie, informait par courrier le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de la décision des autorités turques de renoncer au statut de grand contributeur au budget du Conseil de l'Europe, sans spécifier de date quant à la mise en œuvre de cette décision. Néanmoins, les États membres (y inclus la Turquie) ont adopté le budget de 2018 du Conseil de l'Europe par consensus en tenant compte de la contribution de la Turquie pour 2018 au niveau de grand contributeur. Rappelons que la Turquie a apporté aux budgets du Conseil de l'Europe, en tant que grand contributeur, un supplément de près de € 20 millions par an en 2016 et en 2017.

5. Le 13 décembre 2017, le Représentant permanent de la Turquie confirmait au Comité des Ministres que la Turquie mettrait fin à son statut de grand contributeur à la fin de l'année 2017. Il en résulte une diminution drastique des ressources budgétaires de l'Organisation de € 19,6 millions pour l'ensemble de ses budgets (soit 6 % de la totalité des budgets), dont 15 millions pour le budget ordinaire (la contribution turque passant de 34 à 13 millions d'euros).

6. A ces décisions – qui conduisent à un «trou» de € 18 millions dans les «recettes» du budget ordinaire de l'Organisation (€ 15 millions au titre de la décision de la Turquie et € 2,8 millions suite à la décision du Comité des Ministres de réajuster le budget à la baisse) – s'ajoute le défaut de paiement de la Fédération de Russie. Le 3 juillet 2017, le Gouvernement de la Fédération de Russie informait le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de sa décision de ne pas payer les deux tiers de sa contribution au titre du budget 2017 (soit € 22,65 millions) en attendant la «restauration complète et inconditionnelle des pouvoirs de la délégation de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie auprès de l'Assemblée parlementaire». Depuis cette date, la Russie a gelé tout versement à l'Organisation.

7. L'ensemble des activités du Conseil de l'Europe sont impactées par ces décisions successives, avec également de lourdes implications sur le budget des investissements et les dépenses de personnel. Pour l'Assemblée (et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux), cela implique le report *sine die* des travaux de rénovation de l'hémicycle.

3. Crise budgétaire: conséquences sur les dépenses de l'Assemblée et son mode de fonctionnement

8. Il résulte des décisions budgétaires du Comité des Ministres et de la décision de la Turquie de suspendre son statut de grand contributeur que l'Assemblée devra, sur un budget total d'un peu moins de € 17,5 millions pour 2018, geler € 1,5 millions, dont € 450 000 au titre des dépenses de personnel et € 1 050 000 au titre des dépenses de fonctionnement. Cette situation conduira à des mesures plus ou moins radicales – gel et/ou suppression de postes et de fonctions au secrétariat de l'Assemblée; réduction des

dépenses de fonctionnement (interprétation, traduction, nombre de réunions des commissions, missions des rapporteurs, etc.)⁴. L'interprétation en langue turque (€ 700 000) n'est donc plus financée dans le budget de l'Assemblée par l'allocation correspondante du budget ordinaire.

9. La réduction draconienne du budget de l'Assemblée, conséquence de la décision turque de revenir à son statut initial de contributeur ordinaire au budget du Conseil de l'Europe, appelle des mesures drastiques. La première d'entre elles consiste à supprimer la prise en charge par le budget de l'Assemblée de l'interprétation en langue turque en séance plénière et dans les réunions des commissions, ainsi que la publication des comptes rendus en turc et la traduction des textes adoptés dans cette langue. Afin de mettre en œuvre une telle mesure, il convient de modifier préalablement les dispositions réglementaires correspondantes.

3.1. Le turc comme langue de travail de l'Assemblée

10. L'article 12 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) dispose que «[l]es langues officielles de l'Organisation sont l'anglais et le français» et que le règlement intérieur de l'Assemblée parlementaire déterminera «les circonstances et les conditions dans lesquelles d'autres langues pourront être utilisées». Le Règlement de l'Assemblée complète cette disposition, en reconnaissant à l'allemand, à l'italien, au russe et au turc le statut de langues de travail (article 28.3).

11. On rappellera, qu'en mai 2015, l'Assemblée avait soutenu «la demande formulée par la délégation parlementaire turque d'introduire le turc comme langue de travail à l'Assemblée», tout en demandant au Comité des Ministres de modifier le Statut du Conseil de l'Europe en portant à 18 le nombre des sièges attribués à la délégation ([Résolution 2058 \(2015\)](#) sur l'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie). Le soutien de l'Assemblée à cette demande avait été strictement conditionné à la décision du Comité des Ministres d'allouer à l'Assemblée une dotation supplémentaire correspondante dans le cadre du budget ordinaire pour compenser les coûts correspondants. Le coût financier de cette seule mesure avait été estimé à € 700 000 par an pour l'Assemblée.

12. 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, le Gouvernement turc avait annoncé sa décision d'accéder au statut de grand contributeur au budget de l'Organisation à compter du 1^{er} janvier 2016, afin de «répondre à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux États 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».

13. L'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée lors des sessions et des réunions des commissions s'était traduite par une augmentation des coûts de € 700 000 par an, imputés au budget de l'Assemblée, se répartissant en € 660 000 au titre de l'interprétation en séance plénière (€ 400 000) et en commission (€ 260 000), et € 40 000 par an pour la traduction des textes adoptés en turc (les textes adoptés sont également traduits en russe, pour un montant de € 40 000 également).

14. Les décisions à prendre s'agissant de modifier le Règlement au regard de la situation budgétaire de l'Assemblée n'affecteront en aucune manière le nombre des sièges de la délégation turque à l'Assemblée et dans ses commissions, ni l'attribution d'un siège permanent de vice-président de l'Assemblée. La qualité de grand contributeur ou de contributeur ordinaire au budget du Conseil de l'Europe est sans rapport avec le nombre de sièges octroyés à la délégation parlementaire de l'État concerné, tel qu'il figure à l'article 26 du Statut du Conseil de l'Europe, en application de l'article 6 dudit Statut. D'un point de vue réglementaire, le statut des langues à l'Assemblée et la reconnaissance d'une langue d'un État membre en tant que langue de travail de l'Assemblée ne dépend pas du nombre de sièges détenus par une délégation à l'Assemblée. Néanmoins, il est un fait que les langues de travail de l'Assemblée sont celles des États grands contributeurs au budget du Conseil de l'Europe.

15. De même, il convient de relever que le règlement de la question budgétaire n'est en rien un obstacle à ce que les membres de la délégation turque puissent s'exprimer dans leur langue lors des séances plénières, ainsi que l'y autorise l'article 29.2 du Règlement de l'Assemblée («Les interventions peuvent être prononcées dans une langue autre que les langues officielles ou de travail. Dans ce cas, l'orateur doit assurer sous sa propre responsabilité l'interprétation simultanée dans l'une des langues officielles ou de travail. (...)»). Avant

4. Le 26 janvier 2018, le Bureau de l'Assemblée a tenu un échange de vues sur les dépenses de l'Assemblée pour l'exercice 2018 et a approuvé les propositions présentées par le Secrétaire général de l'Assemblée. Ces mesures prenaient effet immédiatement (voir annexe 3 du carnet de bord).

que la Turquie ne devienne grand contributeur, le coût de l'interprétation en turc était directement pris en charge par le Parlement turc. La modification des dispositions réglementaires obligerait donc à revenir à la pratique antérieure.

3.2. Propositions de modification du Règlement

16. L'article 28 du Règlement de l'Assemblée sur les langues officielles et de travail dispose que:

«28.1. Les langues officielles de l'Assemblée sont le français et l'anglais.

28.2. Tous les documents de l'Assemblée sont publiés dans les deux langues officielles.

28.3. Les langues de travail à l'Assemblée sont l'allemand, l'italien, le russe et le turc.»

17. Le Règlement dispose en outre que les interventions en séance plénière sont interprétées simultanément dans les six langues officielles et de travail (article 29) et que l'interprétation en commission est également assurée dans les six 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 qui se limite aux deux langues officielles). L'interprétation en sous-commission est limitée à deux langues (article 30).

18. La commission du Règlement pourrait, dans sa réflexion, aller au-delà de la simple proposition de «retirer le turc de la liste des langues de travail» de l'article 28.3. Compte tenu de la situation budgétaire actuelle de l'Assemblée et des prévisions à venir, et nonobstant le caractère sensible de la question linguistique à l'Assemblée, la commission pourrait envisager une autre approche, plus flexible sur le long terme.

19. Il pourrait être utile de revoir les dispositions du Règlement relatives à l'interprétation, en reconnaissant la qualité de langues de travail à l'Assemblée aux langues des États qui sont grands contributeurs au budget du Conseil de l'Europe (actuellement, l'allemand, l'italien et le russe), à la condition que le financement en soit garanti par la provision correspondante dans le budget de l'Assemblée.

20. Par ailleurs, dans un contexte budgétaire dégradé, on pourrait également s'interroger sur l'utilité pour l'Assemblée de poursuivre l'édition des comptes rendus dans les langues de travail. La publication des comptes rendus en allemand et en italien coûte € 55 000 à l'Assemblée. De même, il n'est plus guère pertinent ni justifié de pourvoir à la traduction des textes adoptés en russe et en turc, pour un montant total de € 80 000 (soit € 40 000 par langue).

21. Aussi est-il proposé de modifier les articles 28, 30 et 31 du Règlement comme suit:

- s'agissant des langues de travail, l'article 28.3 pourrait disposer que: «Les langues de travail de l'Assemblée sont celles des États grands contributeurs au budget du Conseil de l'Europe, sous la condition que les crédits nécessaires à leur financement soient inscrits au budget de l'Assemblée.»;
- et l'article 30.1 que: «L'interprétation lors des réunions des commissions et du Bureau est assurée dans les langues officielles et dans les conditions prévues à l'article 28.3 pour les langues de travail. L'interprétation lors des réunions de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme et des sous-commissions est limitée aux deux langues officielles.»;
- s'agissant des comptes rendus des débats, supprimer la dernière phrase de l'article 31.1 («La reproduction intégrale des discours prononcés dans chacune des langues de travail est également distribuée») et amender en conséquence les dispositions complémentaires relatives aux débats de l'Assemblée (Organisation des débats, paragraphe 3).

3.3. Anticiper des évolutions budgétaires défavorables?

22. Les difficultés budgétaires de l'Assemblée sont amplifiées par les décisions prises par le Comité des Ministres et le refus de la Fédération de Russie de verser le premier tiers de sa contribution au titre du budget 2018. Au titre du budget 2018, l'Assemblée doit geler une somme de € 1,5 millions, soit près de 9 % de son budget total; mais, dans le cadre du budget 2019, cette somme de € 1,5 millions pourrait être purement et simplement définitivement supprimée de son budget, ce qui se traduira notamment par la suppression définitive de plusieurs postes au secrétariat de l'Assemblée.

23. Il convient de préciser ici que le «ballon d'oxygène» turc en 2016 avait conduit le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à créer 58 postes de fonctionnaires supplémentaires (le secrétariat de l'Assemblée n'en a pas bénéficié). Le financement de ces postes n'est désormais plus assuré, mais le Secrétaire Général refuse

de supprimer au moins 30 de ses postes, qu'il considère relever de secteurs prioritaires, demandant aux autres entités d'opérer les coupes nécessaires dans leurs effectifs pour permettre le maintien de ces postes nouvellement créés.

24. Qui plus est, les mesures d'économies générales demandées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux directions générales de l'Organisation impactent directement l'Assemblée, dans la mesure où ces directions sont tentées de réduire voire de supprimer en priorité les dépenses de soutien et d'assistance aux activités de l'Assemblée. Tel est le cas, à titre d'exemple, de dépenses de couverture audiovisuelle des sessions de l'Assemblée ou de production des documents officiels de l'Assemblée pendant les parties de session.

4. Sortir de la crise budgétaire: recommandations de l'Assemblée au Comité des Ministres

4.1. Appeler les États membres au respect du Statut du Conseil de l'Europe

25. L'article 39 du Statut du Conseil de l'Europe stipule clairement que «Le Secrétaire Général notifie chaque année aux Gouvernements des Membres le montant de leur contribution. Les contributions sont réputées exigibles au jour même de cette notification; elles doivent être acquittées entre les mains du Secrétaire Général *dans le délai maximum de six mois*». L'article 9 du Statut dispose que «[s]i un Membre n'exécute pas ses obligations financières, le Comité des Ministres peut suspendre son droit de représentation au Comité et à l'Assemblée Consultative (Parlementaire), aussi longtemps qu'il n'aura pas satisfait aux dites obligations». Or, en novembre 1994, lors de sa 95^{ème} session, le Comité des Ministres a décidé que «sauf circonstances exceptionnelles n'ayant pas permis à un État de s'acquitter de ses obligations, l'article 9 du Statut sera appliqué à tout État qui n'aurait pas exécuté l'intégralité ou une partie substantielle de ses obligations financières pendant une période de deux ans.»

26. Dans les circonstances actuelles, il peut paraître des plus singulier pour ne pas dire incompréhensible que le Comité des Ministres ne fasse pas respecter les dispositions du Statut. Cela revient à exonérer totalement un État de ses obligations financières à l'égard de l'Organisation.

27. Dans ce contexte, on peut sérieusement s'interroger sur la nature «des circonstances exceptionnelles» que le Comité des Ministres reconnaîtrait à la Fédération de Russie et qui viendraient légitimer la position attentiste du Comité des Ministres. Seules des raisons impérieuses de nature économique – banqueroute d'un État, crise financière ou monétaire majeure, notamment – seraient de nature à empêcher un État membre de s'acquitter de ses obligations. Les raisons exposées par la Fédération de Russie pour s'absoudre de ses engagements ne relèvent en rien de telles circonstances.

28. La décision de 1994 du Comité des Ministres revient à permettre à tout État membre de ne pas payer la moindre contribution au budget de l'Organisation pendant deux ans. Qui plus est, une fois l'exercice budgétaire clos, un État n'a pas le moindre intérêt à verser rétroactivement les sommes dues: en effet, le Comité des Ministres a instauré la règle de la redistribution des reliquats budgétaires (crédits non dépensés à la clôture de l'exercice budgétaire) à l'ensemble des États membres. Il est clair qu'un État «indélicat» n'aurait pas le moindre intérêt à verser une contribution au titre de l'année écoulée et d'un exercice budgétaire clos, puisque celle-ci serait redistribuée aux autres États et ne bénéficierait pas au Conseil de l'Europe en alimentant le financement de ses activités. Si la Fédération de Russie venait à verser sa contribution impayée au titre du budget 2017, ces sommes ne seraient pas réinjectées dans le budget de l'Organisation en 2018, mais seraient comptabilisées au titre des reliquats non dépensés de 2017.

29. Le Comité des Ministres devrait réexaminer urgemment et sérieusement cette décision concernant l'application de l'article 9 du Statut, et s'engager résolument à faire respecter par les États membres le délai statutaire de six mois, délai commun qui prévaut dans les autres organisations internationales.

4.2. Revoir les règles budgétaires

30. Le Règlement financier du Conseil de l'Europe mérite d'être révisé. Il ne prévoit pas de règles concernant l'accession d'un État membre au «club» des grands contributeurs ou son retrait. Le Comité des Ministres doit pallier cette lacune lourde de conséquences, en termes de prévisibilité et de stabilité budgétaires, et établir des règles précises dans ce domaine, notamment par l'établissement d'une durée minimum d'appartenance à ce statut, de six ans au moins, et un délai de carence après la notification d'une décision de retrait de ce statut, qui ne pourrait être effectif qu'à compter d'un délai d'un an au moins.

31. De même, il est étonnant que le Comité des Ministres s'en tienne à approuver le budget de l'Organisation «par consensus», et maintienne une politique budgétaire de croissance zéro en termes nominaux, uniquement parce qu'un petit nombre d'États bloque toute décision inverse.

32. Par ailleurs, le taux actuel des intérêts moratoires dus par tout État défaillant qui ne verserait pas sa contribution financière dans les délais est très bas. Le Comité des Ministres pourrait réviser ce taux pour le rendre dissuasif.

33. Enfin, compte tenu de la gravité et du caractère exceptionnel de la crise budgétaire actuelle, le Comité des Ministres et tous les États membres pourraient laisser à la disposition de l'Organisation, sur un compte de réserve, les reliquats qui pourront être constatés à la clôture des comptes de l'année 2017 au lieu de retourner aux États les montants non dépensés par le Conseil de l'Europe en 2017. L'utilisation des fonds mis en réserve restera soumise aux décisions du Comité de Ministres sur la base des propositions d'affectation que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe leur soumettra.

5. Conclusion

34. La commission du Règlement est saisie d'une question qui implique une dimension réglementaire – modification nécessaire du Règlement – mais également budgétaire, ces deux aspects relevant de son mandat. Il est donc proposé que la commission examine un projet de résolution portant sur les changements à apporter au Règlement, et formule parallèlement des recommandations spécifiques au Comité des Ministres à propos de la crise budgétaire actuelle.

35. La modification des dispositions réglementaires sur les langues de travail intervenant dans un contexte bien plus général dont la commission ne souhaite pas faire abstraction, la rapporteure propose de modifier le titre du rapport afin qu'il reflète mieux la portée de ses réflexions et de ses conclusions.

Annexe – Avis divergent⁵ de M. Şaban Dişli (Turquie, PPE/DC), membre de la commission

L'introduction du turc comme langue de travail à l'Assemblée parlementaire a fait l'objet d'un rapport intitulé «L'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie», qui a été approuvé lors de la réunion de la Commission permanente tenue en mai 2015. Dans la [Résolution 2058 \(2015\)](#) élaborée sur la base dudit rapport, il a été indiqué que l'APCE était favorable à ce que le turc soit considéré comme une langue de travail.

D'autre part, la [Recommandation 2072 \(2015\)](#) issue du même rapport et adressée au Comité des Ministres a demandé que soient allouées les dotations financières nécessaires, sans faire état d'un quelconque lien avec le statut de grand contributeur.

L'attachement de la Turquie à conserver le turc comme langue de travail et son engagement à fournir la contribution financière requise à cet effet ont été actés dans le courrier adressé le 21 février 2018 au Président de l'Assemblée parlementaire, Michele Nicoletti, par le Président de la délégation nationale, Akif Çağatay Kılıç.

Lorsque la [Résolution 2058 \(2015\)](#) a été approuvée, il n'existait aucune règle affirmant que «les langues des pays ayant rang de grand contributeur sont les langues de travail de l'Assemblée parlementaire». Nous constatons aujourd'hui que l'on tente, par le truchement du projet de rapport de M^{me} De Sutter (paragraphe 6.1 du projet de résolution) d'établir un tel lien.

Le projet de rapport pointe le doigt sur la décision de la Turquie de mettre fin à son statut de grand contributeur et sur le non-respect par la Fédération de Russie de ses obligations budgétaires envers le Conseil de l'Europe.

Il comporte donc des éléments qui vont au-delà du retrait du turc des langues de travail. Il aborde des questions telles que le budget global du Conseil de l'Europe et le défaut de paiement des contributions de la Fédération de Russie au budget de l'Organisation, ce qui fait de ce document un texte politique dont la portée excède la modification du Règlement. Les considérations de cet ordre doivent pourtant être évitées dans les amendements qui concernent le Statut et le Règlement.

Le turc est actuellement une langue de travail à l'Assemblée et la décision d'y mettre fin constituera un choix politique de l'Assemblée qui dépasse de simples considérations budgétaires. Du reste, il a été indiqué que la Turquie était disposée à prendre à sa charge les frais afférents au maintien du turc comme langue de travail de l'Assemblée. Aucun argument financier ne saurait donc être invoqué pour donner à croire que la condition posée depuis 2015 par l'Assemblée subordonnant le statut du turc comme langue de travail à l'allocation de dotations budgétaires ne sera pas remplie.

La proposition formulée dans le projet de rapport tendant à réserver le statut de langue de travail aux seuls pays ayant rang de «grand contributeur» n'est pas acceptable au regard des normes démocratiques et des critères de représentativité. Il ne faudrait pas que l'on en vienne à avoir un «club» de «grands contributeurs», ainsi qu'il est dit dans le projet de rapport. Les langues de travail ne doivent pas relever d'un privilège conféré au «club des grands contributeurs»; elles doivent être appréciées indépendamment de ce statut. Cette approche est au cœur de la démocratie, et plus encore de la démocratie représentative, qui constitue l'un des piliers du Conseil de l'Europe.

Si le turc est exclu des langues de travail à l'Assemblée c'est le troisième pays le plus peuplé du Conseil de l'Europe qui sera privé de représentation linguistique au sein de l'Organisation.

La commission du Règlement devrait également songer à opter pour un mode de pensée et de décision plus souple sur la question des langues de travail. La suggestion que fait à cet égard la rapporteure dans le projet de recommandation issu de son rapport mérite l'attention.

Dans ce contexte, la prise en charge des frais liés à la langue de travail peut aussi être considérée comme une contribution volontaire. Dans son rapport intitulé «L'attribution des sièges à l'Assemblée parlementaire au titre de la Turquie», qui reconnaît le turc comme langue de travail, Andreas Gross indique qu'une telle contribution volontaire pourrait être une option (paragraphe 33 et note en bas de page n^o 20).

5. En application de l'article 50.4 du Règlement de l'Assemblée («En outre, le rapport d'une commission comporte un exposé des motifs établi par le rapporteur. La commission en prend acte. Les avis divergents qui se sont manifestés au sein de la commission y sont inclus à la demande de leurs auteurs, de préférence dans le corps même de l'exposé des motifs, sinon en annexe ou dans une note de bas de page»).