



**Doc. 766**

18 décembre 1957

## Fonction publique européenne

### Rapport<sup>1</sup>

Commission du budget et du programme de travail intergouvernemental

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Jacques BICHET, France

---

1. 1957 - 9e session - Troisième partie



## **A. Projet de recommandation<sup>2</sup> présenté par la commission juridique et la commission du Budget**

L'Assemblée,

Vu la Résolution (55) 19, adoptée le 12 octobre 1955 par le Comité des Ministres, créant un groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne et lui donnant pour mission de formuler des propositions tendant à l'harmonisation des statuts particuliers et à la collaboration des organisations dans le domaine administratif;

Ayant pris acte du premier rapport de ce groupe, du 2 juillet 1957 (Doc. 717) ;

Vu la Directive 95 du 21 avril 1956, chargeant sa commission juridique de suivre les travaux de ce groupe et de présenter à l'Assemblée, en temps utile, les propositions qu'elle jugera opportunes;

Vu la Recommandation 136 relative à l'élargissement du mandat du groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne, adoptée le 3 mai 1957;

Rappelant le voeu qu'elle a émis à plusieurs reprises de voir se constituer un véritable corps de fonctionnaires européens;

Convaincue que, dans les circonstances actuelles, la création d'un cadre général de la fonction publique européenne pour l'ensemble des organisations européennes est une nécessité absolue pour l'efficacité des institutions européennes ;

Estimant, par conséquent, qu'il y a un intérêt considérable à accentuer dans toute la mesure du possible les efforts en vue de la réalisation d'un tel statut;

Considérant qu'en raison de la diversité des organisations européennes, l'institution de cette fonction publique européenne doit être conçue plutôt comme un ensemble de mesures tendant à créer, en fait, un corps de fonctionnaires européens,

Recommande au Comité des Ministres :

I. d'attirer l'attention particulière du groupe de travail sur la fonction publique européenne, créé par la Résolution (55) 19, sur la nécessité d'étudier, en première urgence, les mesures tendant à :

*faciliter le passage des agents d'une organisation à une autre;*

*créer un bureau central chargé uniquement de recevoir les demandes d'emploi et de les faire circuler ensuite aux secrétariats des organisations européennes;*

*envisager un système de formation préalable spéciale des futurs fonctionnaires européens;*

*instituer, pour toutes les organisations européennes intéressées, un tribunal administratif chargé de régler les différends relatifs à l'application des statuts du personnel des organisations européennes ;*

*établir un régime de pensions complet et, si possible, commun pour les organisations intéressées;*

II. de transformer le groupe de travail créé par la Résolution (55) 19 en un organe permanent de coordination;

III . de transmettre, dans l'intérêt de l'harmonisation et de l'unification des règles régissant les fonctionnaires européens, aux organes exécutifs et parlementaires de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté européenne de l'Energie atomique les conclusions qui sont ou qui seront retenues, au sujet de la fonction publique européenne, par le groupe de travail créé par la Résolution (55) 19, ainsi que par l'Assemblée Consultative.

---

2. Voir 35e séance, 17 janvier 1958 (adoption du projet de recommandation), et Recommandation 155.

## B. Exposé des motifs par M. BICHET

### 1.

1. L'Assemblée Consultative a attaché, dès le début, une importance particulière à l'établissement d'un statut de la fonction publique européenne applicable au plus grand nombre possible d'organisations européennes. Dans cet ordre d'activités, elle a adopté, le 21 avril 1956, la Directive 95, par laquelle elle a chargé sa commission des Questions juridiques et administratives de suivre l'évolution de la question de la création d'une fonction publique européenne. C'est en application notamment de cette directive que le présent rapport est présenté.

Au cours de la première partie de sa neuvième Session, à savoir le 3 mai 1957, l'Assemblée Consultative, sur l'initiative de sa commission du Budget, a adopté la Recommandation 136 ayant pour objet également la création d'une fonction publique européenne. A la suite de ce vote, la commission juridique et la commission du Budget, en vue d'harmoniser leur action en ce domaine, ont établi une sous-commission mixte sur la fonction publique européenne.

2. La tâche de vos commissions a été largement facilitée par la transmission, pour information, à l'Assemblée Consultative du rapport sur les premiers résultats des activités du groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne créé par la Résolution (55) 19 du Comité des Ministres (Doc. 717).

3. Vos commissions tiennent à remercier le Comité des Ministres de cette information. Elle paraît du reste justifiée, et même indispensable en raison de l'intérêt que l'Assemblée Consultative a attaché, dès le début, à l'établissement d'un statut de la fonction publique européenne.

Qu'il suffise de rappeler à cet égard :

*la Résolution 11, du 30 mai 1952, et l'Avis n° 3, du 30 septembre 1952, relatifs à la nécessité d'établir un statut commun de la fonction publique européenne ;*

*la Directive 95, du 21 avril 1956, par laquelle l'Assemblée a chargé la commission des Questions juridiques et administratives de suivre l'évolution de la création de la fonction publique européenne;*

*les Recommandations 134 (relative aux mesures à prendre par le Comité des Ministres à la suite de la création de la Communauté Economique Européenne) et 136 (relative à l'élargissement du mandat du groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne).*

C'est en considération de l'intérêt porté par l'Assemblée à ces problèmes que le Comité des Ministres a tenu à rappeler dans les « considérants » de la Résolution (55) 19 créant le groupe de travail le point de vue exprimé à plusieurs reprises par l'Assemblée en la matière. De même, le Comité des Ministres avait déjà précédemment accepté de tenir l'Assemblée au courant de ses propres activités dans ce domaine.

4. Avant d'aborder le fond même de leur mandat, vos commissions estiment nécessaires de rappeler et de souligner une fois de plus les circonstances de fait et de temps qui fendent importante et urgente la création d'une fonction publique européenne.

5. La création en Europe de nombreuses organisations internationales au cours des dix dernières années et, par conséquent, l'accroissement continu du personnel appelé à les faire fonctionner soulèvent maints problèmes d'ordre administratif qui, jusqu'à ce jour, n'ont reçu que des solutions partielles, empiriques et parfois contradictoires. Or, il apparaît de plus en plus urgent, notamment au moment précis de la mise sur pied de nouvelles organisations européennes, que des principes communs soient dégagés et proposés aux autorités responsables des différentes organisations. En effet, l'efficacité de ces organismes en dépend dans une large mesure.

6. C'est dans cet ordre d'idées que vos commissions attirent votre attention sur le rôle particulièrement important que joue le fonctionnaire européen dans le cadre des activités de nos organisations. Ce fonctionnaire a, en effet, une tâche importante de préparation à remplir pour permettre aux organes responsables de prendre leurs décisions. Il établit à leur intention une étude préparatoire leur permettant d'aborder le problème avec des vues d'ensemble et le maximum de clarté. La documentation qu'il leur fournit doit être complète et s'accompagner d'une interprétation qui la rend comparable d'un pays à l'autre. C'est à lui encore qu'il appartient de faire une synthèse et d'établir des projets conçus dans un esprit véritablement européen. Ce faisant, il est tenu d'agir toujours avec une grande objectivité, avec tact et discrétion, et dans un esprit de stricte impartialité. Dans ce rôle, il a pour devoir d'aplanir les différends qui peuvent exister entre les organisations nationales, de tenter de rapprocher leurs points de vue, en un mot de trouver les formules de

compromis qui sont dans l'esprit de l'institution. Pour accomplir ses fonctions dans les meilleures conditions de réussite, le fonctionnaire européen devrait bénéficier d'un statut particulier qui lui garantirait non seulement une indépendance totale vis-à-vis des gouvernements nationaux, mais encore un certain nombre de privilèges correspondant aux qualités exigées, notamment l'assurance d'une carrière stable.

7. Il est évident qu'une telle solution exige un cadre général de la fonction publique européenne pour les organisations intéressées. En effet, l'absence d'un cadre général de l'action administrative constitue pour ces organisations une des sources principales des difficultés avec lesquelles elles se trouvent confrontées dans l'accomplissement efficace de leurs tâches. De là, nécessité impérieuse d'élaborer un statut de la fonction publique européenne embrassant le plus grand nombre possible d'organisations européennes. La réalisation de cette tâche est d'une importance primordiale pour l'entreprise d'unification européenne. Il y a là un problème sur lequel les gouvernements devraient se pencher avec la plus grande attention. Car l'Europe — il n'est pas besoin de le souligner — dépendra, pour une large part, de la qualité de ses fonctionnaires.

8. En ce qui concerne la conception même de la fonction publique européenne, on en trouve une synthèse au paragraphe 97 du rapport du groupe de travail. Au stade actuel, y lit-on, on ne peut concevoir la fonction publique européenne comme une véritable carrière unifiée s'analysant en un corps unique de fonctionnaires soumis à des règles strictement identiques. En raison de la diversité des organisations européennes, l'institution de cette fonction publique doit être conçue plutôt comme un ensemble de mesures tendant à créer, en fait, un corps de fonctionnaires dont l'homogénéité serait la résultante des éléments suivants :

*conception analogue des devoirs imposés par l'allégeance internationale;*

*qualifications similaires dans les divers emplois correspondants;*

*conditions de service suffisamment voisines pour réaliser, dans une certaine mesure, l'interpénétration des cadres des diverses organisations européennes.*

C'est donc, dit le rapport, sous la réserve de la détermination de certaines limites et de l'observation de certains délais que l'on peut répondre affirmativement à la question de savoir si la création progressive d'une fonction publique européenne est possible.

Cette conception est réaliste et constitue une bonne méthode pour aborder le problème. Elle peut certainement être pleinement approuvée.

9. Le rapport du groupe de travail énumère, en outre, un certain nombre de mesures tendant à la réalisation d'une fonction publique européenne. Ces propositions feront l'objet d'une étude ultérieure de la part du groupe de travail. Elles rencontrent, par ailleurs, en grande partie des idées qui, d'ores et déjà, ont été avancées au sein de vos commissions.

10. Il importe, cependant, d'attirer votre attention sur des mesures concrètes qui, selon l'avis de vos commissions, pourraient être réalisées à brève échéance. Leur réalisation constituerait, en outre, un facteur indéniable de progrès du droit administratif des organisations européennes et, par là-même, un grand pas vers la création d'un corps de fonctionnaires européens.

#### *Propositions concrètes*

11. Parmi les propositions concrètes tendant à créer un corps de fonctionnaires, vos commissions attirent particulièrement votre attention sur la nécessité de faciliter le passage des agents d'une organisation à une autre. Ce but pourrait être réalisé par la conclusion d'arrangements entre les organisations intéressées. Le groupe de travail devrait étudier les détails de ce problème en première urgence. Toutefois, on pourrait envisager de recommander d'ores et déjà aux organisations intéressées de se tenir réciproquement informées des vacances de postes : ceci pourrait être réalisé par un arrangement entre les Secrétaires Généraux de ces organisations sans que la conclusion d'un accord formel soit nécessaire; cette méthode est par ailleurs suivie par le Secrétariat Général des Nations Unies, ainsi que par les Secrétariats des organisations spécialisées de l'O. N. U.

12. L'institution d'une carrière donnant plus de stabilité à la situation des fonctionnaires européens exige que l'on attache plus d'importance aux méthodes de leur recrutement.

On ne peut qu'approuver, par conséquent, la décision du groupe de travail d'examiner en détail les techniques de recrutement (paragraphe 98 de son rapport). Vos commissions estiment toutefois souhaitable, dans cet ordre d'idées, que les organisations intéressées établissent d'ores et déjà un système commun qui permette de faire circuler les demandes d'emploi parmi ces organisations; on pourrait ainsi envisager la création d'un bureau central chargé uniquement de recevoir les demandes d'emploi et de les faire circuler

ensuite aux Secrétariats des organisations européennes. Il reste bien entendu que ces organisations garderaient leur entière liberté quant au choix de leurs personnels. L'expérience a cependant prouvé qu'un nombre considérable de personnes, qui pourraient constituer des éléments précieux pour les organisations européennes, n'ont pas posé leurs candidatures faute d'informations précises sur la procédure à suivre à cet effet. La création du bureau central pourrait sans doute pallier ces inconvénients.

13. Afin d'obtenir une qualification spéciale pour un emploi dans les organisations européennes, les fonctionnaires devraient bénéficier d'une formation préalable spéciale. L'idéal serait, sans doute, la création d'une école de la fonction publique européenne suivant l'exemple des écoles nationales d'administration qui existent dans les divers pays membres; d'autre part, l'enseignement d'un tel établissement pourrait être organisé à la lumière des expériences acquises au Collège d'Europe de Bruges. En attendant, il est à recommander aux gouvernements membres des organisations européennes de prévoir, dans le cadre général de la formation de leurs fonctionnaires nationaux, une section ayant pour tâche de former les candidats intéressés à une activité européenne. Cette question devrait également retenir l'attention particulière du groupe de travail, en vue d'arriver à des propositions concrètes dans les plus brefs délais. En effet, l'établissement des nouvelles organisations européennes ne permet aucun retard dans la réalisation de cette mesure.

Dans cet ordre d'idées, vos commissions vous soumettent une proposition supplémentaire : ne serait-il pas indiqué de demander aux organisations européennes de profiter d'ores et déjà de l'établissement d'enseignement européen qui fonctionne à Bruges, en envoyant chaque fonctionnaire nouvellement recruté pour un stage de trois mois au Collège d'Europe? Ce fonctionnaire pourrait ainsi s'adapter plus facilement à l'esprit européen dans lequel il sera tenu d'exécuter son travail futur.

14. La stabilité de l'emploi dans les organisations européennes exige que les agents puissent bénéficier des garanties d'ordre juridictionnel.

Le groupe de travail a souligné à juste titre que les fonctionnaires devraient avoir la faculté d'en appeler à un organisme indépendant soit des décisions prises en infraction aux règles destinées à garantir la stabilité de leur emploi, soit du refus de leur appliquer le bénéfice des avancements auxquels ils prétendraient avoir droit. Ces organismes devraient nécessairement jouir d'une indépendance suffisante à l'égard des organisations de façon que celles-ci ne disposent d'aucun moyen organique pour influencer sur les positions prises par l'instance de recours comme ce pourrait être le cas d'un simple comité administratif. Seul un tribunal pourrait répondre véritablement à ces conditions.

Or, la situation actuelle existant dans les organisations européennes à cet égard ne s'avère pas satisfaisante. Parmi ces organisations, seule la C. E. C. A. met à la disposition de ses agents la possibilité d'un recours efficace devant un organe judiciaire. Par contre, le Conseil de l'Europe n'a établi qu'une commission d'arbitrage dont la compétence ne se trouve nullement précisée.

Vos commissions recommandent, par conséquent, d'insister auprès des gouvernements membres afin qu'ils établissent un tribunal administratif chargé de régler les différends relatifs à l'application des statuts du personnel des organisations européennes; un tel tribunal, commun à l'ensemble des organisations européennes, pourrait devenir, à un stade ultérieur, l'organe juridictionnel de la fonction publique européenne. Pour la réalisation de cette proposition, on pourrait suivre l'exemple donné par le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail, créé en 1927 et actuellement compétent pour plusieurs organisations internationales. Un autre exemple est fourni par le Tribunal administratif des Nations Unies créé par la Résolution 351 (IV) de l'Assemblée Générale.

15. A juste titre, le groupe de travail a souligné dans son rapport (paragraphe 100) que l'institution d'un régime de pensions complet et, si possible, commun à toutes les organisations intéressées, constituerait un élément essentiel de la fonction publique européenne. En même temps, elle présenterait l'avantage de faciliter la réalisation d'une véritable fonction publique européenne en concourant à renforcer la stabilité de l'emploi.

Sans entrer dans une étude technique, vos commissions estiment nécessaire d'insister sur l'importance que revêt cette question. Elles proposent, par conséquent, de recommander au Comité des Ministres de prendre les mesures nécessaires afin que le groupe de travail puisse, dans les meilleures conditions, accélérer son étude dans ce domaine et arriver à une conclusion satisfaisante dans un délai raisonnable.

16. Dans le paragraphe 99 de son rapport, le groupe de travail recommande au Comité des Ministres sa transformation en un organe permanent de coordination; cette recommandation a pour objet de confier au groupe de travail une mission permanente de liaison entre les organisations européennes sur le plan des problèmes que pose l'administration d'un personnel international.

Vos commissions ne peuvent que se rallier à cette recommandation. La conception même de la fonction publique européenne, telle qu'elle est définie ci-dessus, suffit à indiquer que cette fonction est un édifice qui se construira pierre par pierre. Un effort de coordination et de rapprochement sera sans cesse nécessaire. Il ne peut être entrepris et réalisé que par un organe spécialisé de caractère permanent.

17. Au moment de la création de la Communauté Économique Européenne et de la Communauté européenne de l'Énergie atomique, vos commissions estiment indispensable que ces deux organisations tiennent compte, pour l'élaboration du statut de leurs personnels, des résultats obtenus et des suggestions faites au sein du Conseil de l'Europe en matière de fonction publique européenne. C'est pour cette raison que vos commissions vous suggèrent de recommander au Comité des Ministres de transmettre, dans l'intérêt de l'harmonisation et de l'unification des règles régissant les fonctionnaires européens, aux organes compétents de ces deux organisations le rapport du groupe de travail ainsi que les travaux de l'Assemblée Consultative en matière de fonction publique européenne.