



Doc. 717

15 octobre 1957

Groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne

Rapport

Comité des Ministres

Sommaire	TABLE	DES	MATIÈRES
Note préliminaire - 2			
PREMIÈRE PARTIE			
STRUCTURES ET RECRUTEMENT			
Avant-propos - 4			
Chapitre Ier . — La situation actuelle des agents dans les organisations européennes - 6			
Chapitre II. — Projet d'une classification internationale des emplois. - 11			
Chapitre III. — La carrière du fonctionnaire européen 16			
Chapitre IV. — Le recrutement des fonctionnaires européens - 24			
DEUXIÈME PARTIE			
RÉGIMES DE PENSIONS ET DE PRÉVOYANCE			
Avant-propos - 32			
Chapitre Ier . — Système de prévoyance - 33			
Chapitre II. — Plan de sécurité sociale - 40			
CONCLUSIONS			
I. — Problèmes de structure et de recrutement - 47			
II. — Régimes de pensions et de prévoyance. - 50			

1. Note préliminaire

1. Le présent rapport constitue le premier résultat 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 du Conseil de l'Europe (annexe I).

2. Le groupe de travail s'est réuni pour la première fois à Strasbourg, les 19 et 20 juin 1956. Il était composé d'experts désignés soit par les principales organisations européennes (Commission Centrale pour la Navigation du Rhin, C. E. C. A. (observateur), Conseil de Coopération douanière (observateur), Conseil de



l'Europe, O. E. C. E., C. E. R. N. (observateur), O. T. A. N. (observateur) et U. E. O.), soit par les gouvernements (Belgique, France, Irlande, Pays-Bas, République Fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Suède et Turquie) (annexe II — liste des membres).

3. Au cours de sa première séance, le groupe de travail a élu pour Président M. R. Grégoire, Directeur de l'Agence européenne de Productivité, expert de l'O. E. C. E. Il a, en outre, désigné pour Vice-Présidents M. R. W. F. Johnston, membre de la délégation du Royaume-Uni auprès de l'O. T. A. N. et de l'O. E. C. E., expert britannique, et M. A. Daussin, Directeur des Affaires Administratives, expert du Conseil de l'Europe.

4. Le Groupe a estimé que les questions dont l'examen apparaissait le plus urgent étaient celles ayant trait aux conditions de service et, notamment, les questions de structure des personnels, de recrutement et de pensions. Il a décidé, en conséquence, de créer une commission pour l'étude de la structure des personnels et du recrutement (Président : M. A. Daussin; rapporteur : M. P. Chatenet, Directeur de la Fonction publique, expert français), ainsi qu'une sous-commission pour l'étude des régimes de pensions (Président et rapporteur : M. S. J. Bernier, Directeur de l'Administration et des Conférences, expert de l'O. E. C. E.).

5. De juillet 1956 à juin 1957, la commission et la sous-commission se sont réunies plusieurs fois en vue de préparer les projets de rapports à soumettre au groupe de travail plénier. Celui-ci a tenu à Strasbourg, les 1er et 2 juillet 1957, sa deuxième Session au cours de laquelle il a adopté le présent rapport sur la structure des personnels, le recrutement, les régimes de pensions et de prévoyance. Il a également établi le programme de ses prochains travaux¹.

6. Ce premier rapport du groupe de travail est transmis à tous les experts qui ont participé à ses activités et aux organisations membres. Conformément à la Résolution (55) 19, chaque organisation décidera, en ce qui la concerne, de la suite à réserver aux recommandations qu'il formule.

7. En terminant, il convient de préciser que le rapport doit être examiné à la lumière des remarques suivantes :

A ce premier stade de ses activités, le groupe de travail a, de propos délibéré, écarté du champ de ses discussions les problèmes théoriques que pose la fonction publique européenne. Cependant, il n'a pas ignoré ces problèmes. Deux de ses membres — MM. Haack et Imre — ont pris le soin d'établir à ce sujet des notes substantielles qui feront ultérieurement l'objet d'un examen approfondi.

D'autre part, le groupe de travail n'a pas eu l'intention de traiter ni même d'aborder toutes les questions pratiques concernant la structure des organisations, le recrutement de leurs agents et les régimes de pensions. Il a procédé essentiellement à un travail de prospection, de recensement des problèmes, proposant sur certains points des solutions concrètes, mais laissant pour l'avenir certains sujets dont il ne méconnaît cependant ni l'importance ni l'actualité.

Les experts désignés tant par les organisations internationales que par les gouvernements ont participé aux travaux en qualité d'experts indépendants. Les conclusions du rapport n'engagent donc qu'eux-mêmes. Elles ne peuvent être considérées comme exprimant l'opinion des organisations et des gouvernements qui les ont désignés.

1.1. Ire Partie - STRUCTURE DES PERSONNELS ET RECRUTEMENT

Avant-propos

1. Le groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne a été notamment chargé d'étudier la situation actuelle des personnels des organisations européennes, et d'examiner si, et dans quelles conditions, il apparaît possible d'atteindre à la notion d'une fonction publique européenne. Il y a donc lieu de déterminer le contenu d'une telle notion, les conséquences pratiques que l'on pourrait en déduire pour les personnels en cause, et de formuler des propositions concrètes destinées aux organes exécutifs des institutions européennes en vue de la mise en oeuvre des mesures correspondantes.

Le présent rapport, établi par le groupe de travail, a pour objet de répondre à la mission qui avait été ainsi définie.

1. Les questions retenues pour de prochaines études sont les suivantes : Statut de séjour des agents exerçant leurs fonctions dans un pays autre que le leur; classification analogique des emplois; problèmes particuliers que pose le recrutement du personnel subalterne; problèmes soulevés par l'application au recrutement du principe de la répartition géographique; régime commun de pensions; problèmes de principes posés par la Fonction publique européenne.

2. Avant d'aborder le fond même du travail relatif à l'étude d'une fonction publique européenne, il n'est pas inutile de rappeler et de souligner brièvement les circonstances de fait et de temps qui rendent une telle étude spécialement importante et urgente au moment précis et décisif de l'histoire de l'organisation européenne que nous vivons actuellement.

3. Depuis une dizaine d'années se sont créées et ont fonctionné plusieurs organisations européennes touchant des domaines d'application très divers. Certaines de ces organisations sont, plus que les autres, liées à l'existence de circonstances politiques. Il en résulte évidemment que les problèmes de leurs personnels doivent tenir compte de cette relative précarité ; ce qui ne les empêche pas, toutefois, de présenter de nombreux points communs avec les problèmes des personnels des autres organisations. Malgré la diversité de ces attributions, et les différences d'aire géographique et de compétence, il s'est ébauché peu à peu un contexte européen dans lequel peuvent désormais se concevoir de nouvelles constructions. Le cadre peut rester variable quant à ses limites géographiques, l'idée, elle, s'affirme et déborde de plus en plus les milieux de la politique et de la diplomatie pour atteindre la grande presse et l'opinion publique.

4. Ce contexte européen, pour être plus vrai, cette réalité européenne, encore indéterminée sur bien des points, mais en plein devenir, sert de plus en plus de cadre commun aux institutions européennes malgré la diversité originaires de leurs objets et de leurs structures. Il est donc naturel, il est inévitable, et nous disons en ce qui nous concerne, il est souhaitable que ces institutions prenant progressivement conscience de la communauté de ce milieu ambiant, soient amenées à regarder les unes vers les autres, à s'observer, avec l'idée d'abord d'échanger des informations, de mettre en commun des expériences, puis de s'aider et d'unir leurs efforts. Le travail même qui fait l'objet du présent rapport en est un témoignage, par l'initiative, qui est à son origine, du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, par la réponse apportée par les autres organisations européennes, par la collaboration qui s'est instituée au groupe de travail, par l'intérêt que vient, tout récemment, de lui accorder l'Assemblée de Strasbourg.

5. Or, il se trouve qu'au moment où ce phénomène se produisait parmi les organisations existantes, du fait même de leur fonctionnement, l'élan européen reprenait son évolution créatrice vers de nouvelles constructions, dans de nouveaux domaines, permettant de penser à la mise en place de nouvelles institutions européennes, et faisant un devoir à tous ceux qui, dans les organisations ou dans les gouvernements, ont une responsabilité en la matière, de prévoir les mesures impliquées par cette mise en place. L'importance considérable des tâches envisagées dans les traités actuellement en cours de ratification permet, et fait obligation, de prendre conscience de l'étendue des problèmes posés par les organismes qui auront à y faire face. De même que la gravité décisive de cette nouvelle phase de construction européenne, pour l'Europe elle-même, implique une nécessité de réussir, dont le bon fonctionnement des organismes de mise en oeuvre ne sera pas un faible élément. En d'autres termes, une préparation aussi poussée que possible des institutions, de leur structure, donc des problèmes de personnel qu'elles vont poser, sera, à n'en pas douter, un élément important du succès de l'entreprise toute entière. L'article 212 du projet de traité instituant la Communauté Economique Européenne, et l'article 186 du projet de traité instituant la Communauté européenne de l'Énergie atomique, prévoient explicitement l'intervention de mesures de caractère statutaire concernant les personnels de ces communautés.

6. Les membres du groupe de travail n'ont pas manqué d'être sensibles à la conjonction de ces deux facteurs, de la part des organisations existantes et de la part des circonstances actuelles, qui constitue assurément une intéressante coïncidence chronologique, mais a peut-être aussi des racines dans une réalité plus profonde. Quoi qu'il en soit, ces considérations ont été présentes à leur esprit dans la conduite des travaux faisant l'objet du présent rapport. Cette conscience d'un cadre plus large ne les a pas empêchés, au contraire, de s'en tenir strictement au mandat qui leur était confié, avec la volonté exprimée dès la première réunion du groupe de travail à Strasbourg d'être réalistes dans l'appréciation des faits, pratiques dans les méthodes, et concrets dans les propositions.

7. Le rapport, après avoir fait une sorte de bilan de la situation actuelle en ce qui concerne le personnel des organisations européennes, tente d'opérer une classification parmi ses membres, puis envisage les problèmes de carrière, de recrutement et de pensions, et résume les conclusions de l'étude.

1.1.1. CHAPITRE Ier - La situation actuelle des agents dans les organisations européennes

8. Pour être en mesure de formuler des propositions utiles en matière de fonction publique européenne, il est nécessaire, au préalable, d'examiner la situation actuelle des agents ou fonctionnaires des organisations à un double point de vue : celui des emplois et celui des personnels. D'une part, en effet, il convient de déterminer si ces agents ou fonctionnaires occupent des emplois disparates et n'ayant en commun que le caractère international qu'ils empruntent aux organisations européennes, ou bien si, à l'inverse, il existe une hiérarchie de types limités d'emplois, susceptibles d'être définis et classifiés. D'autre part, du point de vue des

personnels, il importe de savoir si les cadres des organisations sont constitués par des agents occasionnels, aux qualifications hétéroclites, ou, au contraire, par des fonctionnaires attachés au service de ces organisations par des règles analogues, constituant de véritables corps présentant des caractéristiques comparables.

9. Du résultat de cet examen dépend la possibilité de concevoir et d'élaborer un véritable statut de la fonction publique européenne. En effet, la définition de règles statutaires s'étendant à plusieurs organisations est évidemment fonction de l'existence de types limités d'emplois comportant des caractéristiques communes. En outre, l'effort d'harmonisation sera d'autant plus souhaitable que les masses ou corps de fonctionnaires seront plus aisément comparables en raison, notamment, de l'analogie des règles de carrière.

Au seuil de cette étude, il importe donc d'avoir une vue très précise de la situation actuelle des personnels des organisations européennes, en tentant de faire la synthèse de règles qui, étant diverses par leur origine, peuvent l'être également quant à leur substance.

1.1.1.1. 1. Classification des emplois

10. La recherche d'une comparaison des emplois à travers la diversité des organisations suppose qu'on laisse en dehors, d'une part les très hauts emplois ne relevant pas de règles normales des statuts des personnels et pourvus par la voie d'un choix essentiellement fondé sur la personnalité du titulaire, d'autre part certains emplois d'une très grande spécialisation technique qui échappent à une définition commune et constituent des cas d'espèce.

11. Il semble que l'on puisse répartir les emplois actuellement occupés par les agents européens en trois grandes catégories : emplois supérieurs, moyens et subalternes. Les emplois linguistiques constituent une spécialité professionnelle particulière.

12. Les résultats de ce travail analytique et méthodique, effectué pour chacune des organisations membres du groupe, ont été rapprochés dans un tableau joint au présent rapport (annexe III). Il importe de noter que les emplois techniques s'accommodent mal du procédé de présentation horizontale qui a été adopté. C'est ainsi que les comptables, par exemple, entrent partie dans les emplois moyens, partie dans les emplois subalternes, tandis que leurs chefs de service dépendent souvent de la catégorie supérieure. De son côté, le personnel sténodactylographique paraît devoir être classé parmi les emplois subalternes, alors que certains spécialistes très qualifiés détiennent des grades généralement prévus pour les emplois moyens. Cependant, l'utilisation d'une présentation verticale, certainement plus valable pour ces catégories, n'a pas été retenue pour l'établissement du tableau, car un rapprochement des catégories en cause, d'organisation à organisation, n'avait pas besoin d'être opéré pour qu'en apparaisse l'analogie, évidente encore qu'insuffisamment précise.

13. Quoi qu'il en soit des imperfections inévitables de cette analyse descriptive, une première constatation essentielle pour la suite des travaux de la fonction publique européenne peut être maintenant faite : l'examen du tableau fait apparaître que, par delà la diversité des appellations, il existe un certain nombre d'emplois nettement comparables dans les organisations européennes.

1.1.1.2. 2. Eléments de la carrière

14. On peut considérer que la carrière d'un fonctionnaire national ou international est déterminée par trois éléments : la durée du service dans l'organisation, l'avancement et la stabilité de l'emploi. Si, sans entrer dans le détail de chacun des statuts, on procède à la synthèse des solutions adoptées par les organisations dans ces domaines, un certain nombre de principes semblent pouvoir être dégagés :

A. Durée des services et avancement

L'ensemble des organisations prévoit que les agents peuvent rester à leur service jusqu'à l'âge de 60 ou 65 ans. D'autre part, toutes les organisations reconnaissent à leurs agents une faculté d'avancement-promotion de grade et avancement d'échelon. Si l'on exclut l'avancement d'échelon, la portée du principe doit être examinée quant à l'aménagement des garanties propres à en assurer l'application et des mesures prises en vue de réserver des emplois vacants aux agents dans l'organisation.

(a) L'avancement est conçu :

(1) soit comme :

la promotion régulière de l'agent d'un grade au grade immédiatement supérieur (Conseil de l'Europe — C. E. C. A. — Conseil de Coopération douanière pour les administrateurs techniques) ;

après définition d'un minimum d'ancienneté dans le grade (C. E. C. A. — Conseil de Coopération douanière pour les administrateurs techniques);

et comportant la faculté d'accéder au plus haut grade de la hiérarchie classifiée du cadre ou de la catégorie considérée (Conseil de l'Europe — C. E. C. A.);

(2) soit comme :

— une promotion occasionnelle de fonctions ne respectant nécessairement ni l'ordre hiérarchique des emplois, ni l'ancienneté relative des candidats (O. T. A. N. — U. E. O. — C. E. R. N. — O. E. C. E. et Conseil de Coopération douanière pour les agents autres que les administrateurs techniques).

Dans le second cas, l'avancement ne représente qu'un simple procédé de recrutement préférentiel. En revanche, le premier système, sans permettre aux agents de faire réellement carrière, parce qu'il se borne à prévoir de simples possibilités, sans affirmer de droits, traduit une certaine tendance, plus ou moins marquée selon les organisations, vers un essai de carrière normalisée.

(b) Les garanties d'avancement peuvent être soit d'ordre organique, soit d'ordre juridictionnel.

(1) Garanties d'ordre organique :

sous l'angle positif, ce sont les mesures prises en vue de l'examen systématique des droits et des aptitudes des agents à l'avancement (notation et Commission d'avancement au Conseil de l'Europe — Comités de gestion du personnel de l'O. E. C. E. — Comité des rapports de la C. E. C. A. et Commission administrative du Conseil de Coopération douanière) ;

sous l'angle négatif, ce sont les mesures destinées à protéger l'agent contre une rétrogradation arbitraire (C. E. C. A.—O. E. C. E. —C. E. R. N.).

(2) Garanties d'ordre juridictionnel :

— elles résident dans la faculté d'un recours à un organisme indépendant où le personnel est parfois représenté et qui est doté, la plupart du temps, d'un pouvoir de décision propre. Toutefois, les pouvoirs de ces organismes paraissent encore mal définis au regard des réclamations de cette nature (Conseil de l'Europe — C. E. C. A. — O. E. E. C. — C. E. R. N. — Conseil de Coopération douanière).

(c) La politique d'aménagement des vacances est fonction du désir de réserver les droits du personnel en matière d'avancement, eu égard à la nécessité de respecter le principe d'une répartition équitable des postes entre les ressortissants des États membres d'une organisation.

— le principe d'une concurrence des agents avec les candidatures de l'extérieur, en cas de vacances d'emplois, est affirmé par toutes les organisations, soit explicitement, soit implicitement;

— l'institution d'un droit préférentiel des agents pour la nomination aux postes vacants est prévue par un certain nombre d'organisations, soit d'une manière absolue (C. E. C. A. — O. T. A. N. — U. E. O.), soit sous la forme d'un principe dont les modalités d'application apportent aux agents de larges garanties (Conseil de l'Europe).

B. Stabilité de l'emploi

(a) Elle est parfois prévue d'une façon expresse, soit pour tous les agents titulaires et pendant toute la durée d'une carrière (C. E. C. A. y soit seulement en faveur de certains membres du personnel (Conseil de l'Europe — O. E. C. E. — Conseil de Coopération douanière).

(b) Elle est conçue par la majorité des organisations sous la forme de règles excluant une intervention discrétionnaire de l'organisation dans la cessation définitive du service des agents ;

— soit pendant toute la durée d'une carrière (C. E. C. A. — Conseil de l'Europe — O. E. C. E. et Conseil de Coopération douanière pour les agents permanents titulaires d'un contrat sans limitation de durée) ;

— soit pendant le cours des contrats à terme qui lient les agents à l'organisation (Conseil de l'Europe — O. E. C. E. — C. E. R. N. — Conseil de Coopération douanière — C. E. C. A. en ce qui concerne les agents temporaires).

Ces règles consistent à définir le cas de licenciement d'une manière précise et limitative.

(c) Elle est garantie :

par l'observation de procédures qui tendent à écarter les risques d'arbitraire dans l'appréciation des motifs préalablement définis de cessation de service, lorsque ces motifs sont fondés sur l'insuffisance ou une faute professionnelle des agents (C. E. C. A. ² — O. E. C. E. — C. E. R. N. — Conseil de Coopération douanière) ;

par l'ouverture au profit des agents de facultés de recours contre les décisions qui leur feraient grief, devant un organisme indépendant, tribunal ou comité consultatif (Conseil de l'Europe — C. E. C. A. — O. E. C. E. — Conseil de Coopération douanière—C. E. R. N.).

L'O. T. A. N. et l'U. E. O. n'organisent d'aucune manière la stabilité de l'emploi.

C. Nature du lien unissant l'agent à l'organisation

Le système statutaire est formellement adopté par la C. E. C. A. pour ses agents. A l'inverse, l'O. T. A. N. et l'U. E. O. ont adopté le système contractuel. Enfin, au Conseil de l'Europe, à l'O. E. C. E., au C. E. R. N. et au Conseil de Coopération douanière, on trouve un système mixte : système contractuel combiné avec le système statutaire.

Il ressort de cette rapide synthèse qu'à part l'O. T. A. N. et l'U. E. O., il existe entre les organisations européennes, quelle que soit la nature du lien — statutaire ou mixte — qui les unit à leurs agents, une tendance à offrir à ceux-ci des conditions de carrière sensiblement équivalentes. C'est là une deuxième constatation positive dont l'importance mérite d'être soulignée et un nouveau témoignage en faveur de la fonction publique européenne.

1.1.1.3. 3. Recrutement

15. Dans la plupart des organisations, le principe de la répartition géographique des emplois est considéré comme un élément important de la politique de recrutement. A l'exception de la C. E. C. A. où le principe de recrutement au grade de base de chaque catégorie et de chaque cadre et le système de la compétition sont en usage, les méthodes employées pour assurer le recrutement du personnel sont plutôt empiriques et s'apparentent souvent au système de la cooptation.

Dans certaines organisations (tel le Conseil de l'Europe) le règlement prévoit que l'on doit s'efforcer de pourvoir aux emplois vacants par la voie des promotions intérieures.

1.1.2. CHAPITRE II - Projet d'une classification internationale des emplois

16. Au cours de l'analyse à laquelle il a été procédé dans le chapitre précédent, cinq grands groupes d'emplois ont été dégagés, soit qu'ils aient fait l'objet d'un essai de rapprochement dans le tableau final (annexe III), soit, au contraire, que leur disparité ait conduit à les écarter de tout effort de synthèse. Ce sont :

- a. les très hauts emplois dont les titulaires sont choisis en raison de leur personnalité et nommés par le Comité directeur de l'organisation. Ces emplois sont la plupart du temps d'ordre politique;
- b. les emplois de caractère technique existant dans certaines organisations et occupés pendant de courtes périodes par des agents appartenant à des milieux d'activité très spécialisés;
- c. les emplois supérieurs et moyens d'ordre administratif, financier, économique, social et de technique générale analogues à ceux que l'on trouve dans les administrations nationales et comparables entre eux d'une organisation à l'autre. On peut rattacher à ce groupe les emplois supérieurs et moyens d'un caractère technique spécifiquement adaptés à l'objet propre de certaines organisations, et en conséquence non identiques, mais occupés par des spécialistes pendant de longues périodes.
- d. les emplois spécifiques aux organisations internationales et que l'on retrouve dans chacune d'elles avec des caractéristiques identiques : emplois linguistiques qui font l'objet d'une classification particulière dans le tableau susvisé, emplois de sténo-dactylographes bilingues classés en catégorie subalterne dans le tableau, éventuellement autre spécialistes de séance ou de secrétariat de conférences ;

2. En cas de licenciement pour suppression d'emploi, la C. E. C. A. prévoit en outre l'intervention d'une commission paritaire et une priorité absolue de réintégration, en cas de vacance ultérieure d'emploi.

- e. les emplois subalternes — petit personnel de bureau ou de service — dans la mesure où ils échappent à la règle de la répartition géographique et sont pourvus en application des règles du marché local du travail³.

17. L'intérêt de cette classification se manifeste à un double titre sur le plan de l'uniformisation de la réglementation de la Fonction Publique Européenne. Si l'existence même d'analogies entre les emplois des diverses organisations rend possible et nécessaire cette réglementation, l'assujettissement à celle-ci des agents ressortissant aux cinq groupes pré-décemment dégagés s'imposera en effet dans une mesure très différente.

18. C'est ainsi qu'un statut unique devrait régir les agents occupant les emplois spécifiques communs (groupe (d)). Pour les agents des emplois comparables (groupe (c)), il suffirait que les règles statutaires les concernant s'inspirent, dans chaque organisation, des recommandations formulées dans le présent rapport, étant entendu qu'elles devraient tendre autant que possible à l'uniformisation d'avantages et de garanties considérés comme la base indispensable d'une véritable fonction publique européenne.

On ne doit en effet pas oublier qu'un des buts essentiels à atteindre consiste à faciliter le passage des agents d'une organisation à l'autre.

19. En revanche, les agents occupant les emplois des groupes (a) et (b) resteraient en principe hors du champ d'application du statut européen. Il convient bien de préciser à ce sujet qu'ils n'y échapperaient que, soit parce qu'ils sont choisis *intuitu personae* et peuvent à tout moment quitter le service d'une organisation pour des raisons d'ordre supérieur qu'il n'appartient pas à une réglementation de prévoir, soit parce que leurs emplois ne peuvent faire l'objet que de dispositions particulières adaptées à la nature de chacun d'eux. Mais il est bien certain que chaque organisation conserverait la liberté d'apprécier l'opportunité d'appliquer à ces emplois telle disposition du statut européen qui constituerait à ses yeux un avantage qu'elle puisse garantir.

20. Il en va de même des emplois subalternes (groupe (e)). Les titulaires en sont en principe régis par la réglementation applicable au marché du travail du pays de recrutement qui est celui du lieu d'implantation de l'organisation. Lorsqu'il n'en est pas encore ainsi, et sauf dans les cas très exceptionnels ou des exigences particulières peuvent exister en ce qui concerne la sécurité, il devrait être recommandé aux organisations de se conformer au principe qui vient d'être énoncé. Cela aura en effet le double avantage et de diminuer bien souvent les dépenses des organisations, et de faire disparaître des frictions avec les autorités nationales du pays de séjour qui se plaignent parfois du trouble apporté sur le marché du travail par les organisations internationales.

21. Il est suggéré, si la poursuite des travaux entrepris en vue d'uniformiser la structure de la fonction publique européenne est approuvée par l'ensemble des organisations, de confier le soin à un groupe *ad hoc* de procéder à des comparaisons détaillées des emplois du groupe (c) définis plus haut en vue de la détermination des équivalences d'organisation à organisation.

Cette étude préalable serait sans objet en ce qui concerne les emplois spécifiques du groupe (d) qui sont identiques dans chaque organisation et dont l'énumération a été donnée. Elle est en revanche nécessaire pour des emplois qui représentent des similitudes certaines et dont la diversité peut se ramener, après analyse, à quelques types du point de vue nature et niveau.

22. Dans cette perspective, il a paru utile de proposer d'ores et déjà les principes essentiels sur la base desquels le travail pourrait être ultérieurement entrepris.

Les emplois du groupe (c) pourraient être répartis en deux catégories — A et B — correspondant à leur niveau hiérarchique.

23. La catégorie A serait constituée par les emplois supérieurs groupés suivant l'analogie des qualifications générales requises des titulaires, la spécialisation des domaines d'activité n'étant qu'un critère second de classification. La plus ou moins grande aptitude des intéressés à occuper les différents postes d'une même spécialisation ne devrait être fonction, dans cette catégorie, que du stade de développement de leur expérience, du degré de leurs facultés d'initiative et de leur goût de l'autorité et des responsabilités.

Toutefois, si à l'intérieur de la classification, une distinction devait être apportée entre les spécialisations, elle ne devrait avoir pour objet que de faciliter le passage des agents d'une organisation à l'autre.

3. Un tableau des effectifs des organisations européennes, répartis entre ces cinq grands groupes, est joint au présent rapport (annexe IV).

La catégorie A pourrait comporter les subdivisions suivantes :

1. Emplois d'encadrement supérieurs. — Ce sont ceux dont les titulaires assument, sous l'autorité directe du titulaire d'un emploi de direction appartenant au groupe A ci-dessus défini, et dans le cadre de ses directives générales, la tâche de traiter les affaires relevant d'un secteur déterminé des attributions du titulaire dudit emploi de direction. Ces emplois impliquent d'une part la faculté de concevoir, de proposer et de soutenir des solutions aux problèmes de principe, d'autre part la responsabilité de veiller à la conduite et à la réalisation des affaires en fonction de ces solutions, de répartir les tâches d'étude ou d'administration courante entre le personnel subordonné et d'en contrôler l'exécution.
2. Emplois supérieurs de contrôle et d'enquête. — Ces emplois supposent les mêmes facultés générales que ceux de la catégorie précédente et se placent en principe au même niveau d'affaires. Ils peuvent être remplis, soit par les titulaires mêmes de cette catégorie à l'occasion de leurs fonctions, soit par des agents spécialisés. C'est pour répondre à ce dernier cas que la présente subdivision de classification pourrait être prévue.
3. Emplois de conception et d'étude. — Les titulaires de ces emplois doivent être aptes à concevoir et proposer des solutions aux problèmes de principe et à procéder à des études générales à partir de thèmes qui leur sont fixés. Ils doivent faire preuve des mêmes aptitudes intellectuelles et avoir subi la même formation théorique générale que les titulaires des deux catégories précédentes, mais ils n'ont pas à assumer de responsabilité générale dans la réalisation des affaires. Ils peuvent seulement être chargés, par l'agent d'encadrement supérieur dont ils dépendent et sous la responsabilité de ce dernier, de suivre la réalisation d'une affaire déterminée ou d'un groupe d'affaires.

24. La catégorie B grouperait les emplois moyens. La spécialisation par domaine d'activité (administratif, financier, comptable, économique, etc.) prendrait ici le pas sur les qualifications générales.

On distinguerait :

(1) Emplois d'application. — Ce sont ceux dont les titulaires ont pour tâche d'accomplir des actes :

- a. nécessitant la connaissance approfondie et raisonnée du mécanisme d'une technique ou d'une procédure (notamment dans les domaines administratif, financier, comptable, économique, social) ;
- b. mais n'impliquant que l'application pure et simple de la réglementation relative à cette technique ou à cette procédure, soit sur un plan général, soit à des cas individuels lorsque ceux-ci exigent du jugement et du discernement.

On pourrait distinguer, dans les emplois d'application, les emplois d'encadrement — chefs d'une cellule administrative ou technique — des emplois n'exigeant aucune autorité sur un groupe d'agents.

(2) Emplois de gestion et de contrôles techniques (matériels, bâtiments, chantiers, etc.) impliquant à la fois initiative, responsabilité matérielle, commandement et contrôle sur place de l'exécution.

(3) Emplois d'encadrement de groupes d'agents subalternes, lorsque le groupe est important, son fonctionnement correct est nécessairement subordonné à l'exercice d'une autorité unique et au respect d'une discipline, et le titulaire de l'emploi est responsable de l'organisation interne du travail et des résultats de celui-ci.

25. Les indications qui précèdent sont résumées dans le tableau ci-dessous :

Emplois du groupe (c) — emplois supérieurs et moyens d'ordre administratif, financier, etc., comparables entre eux d'une organisation à une autre. — emplois supérieurs et moyens d'ordre technique.	Catégorie A emplois supérieurs groupés suivant l'analogie des qualifications générales	— emplois d'encadrement supérieurs — emplois supérieurs de contrôle et d'enquête — emplois de conception et d'étude
Catégorie B — emplois moyen groupés par domaine d'activité	— emplois d'application — emplois de gestion et contrôles techniques — emplois d'encadrement de groupes d'agents subalternes	

1.1.3. CHAPITRE III La carrière du fonctionnaire européen

26. Nous rappelons que ce qui va être dit au présent chapitre ne vise en principe que les agents des groupes (c) et (d) tels qu'ils ont été définis au chapitre précédent.

27. La permanence et le développement des institutions européennes, qui s'affirment ou se créent, appelle la constitution d'un ensemble cohérent de personnels qualifiés qui n'accepteront de servir dans la fonction publique européenne que dans la mesure où ils seront assurés d'y trouver des avantages matériels et une certaine stabilité. Les éléments issus des administrations nationales, eux-mêmes, qui bénéficient dans leur pays des avantages que donne une carrière organisée, tiendront à retrouver certains de ceux-ci au sein des organisations à la disposition desquelles ils seront mis. Si l'on veut recruter du personnel de qualité, il convient donc de satisfaire, dans toute la mesure compatible avec les conditions particulières à la fonction publique européenne, le vœu unanimement exprimé par les intéressés de pouvoir faire carrière.

Le terme « carrière » désigne tout à la fois la succession des postes qu'un fonctionnaire est susceptible d'occuper pendant la période où il est en service et sans faire l'objet d'un nouveau recrutement, et les règles qui gouvernent le passage de l'un à l'autre de ces postes.

28. L'existence précédemment dégagée de spécialistes propres aux organisations internationales (groupe (d)) conduit, en ce qui concerne cette catégorie de personnels, à concevoir la constitution d'un véritable cadre d'emplois spécifiques, commun à l'ensemble des institutions européennes. On verra, au chapitre consacré au recrutement, que ces emplois pourraient être pourvus par voie de concours commun. Il est souhaitable que l'on tende même vers une gestion commune du corps.

29. Enfin, l'harmonisation des règles inspirant le statut des diverses organisations rendrait possible le transfert des agents de l'une à l'autre. Cette faculté, de nature à élargir considérablement le champ d'activité des agents et à résoudre certains problèmes qui se posent aux organisations, contribuerait à la promotion d'une authentique carrière européenne.

30. On a vu précédemment que les éléments constitutifs d'une carrière résideraient essentiellement dans les conditions de son développement (avancement et durée d'étalement de celui-ci) et dans les garanties de stabilité qu'elle offrait.

1.1.3.1. 1. Le développement de la carrière

31. L'avancement du personnel des organisations européennes doit s'entendre de la possibilité d'accès systématique de ces agents, tout au long d'une carrière, à une série soit d'échelons de rémunération, soit de grades, soit de fonctions.

(1) En ce qui concerne l'avancement financier, chaque organisation devrait le concevoir en fonction d'un déroulement complet de carrière au sein de ses services, les possibilités de passage dans d'autres organisations européennes assurant les développements qui ne pourraient se poursuivre dans une seule d'entre elles.

Organisé suivant un échelonnement précis, il pourrait d'abord dépendre automatiquement de l'ancienneté, c'est-à-dire de l'écoulement d'un temps de service déterminé. Il pourrait concurremment viser à récompenser des services plus particulièrement appréciés et être, à ce titre, plus rapide pour les agents les plus méritants.

(2) L'avancement financier, en règle générale, s'avère être, sauf rares exceptions, la seule forme d'amélioration de situation des agents occupant les emplois spécifiques communs (groupe (d)). Les titulaires des emplois comparables (groupe (c)) peuvent en outre bénéficier de promotions, de grade ou de fonction.

En principe, ces promotions ne devraient s'effectuer qu'au sein d'une même catégorie d'emplois : A ou B. Elles ne seraient alors subordonnées, du point de vue des seules qualifications, qu'à l'accroissement de l'expérience de l'agent et au développement corrélatif de ses capacités. Le passage d'une catégorie à l'autre ne serait ouvert que par la voie normalement prévue pour l'accès direct à cette catégorie ou à un emploi déterminé de celle-ci.

Bien que fondées sur les capacités, les promotions de fonctions devraient être subordonnées, dans l'intérêt d'une harmonisation du développement de carrière de l'ensemble des agents, à une ancienneté minimum de service dans l'emploi de départ.

(3) Le terme extrême de l'avancement, enfin, devrait être fixé de manière que tout agent ait un intérêt, ne fût-ce que d'ordre pécuniaire, à demeurer au service d'une même organisation ou de la fonction publique européenne pendant un certain nombre d'années.

(4) Les garanties d'avancement devraient être assurées par une procédure d'examen des droits des agents au regard de l'avancement et par une politique d'aménagement des vacances.

L'examen des droits des agents au regard de l'avancement serait effectué d'une manière périodique, par un comité consultatif, comprenant des représentants du personnel, qui fonderait ses propositions sur les résultats d'une notation systématique, périodique et normalisée⁴.

La politique d'aménagement des vacances consisterait pour chaque organisation à déterminer le niveau d'équilibre entre le respect du principe de la répartition géographique des emplois et du renouvellement des cadres par un apport de personnel extérieur d'une part, et le désir de réserver une partie des emplois vacants aux agents de l'organisation d'autre part. Le plus ou moins large développement des possibilités d'avancement fonctionnel des fonctionnaires européens dépendra de la position qui sera adoptée à cet égard par les organisations.

1.1.3.2. 2. La stabilité de l'emploi

32. La stabilité de l'emploi s'apprécie en fonction de la durée de l'engagement des agents et des garanties données à ceux-ci qu'ils conserveront leurs fonctions pendant toute cette période. On peut en outre rattacher à la question celle des conditions prévues pour le renouvellement ou le non-renouvellement de l'engagement. Enfin, il faut mentionner le lien entre le problème de la stabilité de l'emploi et celui du régime disciplinaire qui fait plus spécialement l'objet de la section III ci-dessous.

33. Il semble à la fois souhaitable et conforme aux nécessités de la permanence du service comme au sens de l'évolution des institutions européennes que les fonctionnaires européens — tout au moins ceux qui entrent dans la fonction publique européenne avec le désir d'y faire carrière — fassent l'objet d'un engagement à vie.

34. En attendant que ce stade final puisse être atteint et s'il faut admettre comme une donnée de la période actuelle une certaine précarité de la position du fonctionnaire, il importe essentiellement de s'attacher à améliorer progressivement cette position par des garanties tendant à la stabilisation et à la permanisation de l'emploi.

35. Les organisations qui ne pourraient encore assurer à leurs agents un lien permanent garanti statutairement — notamment pour les agents du groupe (d) — continueront en conséquence à recourir au système de l'engagement contractuel : contrat de durée limitée (la période de deux ans actuellement utilisée par beaucoup d'organisations paraît à cet égard trop courte) ou contrat de durée indéfinie.

(1) La précarité du contrat de durée limitée devrait être compensée, pour les raisons précédemment exposées, par des garanties de stabilité donnant l'assurance à l'agent qu'il conservera normalement son emploi pendant toute la durée de son engagement. A cet effet, la résiliation du contrat ne devrait pas pouvoir être le fait d'une simple intervention discrétionnaire de la part de l'organisation.

Les conditions suivantes devraient en conséquence être réalisées :

(a) Les causes de cessation de service, la procédure de constatation de leur intervention et les facultés de recours ouvertes aux agents licenciés devraient être définies par un règlement du personnel valable pour l'ensemble des agents de l'organisation. Ce règlement revêtirait un caractère statutaire, eh ce sens que l'organisation disposerait de la faculté de le modifier de son plein gré; ses dispositions, dont les lignes générales seront développées plus loin, devraient être très précises.

(b) Devrait être exclue des contrats toute clause particulière concernant une question déjà réglée par le statut du personnel auquel les contrats renverraient, purement et simplement. Cette recommandation a un double objet : d'une part, réserver l'entière liberté des organisations de modifier leur règlement du personnel et éviter de créer des litiges d'ordre contentieux entre elles et leurs agents au sujet de l'incidence respective des clauses particulières et du règlement; d'autre part, assurer aux agents les garanties offertes par des règlements de personnel.

Pratiquement, les contrats devraient se contenter de définir :

l'emploi de recrutement,

l'échelon de rémunération,

4. Afin de faciliter le passage des agents d'une organisation à l'autre, il est en outre recommandé que soit entreprise une étude ayant pour objet d'aboutir à un système unique de notation pour l'ensemble des organisations européennes.

la durée de l'engagement et les conditions de sa prorogation.

Ils se référerait, pour toutes les autres clauses, à l'ensemble des dispositions du personnel, en précisant que celles-ci revêtent un caractère statutaire.

On aurait ainsi un système de contrat d'adhésion, semi-contractuel, constituant une solution intermédiaire entre les régimes statutaires prévus, généralement en usage dans les administrations nationales, et le régime des entreprises du droit privé.

(c) Les garanties de stabilité de l'emploi définies en (a) devraient être conçues ainsi qu'il suit :

Les causes de cessation de service devraient être définies d'une manière précise et se limiter à la faute disciplinaire, l'insuffisance professionnelle à laquelle l'obligation d'une période probatoire valablement sanctionnée devrait donner un caractère exceptionnel, l'incapacité physique dépassant une certaine durée, la suppression d'emploi. Les procédures de constatation des causes de cessation de service devraient, dans tous les cas, prévoir l'intervention d'un organisme consultatif, comprenant des représentants désignés par le personnel, et chargé d'émettre un avis au vu duquel l'autorité ayant pouvoir de licenciement pourrait seulement prendre une décision. Un soin tout particulier devrait être apporté aux règles de fonctionnement des conseils de discipline.

(d) Aux garanties de stabilité assurées pendant la période de validité des contrats de durée limitée doivent être enfin rattachées les modalités de renouvellement de l'engagement qui devront être expressément prévues. Le système de la reconduction automatique est recommandé comme se situant mieux dans le cadre d'une perspective de carrière au sein d'une même organisation et créant, sous réserve d'une révision périodique, une stabilité de fait conforme au sens de l'évolution notée plus haut.

(2) La notion de stabilité de fait a conduit le groupe de travail à estimer que les contrats de durée indéfinie, même ne contenant pas — ce qui placerait dès maintenant les intéressés dans une position quasi statutaire — toutes les garanties de droit définies aux points (a), (b) et (c) du paragraphe qui précède, pouvaient cependant constituer une forme d'engagement plus avantageuse que celle résultant de l'adoption de contrats de durée limitée assortis de ces garanties. A la lumière de l'expérience, il apparaît pratiquement en effet plus difficile de dénoncer un contrat de durée indéfinie que de ne pas renouveler un contrat de durée limitée.

Cependant, il est apparu également indispensable d'ajouter à ces garanties d'ordre psychologique celle d'ordre juridique que représente, sauf le cas de licenciement pour faute disciplinaire, la fixation concurrente d'un délai de préavis de plusieurs mois et d'une importante indemnité de départ en cas de dénonciation du contrat par l'organisation. Ces garanties seraient en outre utilement renforcées, en attendant la création du tribunal de recours recommandée à la section III ci-après, par la faculté donnée aux intéressés de faire appel à une commission constituée auprès de chaque organisation et comprenant les représentants élus des associations de personnels.

Enfin, il est apparu conforme au sens de l'évolution de la fonction publique européenne de recommander aux organisations de s'efforcer de reclasser, auprès d'une autre organisation et dans un emploi équivalent, les agents qu'elles auraient licenciés pour des motifs autres qu'une faute disciplinaire ou une insuffisance professionnelle. Ce reclassement, dont le principe pourrait être mentionné dans le contrat, serait exclusif, s'il est effectif et évite une solution de continuité de la carrière, du versement d'une indemnité de départ.

(3) Compte tenu des observations formulées sous le chapitre II et notamment de l'intérêt de parvenir rapidement à la stabilisation de la carrière des agents du groupe (d) — emplois spécifiques communs — il apparaît que ces derniers devraient se voir systématiquement offrir des contrats de durée indéfinie, tandis que les contrats de durée limitée pourraient, si les organisations ne leur assurent pas déjà des conditions plus avantageuses, être réservés aux agents du groupe (c) — emplois comparables — dans la mesure en particulier où il est fait appel aux fonctionnaires des administrations nationales.

1.1.3.3. 3. Les recours

36. Il est indispensable que les agents puissent 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.

Cet organisme devrait nécessairement jouir d'une indépendance suffisante à l'égard des organisations de façon que celles-ci ne disposent d'aucun moyen organique d'influer sur les positions prises par l'instance de recours comme ce pourrait être le cas d'un simple comité administratif. Seul un tribunal répondrait véritablement à ces conditions.

37. Cependant, il ne semble pas que chaque organisation ait suffisamment de cas à juger pour justifier son institution à son seul profit. Il est en conséquence recommandé d'examiner la possibilité d'instituer un tribunal commun à l'ensemble des organisations européennes.

38. Il semblerait opportun de procéder à la création d'une instance judiciaire propre à la fonction publique européenne. Le nombre d'affaires paraissant a priori le justifier, compte tenu en particulier de l'accroissement des effectifs qui résultera de la mise sur pied de nouvelles institutions, il y a en effet un intérêt certain à ce qu'une juridiction spécialisée élabore progressivement une jurisprudence de nature à concourir, dans un sens constructif et évolutif, à l'élaboration d'un véritable droit de la fonction publique européenne.

39. Il conviendrait ensuite d'examiner quelle devrait être la nature exacte de cet organisme, tribunal arbitral ou cours de justice. Dans la première solution, seul le président de l'institution pourrait être désigné d'une manière permanente, les parties en cause désignant chacune un arbitre choisi l'un par l'organisation, l'autre par les représentants du personnel de celle-ci. La seconde solution supposerait un personnel permanent plus nombreux : le choix entre les deux sera notamment fonction du volume envisagé des affaires et de l'intérêt que l'on portera à l'élaboration d'un droit de la fonction publique européenne, qui tendrait à faire proposer l'hypothèse d'une cour de justice, de composition constante, homogène et spécialisée.

40. Il importerait enfin de se prononcer sur la nature du pouvoir conféré à l'organisme de recours, du point de vue du champ de sa compétence et des effets de ses décisions.

D'une part, du point de vue du champ de sa compétence, ses pouvoirs s'analyseraient ainsi en un contrôle de la régularité des décisions.

D'autre part, l'effet des décisions peut se manifester sur deux plans : celui de l'annulation ou de la réformation de la décision attaquée et sur le plan pécuniaire. Le pouvoir de réformation conférerait à l'organisme de recours une véritable autorité hiérarchique sur celle des organisations. La solution ne paraît pas devoir être recommandée. L'annulation pourrait en revanche être envisagée bien qu'elle soit davantage adaptée, s'agissant en particulier des décisions mettant fin à la carrière d'un agent, au cas de fonctionnaires européens engagés sans limitation de durée, c'est-à-dire pour effectuer une carrière entière au sein d'une même organisation.

Ce sont plutôt des réparations d'ordre pécuniaire que l'organisme de recours aurait à ordonner.

1.1.4. CHAPITRE IV - Le recrutement des fonctionnaires européens

41. L'institution d'une carrière donnant plus de stabilité à la situation des fonctionnaires européens a pour conséquence immédiate de donner plus d'importance à la qualité de leur recrutement.

Le problème du recrutement des fonctionnaires européens doit être examiné sous l'angle des sources de recrutement, de la compétition, de la sélection et de la formation. Il est bien évident que l'on ne saurait, pour autant, ignorer le délicat problème de la répartition géographique. Certes, on peut penser que ce problème est moins épineux dans le cadre européen que dans d'autres cas, qu'en tout état de cause, il se trouve écarté pour d'autres motifs en ce qui concerne les catégories (a), (b) et (c), qu'il doit, pour des raisons techniques, se poser moins pour la catégorie (d) que pour la catégorie (c). Mais il n'en garde pas moins, et cela encore pour un certain temps, une réelle importance de fait.

1.1.4.1. 1. Les sources de recrutement

42. Cette question est, pour une très large part, un problème d'ordre pratique qui se pose à une Europe dont l'institutionnalisation est en voie de développement. Elle peut revêtir, secondairement, l'aspect d'une association plus particulière, pour des raisons d'ordre technique ou des nécessités de politique générale, de certaines sphères d'activités nationales à l'action des organisations européennes.

43. De toute manière, et dans les deux cas, le problème se pose sous l'angle de la qualification des agents. Il est certain, en effet, que l'on doit naturellement tendre à asseoir le recrutement sur la base de l'ensemble des candidats européens ayant le goût de la fonction publique internationale et possédant les qualifications requises pour postuler un emploi déterminé. Mais il est non moins évident que dans l'immédiat et en l'absence jusqu'à ce jour de moyens de formation organisée en vue de permettre à tout candidat de se préparer utilement à la fonction publique européenne, les organisations seront dans l'obligation pratique de s'adresser à certains milieux qui sont plus spécialement aptes à leur fournir du personnel qualifié, c'est-à-dire ayant déjà reçu une formation préalable orientée — sinon réellement spécifique — vers les tâches qui les attendent. La fonction publique européenne elle-même et les administrations nationales des pays membres sont essentiellement représentatives de ces milieux d'élection.

44. Il importe de faire observer que ce recrutement préférentiel, de caractère temporaire, ne dispense pas, pour autant, de ménager l'avenir. Outre le moyen à terme de la formation, dont il est traité plus loin, les organisations disposent dès maintenant, tout au moins pour celles qui assurent une carrière à leurs fonctionnaires, de la faculté de procéder à des recrutements à la base clans certains emplois qui conduiront leurs titulaires à constituer ultérieurement, après qu'ils auront acquis l'expérience et le perfectionnement requis, les agents d'encadrement moyens et supérieurs des organisations considérées.

45. Les agents déjà en fonction dans les organisations existantes constituent l'une de ces sources de recrutement, de ces milieux d'élection visés plus haut. Ils ont en effet acquis une aptitude particulière, par leur expérience du fonctionnement des instances internationales et la connaissance des matières qui s'y traitent, à occuper les emplois plus importants qui leur sont offerts lorsque le permet le développement corrélatif de leurs qualités personnelles.

46. Les fonctionnaires des administrations nationales constituent de leur côté une réserve très importante de candidats qualifiés. D'une part, en effet, ainsi qu'il a été noté plus haut, les emplois comparables d'une organisation à l'autre le sont aussi très largement avec ceux des administrations nationales, de sorte que les activités exercées clans ces dernières constituent une préparation technique aux emplois européens particulièrement bien orientée. D'autre part, l'esprit de dévouement au bien public qui doit caractériser les fonctionnaires des administrations nationales, l'aptitude à envisager les problèmes d'un point de vue général trouveront à s'employer naturellement dans les organisations européennes, qui ont besoin, pour se fortifier et se développer, du parfait désintéressement et d'un sens profond du service public chez ses agents supérieurs. Enfin, l'apport d'éléments nouveaux par rotation du personnel que recherchent systématiquement certaines organisations sera grandement facilité par le recours à des agents qui, soucieux de ne pas compromettre leur carrière nationale par une absence trop longue, désireront le plus souvent ne rester qu'un temps relativement limité au service de la fonction publique européenne.

47. Il convient d'ajouter que le séjour de fonctionnaires nationaux au sein d'organismes chargés de promouvoir ou d'institutionnaliser l'Europe favorisera les contacts les plus utiles entre les représentants des administrations nationales. La confrontation des points de vue et l'habitude du travail en commun dans les questions d'intérêt européen faciliteront chez les fonctionnaires en cause l'éclosion d'un état d'esprit et l'élaboration de méthodes qu'ils rapporteront dans les administrations nationales auxquelles ils appartiennent, infusant ainsi une pensée et un rythme européens à de puissants organismes régulateurs de la vie publique nationale. Les institutions européennes pourraient ainsi devenir, dans une certaine mesure, un point de rencontre et de perfectionnement pour les membres des administrations des pays participants.

1.1.4.2. 2. La compétition

48. Les procédés de recrutement devant tendre à permettre le choix des candidats les plus qualifiés, devraient faire essentiellement appel à la compétition et à la sélection.

49. La compétition consiste en la mise en concurrence de plusieurs candidats pour un même emploi. Son assiette peut être plus ou moins comprehensive, mais le ou les milieux une fois choisis, elle doit être aussi large que possible. Les recommandations qui suivent ne concernent, pour les raisons dégagées plus haut, que les emplois comparables (groupe (c)) et les emplois spécifiques communs (groupe (d)).

(a) Le choix du milieu. — Le choix du milieu doit être essentiellement guidé par la nécessité de recruter des agents ayant subi une formation préalable adaptée aux besoins et à l'esprit des organisations européennes et immédiatement utilisables par celles-ci.

En ce qui concerne les emplois spécifiques communs, il conviendrait, en raison des conditions dans lesquelles s'acquièrent la formation et l'expérience techniques qui caractérisent ces emplois, de s'adresser à l'ensemble des secteurs de recrutement intéressés des pays membres.

En revanche, il apparaît que le recrutement des agents destinés aux emplois comparables (groupe (c)) doive s'exercer principalement, en l'absence momentanée d'institutions de formation spécialisées, dans les milieux d'élection définis sous le point n° 1 du présent chapitre : fonction publique européenne et administrations nationales. Dans la mesure où ces deux sources ne suffiraient pas à faire face aux besoins, il serait fait appel à d'autres secteurs d'activité. Cette hypothèse se réaliserait aussi bien par défaut de candidats qualifiés que parce qu'il serait jugé opportun d'associer plus particulièrement certains milieux à l'activité d'une organisation.

Un double choix devrait donc être opéré :

d'une part, entre les milieux dits d'élection et les sphères externes — choix qui devrait être d'ordre assez exceptionnel;

d'autre part, entre le personnel déjà en fonction dans les organisations et les agents des administrations nationales.

Il convient de noter que le développement de la notion et de la réglementation de la carrière pour les fonctionnaires européens, peut avoir pour conséquence logique d'amener progressivement, au cours des années à venir, le recrutement à porter de plus en plus sur des emplois de début.

(b) La publicité des vacances est le procédé de nature à assurer la compétition la plus large.

S'agissant des emplois spécifiques communs (groupe (d)), elle serait réalisée à la fois par des communications dans les publications spécialisées, propres aux organisations nationales, et des annonces dans la presse des pays membres. Celles-ci se feraient suffisamment à l'avance pour permettre aux candidats d'obtenir en temps utile tous renseignements nécessaires à la présentation de leur candidature.

En ce qui concerne les emplois comparables (groupe (c)), une publicité officielle des vacances serait assurée concurremment au sein des organisations et auprès des gouvernements des pays membres. Un délai suffisant devrait être observé pour permettre notamment à ces derniers de procéder à des recherches approfondies. Afin de faciliter matériellement la compétition, la présentation des renseignements concernant les candidats devra être faite suivant des normes identiques pour tous les organes nationaux et internationaux soumettant des candidatures.

1.1.4.3. 3. La sélection

50. (a) Le procédé de sélection des candidats aux emplois spécifiques communs (groupe (d)) devrait être le concours sur épreuves. En raison des frais élevés qu'entraîne ce procédé pour les organisations internationales, obligées de faire appel à des personnes venant de pays plus ou moins éloignés de leur siège, un concours unique devrait être institué pour l'ensemble des organisations européennes, en fonction des besoins existants et de ceux prévus pour un avenir déterminé. Les épreuves seraient communes, mais réalisées simultanément dans plusieurs centres fonctionnant chacun au siège d'une organisation différente et éventuellement dans d'autres centres organisés dans les pays membres, de manière à se rapprocher des candidats. Les candidats sélectionnés par un premier groupe d'épreuves pourraient ensuite, s'il en était besoin, subir les tests finaux dans un centre unique.

(b) En ce qui concerne la sélection des candidats aux emplois comparables (groupe (c)), le procédé de recrutement sur épreuves pourrait être remplacé, du moins tant que le système de la formation spécifique à la base n'aura pas été généralisé, par celui du concours sur titres, à condition toutefois que ceux-ci aient un caractère purement objectif (diplômes, fonctions, travaux, réalisations, etc.) et que les procédés d'examen garantissent l'exclusion de tout autre élément d'appréciation.

Sur les modalités même de la concurrence, il conviendrait de distinguer deux cas :

1er cas : Il est uniquement fait appel à des agents des administrations nationales. Les gouvernements procèdent à une première sélection suivant des normes dont ils sont juges. En outre, si, malgré la règle de la répartition géographique, le choix du candidat peut se porter sur les ressortissants de plusieurs nations membres, une deuxième sélection entre les candidats présentés est effectuée par l'organisation qui, en principe, ne doit avoir lieu que sur titres.

2e cas : Il est fait appel concurremment à des agents des administrations nationales et au personnel de l'organisation de recrutement ou d'autres organisations. Les titres des uns et des autres sont examinés concurremment en vue d'assurer un meilleur recrutement.

Il y a lieu de préciser que les fonctionnaires des administrations nationales, dont la candidature a été agréée, devront être placés, par leur gouvernement, dans une position dans laquelle ils ne relèveront plus, pendant la durée de leur mise à disposition, que de la seule autorité de l'organisation qui les emploie. Les liens qu'ils conserveraient avec leur administration d'origine, à laquelle ils devraient continuer d'appartenir si l'on veut pouvoir permettre le renouvellement de ces personnels, devraient ne concerner que le seul déroulement administratif de leur carrière, dont il importe d'assurer la continuité, et impliquer la suspension de toute autre forme d'allégeance hiérarchique.

1.1.4.4. 4. La formation et le perfectionnement

51. Le problème de la formation des agents a déjà été évoqué plus haut.

On a vu, en particulier, que le choix entre les divers milieux susceptibles de fournir des candidats pouvait être orienté en fonction de la formation préalable qu'impliquait l'appartenance à ces milieux. Le problème se pose d'autre part une fois que les agents sont entrés au service européen : il prend alors un aspect de perfectionnement.

(a) Les institutions européennes n'ont jusqu'ici pas organisé de formation préalable systématique qui leur assure une source propre de recrutement adapté à leurs besoins. C'est pourquoi elles s'adressent souvent en fait — et il convient jusqu'à nouvel ordre de le leur conseiller — aux réserves que constituent les milieux qui ont déjà reçu sur le plan technique une formation de base, préparant assez directement aux emplois des organisations européennes.

Pour les emplois des catégories supérieures et moyennes, qualifiés d'emplois comparables, la préparation des agents appartenant aux administrations nationales revêt même, comme il a été souligné, au-delà d'avantages techniques immédiats, un certain intérêt psychologique. Des initiatives publiques ou privées se sont d'autre part manifestées dans les différents pays européens en vue de préparer les élèves des universités à la vie internationale ou plus spécialement européenne, avec le souci d'aider à la formation des futurs agents internationaux.

Mais on peut se demander s'il n'appartient pas à la fonction publique européenne de se préoccuper, sinon de créer de nouvelles institutions de préparation, du moins d'utiliser pour ses propres besoins les moyens de formation classiques ou spécialisés dont disposent les Etats, en orientant utilement leurs programmes et leur action vers les techniques et l'esprit qui sont plus particulièrement les siens. Les universités et les instituts spécialisés des Etats européens pourraient être sollicités par les organisations d'inclure dans leurs programmes d'enseignement telles disciplines ou tels procédés de préparation jugés nécessaires à la formation des futurs fonctionnaires européens.

En fait, il semble que dans l'immédiat la création d'institutions de formation inter organisations pourrait être envisagée pour les fonctionnaires du groupe (d) alors que la voie et l'action sur les universités ou instituts nationaux paraît, dans les années à venir, devoir rester la règle pour les fonctionnaires du groupe (c).

(b) Pour fructueuse que puisse être cette solution d'avenir, elle ne doit cependant pas faire oublier qu'une formule immédiate est d'une part indispensable — il a été précédemment indiqué comment elle pouvait être recherchée — et que la formation préalable, si adaptée qu'elle soit à son objet, ne dispense pas d'un perfectionnement et d'une adaptation constants des agents à leurs fonctions. De telle sorte que ce second aspect de la formation du fonctionnaire européen prend une importance primordiale, puisqu'il se manifeste en fait quelle que soit la nature de la formation première.

La technique du perfectionnement semble devoir s'inspirer du souci de ne pas laisser se créer une administration européenne qui serait un monde en soi, coupé des réalités nationales et composé de groupes de techniciens expérimentés mais vivant dans l'abstrait. Cette préoccupation réaliste vise à l'efficacité, car l'Europe ne peut réussir qu'à la condition que son génie et l'esprit qui anime ses organes moteurs ne soient que les résultantes agissantes du génie des nations qui la composent et des traditions des administrations nationales. L'harmonisation des méthodes d'approche et de règlement des problèmes techniques proposés aux organisations européennes doit donc s'effectuer sur la base des usages des administrations nationales, comme celles-ci doivent tendre, à leur tour, à adopter leurs propres méthodes à la vie administrative européenne. De là ressort la nécessité, pour les fonctionnaires européens, de connaître parfaitement les milieux où s'exerce leur action, c'est-à-dire non seulement au stade de la conception — organisations — mais encore à celui de l'exécution — administrations nationales — quelle que soit l'étendue des délégations de pouvoir consenties à l'organisation par les gouvernements.

52. Des considérations qui précèdent, on peut tirer les recommandations suivantes en ce qui concerne la technique du perfectionnement des agents supérieurs et moyens.

I. Afin de bien connaître les administrations nationales des pays membres autres que son pays d'origine, le fonctionnaire européen devrait :

d'une part effectuer, dans ces administrations, des stages au cours desquels il s'initierait expérimentalement à leurs structures, leurs mécanismes administratifs et leurs méthodes de travail. Le concours le plus attentif devrait être apporté par les administrations nationales dans la préparation et la conduite de ces stages;

d'autre part, préparer ces stages et les compléter par l'exploitation constante d'une documentation spécialement établie à cet effet par les administrations nationales. L'attention de celles-ci devrait être appelée sur la nécessité de réaliser cette documentation d'une manière qui réponde aux besoins particuliers d'agents étrangers à ses conceptions et à ses traditions et qui n'ont pas nécessairement les vues synthétiques de base indispensables.

II. En vue d'une harmonisation des méthodes d'approche et de règlement des problèmes, il serait utile que des contacts aient lieu entre les agents des différentes organisations, en particulier sous forme de rencontres collectives.

De semblables rencontres ont déjà été organisées — certaines, d'une manière systématique — en ce qui concerne les fonctionnaires des administrations nationales. Leur but est de contribuer à la formation et au développement de l'esprit européen par l'étude en commun, au cours de sessions de travail, d'un sujet donné qui soit l'occasion pour les participants de confronter leurs points de vue et d'en opérer une synthèse constructive. L'expérience pourrait être étendue aux fonctionnaires européens, soit qu'ils se rencontrent entre eux, soit qu'ils participent à des sessions mixtes ouvertes également aux agents des administrations nationales.

1.2. IIe PARTIE - RÉGIMES DE PRÉVOYANCE ET DE PENSIONS

Avant-propos

53. Le régime social applicable à un fonctionnaire est considéré aujourd'hui comme un élément inséparable du régime général de rémunération. Sur un plan plus général, l'évolution de la condition du salarié depuis le début du siècle a fait apparaître la nécessité de le protéger contre les risques sociaux et notamment le risque de vieillesse par le moyen d'un système de prévoyance. Tous les employeurs sont maintenant conscients de leurs obligations vis-à-vis de leurs employés à cet égard. Aussi, lorsque les pouvoirs publics ne sont pas intervenus pour imposer un système social complet ou se sont bornés à assurer une protection de base, des initiatives ont été prises par les entreprises privées, isolément ou en groupes.

54. Une étude portant sur les problèmes de la fonction publique européenne doit nécessairement englober ceux qui touchent au régime social des fonctionnaires internationaux. Dans cette seconde partie du rapport, on s'efforcera de dégager les principes généraux du régime social qui devrait trouver place dans le cadre du statut de la fonction publique européenne. On étudiera ensuite les conditions dans lesquelles ce régime pourrait être institué et on analysera rapidement les dispositions déjà prises par les organisations internationales intéressées à cette étude.

55. Par l'expression « régime social », on désigne généralement un ensemble de dispositions visant à procurer ou à conserver au fonctionnaire ou à sa famille des moyens d'existence décentes lorsque se réalisent certaines éventualités telles que la maladie, l'accident, l'incapacité de travail temporaire ou permanente, le décès, la vieillesse.

Dans le cas des administrations publiques nationales ou internationales, les moyens mis en oeuvre pour assurer le service des prestations, le plus souvent, sont doubles. D'une part, le plan de prévoyance sociale assure des revenus en cas de cessation définitive des fonctions (invalidité, décès, mise à la retraite) ; d'autre part, un système de sécurité sociale garantit des prestations en cas de maladie, d'accident ou d'invalidité temporaire.

Pour la commodité de l'exposé, cette distinction sera observée dans la suite de ce rapport.

1.2.1. CHAPITRE Ier - Système de prévoyance

1.2.1.1. 1. Fonction publique européenne et système de prévoyance

56. Bien que techniquement de nombreux systèmes de prévoyance soient possibles, un régime de pensions donne — notamment dans les cas où on peut s'attendre à un service prolongé du fonctionnaire auprès de son administration — d'une part, les meilleures garanties aux intéressés (également en cas d'invalidité prématurée), d'autre part, le meilleur moyen à l'administration de s'assurer une collaboration durable de ses fonctionnaires permanents.

Il est alors compréhensible que la plupart des administrations publiques nationales ou internationales aient opté pour le régime de pensions, du fait que la fonction publique se caractérise essentiellement par la possibilité offerte aux fonctionnaires permanents d'accomplir une « carrière », c'est-à-dire par l'existence de perspectives définies. Dans une telle situation, le régime des pensions constitue la garantie la plus efficace et la mieux appropriée.

Il est à noter qu'un grand nombre d'importantes entreprises privées dans lesquelles des conditions analogues se présentent ont également établi un régime de pensions en faveur de leurs personnels.

57. Il résulte de ce qui précède que l'adoption d'un statut de la fonction publique européenne conduirait nécessairement à l'institution d'un régime de pensions en faveur des agents des institutions intéressées. On verra plus loin (paragraphe 65) que, de l'avis de la commission, elle constituerait même l'un des éléments essentiels de la création d'une fonction publique européenne.

S'il est prématuré de procéder à une étude complète de ce que pourrait être un tel régime, on peut dès maintenant tenter d'énoncer les principes généraux qui devraient présider à son élaboration.

58. L'une des caractéristiques essentielles de la fonction publique européenne devrait être l'indépendance de ses membres à l'égard des États membres des organisations internationales. Par voie de conséquence, le régime de pensions devrait être organisé sur une base internationale indépendante.

Il ne saurait être question par exemple de rattacher chacun des fonctionnaires à un régime public des pensions existant dans son pays d'origine.

59. Le régime de pensions dans le cadre de la fonction publique européenne devrait présenter un caractère permanent, en ce sens que la disparition de l'une des organisations participantes ne devrait pas mettre obstacle au paiement des prestations. De ce point de vue, l'établissement d'un régime de pensions commun à plusieurs organisations internationales constituerait une excellente formule qui, outre ses avantages d'ordre financier, permettrait de régler aisément les problèmes que poserait, en matière de pensions, le transfert de fonctionnaires d'une organisation à une autre. Le régime de pensions commun devrait évidemment être établi sur des bases actuarielles.

60. L'un des problèmes délicats que pose tout régime de pensions est celui du maintien du pouvoir d'achat des prestations.

Ce point important ne devrait pas être négligé, particulièrement dans une étude concernant des fonctionnaires ressortissants de pays divers.

61. Le fait qu'une fraction importante du personnel des organisations intéressées est recrutée sur une base internationale crée des problèmes spéciaux qui ne se posent pas dans le cas des régimes nationaux. Ces problèmes, dont le plus important est celui du paiement des prestations dans les monnaies des divers pays membres, devraient être considérés soigneusement. Il n'est pas prématuré de poser d'ores et déjà, comme principe de base, que le fonctionnaire devrait pouvoir obtenir le paiement des prestations du régime de pensions dans la monnaie de son pays d'origine ou dans la monnaie du pays dans lequel il établira sa résidence après la cessation des fonctions.

62. Lors de l'élaboration du régime de pensions, il conviendra de déterminer les conditions dans lesquelles le règlement des pensions pourra être modifié. Ce faisant, on devra bien entendu fixer, compte tenu de la situation juridique du fonctionnaire vis-à-vis de son organisation, l'étendue des droits acquis par les agents en fonctions à la date de la modification du règlement.

63. Le régime de pensions devrait s'inspirer des régimes en vigueur dans les autres organisations internationales.

Il devrait, à ce titre, prévoir la possibilité d'acquérir une pension d'ancienneté réversible pour les fonctionnaires qui resteraient en service jusqu'à l'âge de la retraite. Il devrait comporter en outre des avantages suffisants, par exemple sous la forme d'une pension proportionnelle, pour les fonctionnaires qui cesseraient leurs fonctions avant l'âge de la retraite, mais après un temps de service suffisamment long.

Il devrait également assurer :

une pension en cas d'invalidité avant l'âge de la retraite;

une pension de veuve et, le cas échéant, une pension aux orphelins en cas de décès du fonctionnaire avant l'âge de la retraite;

des majorations pour enfants à charge au profit des titulaires de pensions d'ancienneté, de pensions d'invalidité, de pensions de veuve;

une pension partielle de veuve et, le cas échéant, une pension partielle aux orphelins, en cas de décès du fonctionnaire qui jouissait d'une pension proportionnelle, ou avait droit à une telle pension.

1.2.1.2. 2. Le système de prévoyance dans les conditions actuelles

64. Le système de prévoyance dont les lignes générales ont été exposées ci-dessus s'inspire très largement des formules adoptées par les administrations publiques nationales et par certaines organisations internationales. Ce régime conviendrait parfaitement aux organisations intéressées à cette étude, si les problèmes fondamentaux de la fonction publique européenne étaient identiques à ceux des administrations nationales. La question se pose de savoir s'il en est bien ainsi.

Il a déjà été indiqué que l'une des caractéristiques essentielles de la fonction publique est la possibilité de faire carrière. Cet élément important, qui présuppose une durée indéfinie et une solidité particulière du lien entre l'agent et l'employeur existe-t-il dans le cas des organisations intéressées, ou peut-il exister? Là réside, en effet, tout le problème.

65. Les données de fait analysées dans la première partie du rapport montrent que les principaux éléments par quoi se définit la possibilité d'une carrière n'existent pas à l'heure actuelle en tant que dispositions statutaires ou réglementaires, dans la plupart des organisations considérées.

Cependant, l'expérience a prouvé que, même en l'absence de garanties réelles, la stabilité de l'emploi, critère essentiel, se trouvait en fait très souvent réalisée, notamment pour les agents des groupes (c) et (d) définis au chapitre II de la Ire partie. Les suggestions du groupe de travail tendent à renforcer dans l'immédiat cette stabilité de fait.

Le groupe de travail estime, dans ces circonstances, qu'il est possible, dès à présent, d'établir un régime de pensions commun aux organisations dont le caractère de permanence — compte tenu de la nature des tâches — est suffisamment accusé, sous réserve que la structure des personnels et les conditions de service dans ces organisations aient fait, au préalable, l'objet d'une harmonisation aussi poussée que possible.

Le groupe a estimé, d'autre part, que la mise en place d'un régime de pensions commun à plusieurs organisations constituerait en elle-même un pas important dans la voie de la constitution d'une fonction publique européenne.

66. Des considérations qui précèdent se dégage l'idée que l'établissement d'un régime de pensions peut, pour certaines organisations au moins, apparaître comme une perspective relativement lointaine. Comme, cependant, le problème qui se pose ne peut être ignoré dans l'intervalle, des solutions transitoires sont nécessaires.

67. Le groupe de travail a donc considéré que les organisations doivent, si elles ne l'ont déjà fait, instituer, à titre de solution transitoire minimum, un Fonds de prévoyance en faveur de leurs agents. Dans l'esprit du groupe, un tel régime ne présenterait cependant pas une garantie suffisante pour le personnel s'il n'était assorti de dispositions assurant, si possible, la conservation du pouvoir d'achat des versements effectués par les organisations et leurs agents et si les risques sociaux les plus importants et, notamment, le risque de décès, n'étaient pas couverts, soit dans le cadre du régime lui-même, soit par des dispositions spéciales insérées dans le règlement du personnel.

68. Le groupe de travail n'a pas cru excéder les termes de son mandat en procédant à l'examen des dispositions essentielles qui devraient trouver place dans un Fonds de prévoyance, y compris celles qui se rattachent aux principes énoncés au paragraphe 67 ci-dessus. Elle a considéré que cette étude pourrait contribuer à l'harmonisation des régimes déjà en vigueur, de même qu'elle pourrait servir de guide dans l'élaboration d'un tel régime par les organisations qui n'en sont pas encore pourvues.

69. La première question qui doit être tranchée est celle des conditions d'affiliation au Fonds de prévoyance. Toutes les organisations qui sont dotées d'un tel Fonds en excluent le personnel temporaire et les consultants. A l'exception de l'une d'entre elles, toutes les organisations ont opté pour le principe de l'affiliation obligatoire.

Le groupe de travail a estimé que, sauf circonstances spéciales, les deux principes retenus par la quasi totalité des organisations s'imposent.

70. Le groupe de travail a constaté que les taux de versement au Fonds de prévoyance sont uniformément fixés à 7 % pour les agents et à 14 % pour les organisations. Elle croit devoir inviter les organisations qui s'orienteraient vers la création d'un Fonds de prévoyance à retenir des taux de contribution identiques à ceux mentionnés ci-dessus.

71. Les contributions versées à la Caisse de prévoyance sont on principe calculées sur le traitement de base servi à un agent célibataire.

Toutefois, plusieurs organisations, telles que le Conseil de l'Europe et l'O. T. À. N., tiennent compte pour ce calcul des contributions de 7 à 14 % de la fraction afférente au traitement de base d'une indemnité temporaire créée récemment.

72. Le groupe de travail a noté que le règlement du Fonds de prévoyance doit nécessairement préciser le mode de calcul et de versement des contributions pendant les périodes d'absence pour cause de maladie ou d'accident.

Les organisations qui sont dotées d'un tel Fonds ont opté pour le système qui consiste, dans le cas où le traitement de l'agent se trouve affecté d'une réduction en raison d'un congé de maladie, à calculer les cotisations sur le traitement au taux plein.

73. En ce qui concerne les prestations servies au titre du Fonds de prévoyance, aucun problème majeur ne se pose, étant donné que, par définition, ce système vise essentiellement à constituer un pécule versé au moment de la cessation des fonctions.

Le groupe de travail a toutefois observé que le règlement du Fonds de prévoyance doit préciser :

le ou les bénéficiaires des prestations en cas de décès de l'agent;

les droits des agents révoqués à titre de sanction disciplinaire.

74. Le groupe de travail a estimé que le problème des modalités de gestion d'une Caisse de prévoyance ne se ramène pas au choix entre deux formules aussi abstraites que « gestion directe » et « affermage ».

Le point essentiel est d'organiser la gestion de telle manière que les privilèges dont jouit l'organisation intéressée puissent automatiquement s'appliquer à la Caisse de prévoyance et, avant toute chose, à ses avoirs. Le groupe a reconnu que ces privilèges ne pouvaient jouer en faveur de la Caisse de prévoyance que pour autant que l'organisation conserve la propriété des avoirs de la Caisse.

Conscient de la nécessité de rechercher les meilleures garanties possibles quant à la gestion des avoirs d'une Caisse de prévoyance, le groupe n'est pas hostile au recours à des organismes extérieurs spécialisés, étant entendu que ceci ne devrait pas impliquer le transfert à ces organismes de la propriété des avoirs de la Caisse.

Le groupe de travail n'a pas cru devoir recommander l'adoption de telle ou telle formule de gestion. Il considère en effet que seule l'expérience révélera s'il est préférable de confier la gestion des avoirs de la Caisse à un service administratif de l'organisation ou au contraire d'avoir recours à un organisme extérieur spécialisé. Il se bornera à émettre le voeu qu'à l'avenir les organisations confrontent périodiquement les résultats obtenus dans ce domaine par chacune d'elles.

75. L'un des problèmes les plus importants que pose le Fonds de prévoyance est certainement celui du maintien du pouvoir d'achat des versements effectués par les organisations et par les agents, c'est-à-dire des sommes inscrites au compte individuel de chaque agent.

Sans procéder à une étude technique qui n'entraîne pas dans sa compétence, le groupe a noté que ce problème ne pouvait entièrement être résolu par des placements judicieux effectués à l'aide des avoirs de la Caisse. De même, il ne lui a pas paru que le choix, comme monnaie de compte de la Caisse, d'une devise stable constitue un remède absolu à la dépréciation possible des versements effectués. Bien que le groupe de travail ne se dissimule pas les difficultés que cette solution pourrait rencontrer de la part des États membres, il doit reconnaître que la seule formule efficace consisterait à revaloriser, lors de chaque augmentation générale des émoluments, les sommes inscrites aux comptes individuels à la Caisse de prévoyance. Cette formule impliquerait nécessairement pour les organisations, et donc pour les pays membres, des responsabilités d'ordre financier.

76. Les problèmes inhérents à la couverture du risque de décès ont particulièrement retenu l'attention du groupe de travail, qui a unanimement reconnu la nécessité de dispositions spéciales en faveur des personnes à charge d'un agent décédé.

Après avoir pris note des amendements apportés récemment par le Conseil de l'Europe au règlement de sa Caisse de prévoyance, le groupe a admis que les versements en faveur des personnes à charge d'un agent décédé pourraient prendre la forme d'un capital.

Des divergences de vues sont apparues par contre sur le point de savoir si l'assurance-décès à souscrire à cet effet doit être financée par voie de prélèvement des primes sur les sommes inscrites aux comptes individuels de l'agent intéressé, ou au contraire si cette assurance doit être financée par d'autres moyens, tels qu'une cotisation spéciale des agents et des organisations.

1.2.1.3. 3. Systèmes en vigueur

77. Les systèmes de prévoyance en vigueur dans les organisations intéressées à cette étude sont de trois types :

Régime de pensions : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.

Régime mixte de pensions et de prévoyance : Organisation européenne pour la Recherche nucléaire.

Fonds de prévoyance : Conseil de l'Europe, Conseil de Coopération douanière, O. E. C. E., Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, Union de l'Europe Occidentale.

78. Les régimes institués par la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier et par l'Organisation européenne pour la Recherche nucléaire constituent des régimes complets, en ce sens qu'ils garantissent une pension d'ancienneté, une pension d'invalidité, une pension à la veuve et aux orphelins. En outre, le régime en vigueur à l'Organisation européenne pour la Recherche nucléaire contient des dispositions spéciales en faveur de certaines catégories d'agents recrutés pour de courtes périodes. Une des caractéristiques intéressantes de ces régimes réside dans le mode de calcul des prestations qui, étant basées sur les derniers émoluments d'activité, sont réévaluées.

79. La plupart des organisations ont créé ou sont sur le point de créer un Fonds de prévoyance. Les modalités des systèmes déjà créés ou en discussion sont pratiquement identiques quant aux montants des contributions des agents et des organisations et quant aux conditions de versement du capital constitué. Les seules différences constatées concernent le mode de gestion du Fonds de prévoyance.

On notera que deux organisations considèrent le Fonds de prévoyance comme une première étape vers l'institution d'un régime de pensions.

1.2.2. CHAPITRE II - Plan de sécurité sociale

1.2.2.1. 1. Fonction publique européenne et système de sécurité sociale

80. Quant au plan de sécurité sociale, on adoptera la distinction communément admise entre prestations en nature (c'est-à-dire remboursement de frais médicaux, chirurgicaux, etc.) et prestations en espèces (indemnités servies en cas d'interruption du travail).

A. Prestations en nature

81. Pour le service des prestations en nature, les fonctionnaires des administrations nationales sont le plus souvent rattachés au régime général de sécurité sociale applicable à l'ensemble des salariés, lorsqu'un tel système existe. D'une manière générale, les fonctionnaires ne bénéficient pas d'avantages particuliers dans ce domaine.

82. Il ne saurait être question, dans le cadre de cette étude, de fixer le système idéal des prestations en nature. En effet, le mécanisme d'un tel système et l'étendue des garanties accordées dépendent dans une large mesure des conditions locales d'exercice de la médecine, du coût des soins médicaux, de l'organisation des services hospitaliers et du coût des frais d'hospitalisation.

Il est seulement possible de déterminer le niveau moyen des prestations qui devraient être garanties dans le cadre du plan de sécurité sociale.

83. En règle générale, les systèmes de sécurité sociale exigent du bénéficiaire une participation aux frais médicaux et d'hospitalisation. La pratique qui consiste à fixer cette participation au pourcentage des frais exposés par le bénéficiaire est largement répandue. Cette participation aux frais est très souvent supprimée, lorsque des traitements onéreux sont nécessaires pour obtenir la guérison du malade.

Il semble que les principes énoncés ci-dessus, qui ne sont guère discutés, pourraient être adoptés par les organisations intéressées à cette étude.

La participation mise à la charge des fonctionnaires devrait être de l'ordre de 20 % des frais réels. Les fonctionnaires devraient être déchargés de toute participation lorsque les soins prodigués sont onéreux, par exemple en cas d'intervention chirurgicale. Les propositions formulées ci-dessus ne constituent évidemment que des principes généraux : les modalités du système de prestations en nature devraient être fixées dans le détail par chacune des organisations intéressées, compte tenu des conditions locales mentionnées au paragraphe 66 ci-dessus.

B. Prestations en espèces

84. Les fonctionnaires des administrations nationales ou internationales bénéficient généralement d'un système particulier de prestations en espèces. Plusieurs raisons expliquent l'existence de régimes spéciaux en faveur des fonctionnaires et, notamment :

les caractéristiques de la fonction publique;

la nécessité de coordonner le régime des indemnités servies en cas d'incapacité temporaire de travail, lequel est généralement inclus dans le statut des fonctionnaires, et les dispositions du régime des pensions qui assurent une pension en cas d'incapacité permanente de travail (pension d'invalidité).

Les avantages accordés aux fonctionnaires dans le cadre de ces régimes spéciaux prennent souvent la forme de congé de maladie ouvrant droit au paiement de tout ou partie du traitement d'activité et des indemnités afférentes.

Toutefois, d'autres formules sont possibles. Accordant des congés de maladie de durée limitée, les organisations internationales, notamment, font appel au concours d'organismes nationaux ou privés du pays de leur siège pour assurer, en cas d'incapacité temporaire prolongée, le financement des indemnités servies après épuisement des droits à congé de maladie. Cependant, les différences servies en cas d'incapacité temporaire de travail ne portent pas atteinte au principe du régime spécial accordé aux membres de la fonction publique.

1.2.2.2. II. Régimes en vigueur

A. Prestations en nature

85. Toutes les organisations intéressées à cette étude assurent à leurs agents des prestations en nature en cas de maladie ou d'accident. Les garanties accordées s'étendent aux conjoints et aux enfants à charge. Les moyens mis en oeuvre pour assurer le service des prestations varient avec le siège de l'organisation. Ainsi le Conseil de l'Europe, l'Organisation Européenne de Coopération Economique, l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord et les bureaux de l'Union de l'Europe Occidentale affilient leur personnel au régime général de la sécurité sociale française et souscrivent un contrat d'assurance qui prévoit des prestations complémentaires de celles versées au titre de la législation française de sécurité sociale. Les agents de l'Union de l'Europe Occidentale en poste au siège à Londres bénéficient des prestations du service national de santé publique et, avec l'organisation, souscrivent un contrat d'assurance complémentaire.

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier applique une formule analogue. Les fonctionnaires de cette institution sont affiliés à la Caisse de maladie des fonctionnaires et employés publics du Luxembourg. La Communauté verse, le cas échéant, des prestations complémentaires calculées de telle manière que les fonctionnaires obtiennent au total un remboursement égal à 80 % des frais réels exposés par eux.

L'Organisation européenne pour la Recherche nucléaire assure le service des prestations en nature au moyen d'une Caisse maladie.

Le Conseil de Coopération douanière, eu égard aux particularités de la législation de sécurité sociale du pays du siège, n'a pu faire bénéficier ses agents des prestations de cette institution. Toutefois, il a souscrit en faveur de ses agents et de leur famille une assurance-maladie et accidents couvrant uniquement les gros risques par des prestations en nature.

86. Dans l'ensemble, les prestations en nature prévues en faveur des personnels des organisations intéressées paraissent satisfaisantes en ce sens qu'elles représentent un pourcentage suffisamment élevé des frais réels exposés par les agents. Le principe d'une participation des agents aux frais occasionnés par la

maladie est admis par tous les systèmes en vigueur. Le pourcentage de cette participation varie de 50 % pour un système à 5 % pour d'autres. Les systèmes applicables dans certaines organisations exonèrent les agents de toute participation dans certains cas tels que l'intervention chirurgicale.

B. Prestations en espèces

87. Bien que présentant des différences importantes quant au montant des indemnités servies et aux périodes maxima d'indemnisation, les systèmes de prestations en espèces en vigueur dans les organisations intéressées sont comparables en ce qui concerne les moyens mis en oeuvre.

Ces organisations accordent des congés de maladie à leurs agents incapables d'exercer leurs fonctions par suite de maladie ou d'accident. Ces congés, qui ouvrent droit au paiement de tout ou partie des émoluments, sont :

de six mois à plein traitement pour le Conseil de Coopération douanière;

de trois mois à plein traitement pour l'Union de l'Europe Occidentale et l'O. T. A. N. ;

de trois mois à plein traitement et de trois mois à demi-traitement pour le Conseil de l'Europe;

de deux mois à plein traitement et de deux mois à demi-traitement pour l'O. E. C. E.

Plusieurs organisations (Conseil de l'Europe, O. E. C. E., O. T. A. N. et U. E. O.) assurent à ceux de leurs agents qui ont épuisé leurs droits à congé de maladie et demeurent incapables d'exercer leurs fonctions, des indemnités complémentaires qui se cumulent avec les prestations en espèces servies par la législation française de sécurité sociale.

Une organisation a indiqué qu'elle se propose d'appliquer prochainement un système analogue à ses agents.

88. Les deux institutions dans lesquelles a été créé un régime de pensions garantissent, dans le cadre de ce régime, les risques d'invalidité et de décès. L'une d'entre elles a en outre souscrit une police d'assurance-accidents en faveur de ses fonctionnaires. Cette police prévoit notamment le versement d'un capital en cas de décès et en cas d'invalidité permanente totale ou partielle. Ces prestations se cumulent le cas échéant avec celles qui sont dues au titre du régime de pensions.

Le Conseil de l'Europe et l'O. E. C. E. assurent dans le cadre d'une police d'assurance les risques d'invalidité et de décès. En cas d'invalidité permanente supérieure à 66 %, les agents reçoivent une rente calculée de manière à leur conserver le bénéfice de 40 % de leurs émoluments. En cas de décès, les ayants droit de l'agent reçoivent un capital égal à une année d'émoluments.

L'Union de l'Europe Occidentale et l'O. T. A. N., qui ont institué un Fonds de prévoyance en faveur de leurs agents n'assurent pas, en règle générale, le risque de décès. En effet, les sommes accumulées au compte individuel de l'agent au Fonds de prévoyance sont versées aux ayants droit en cas de décès. Toutefois, pendant les premières années de fonctions, les sommes inscrites au compte individuel ne représenteraient pas une prestation suffisante. Aussi ces organisations ont-elles souscrit une police-décès assurant un capital qui se cumule avec les sommes inscrites au compte individuel dans la limite d'une année d'émoluments.

Ces deux organisations assurent également, au moyen d'une police, un capital égal à cinq années d'émoluments dans le cas de décès résultant d'un accident.

De plus, l'une d'entre elles garantit, en cas d'invalidité permanente supérieure à 66 %, une rente égale à la différence entre les 2/3 du traitement de base et la rente allouée par la sécurité sociale. Une rente réduite est également versée lorsque le taux d'invalidité est compris entre 33 et 66 %.

Enfin le Conseil de Coopération douanière a souscrit une assurance-accident en faveur de ses agents. Cette assurance garantit le paiement d'un capital égal :

à 5 années d'émoluments en cas de décès;

à 8 années d'émoluments en cas d'invalidité permanente totale. Des dispositions particulières régissent les agents de nationalité belge.

2. CONCLUSIONS

89. Le présent rapport a tenté, comme le dessein en était indiqué dans l'introduction, de présenter des solutions tant à un problème déjà posé par le fonctionnement des organisations européennes actuellement existantes qu'aux problèmes nouveaux que ne vont pas manquer de susciter les développements, en cours

de réalisation, de la construction européenne. Il contient, semble-t-il, les divers éléments qui peuvent permettre de passer progressivement de la situation dans laquelle il existe des personnels sans lien les uns avec les autres, appartenant à des organisations entre lesquelles il n'existe pas, sur le plan administratif, de coordination institutionnelle, à un stade plus évolué où l'on pourrait apercevoir la mise en place progressive d'une fonction publique européenne. S'efforçant de rester très près des données de la réalité, le rapport n'envisage ni le passage brusque d'un état à l'autre, ni la généralisation absolue des principes et des règles qui pourront être établis. La création d'une fonction publique européenne prendra du temps, elle se fera à des rythmes différents suivant la nature des tâches des organisations, les catégories de personnel ou les domaines statutaires en cause, mais l'essentiel est que l'ensemble de l'évolution ou de la construction ait une même orientation et un même objectif final.

90. Il n'est pas contesté que le succès des constructions européennes, et partant l'avenir de la notion même d'Europe, est lié à ou dépend dans une large mesure de la valeur des institutions qui auront à les mettre en oeuvre. Il faut bien se rendre compte qu'une institution internationale, surtout dans les débuts de son fonctionnement, est particulièrement vulnérable. Etant par définition un organisme de superposition par rapport aux institutions nationales dont l'activité s'exerce dans le même domaine, elle a vis-à-vis de celle-ci le handicap de l'inexpérience et de l'absence de traditions. Comme elle est, d'autre part, par définition, le fruit de certaines concessions de souveraineté de la part des nations participantes, il est presque inévitable qu'elle se heurte, au moins au début, à une certaine réserve, bien compréhensible du reste, de la part des services nationaux. Il en résulte que l'institution internationale doit s'imposer, plus que toute autre, par sa qualité technique, par la valeur et l'efficacité de son action. C'est pourquoi la qualité de son personnel a une telle importance pour la réalisation des intentions des organes directeurs.

91. Or, il faut bien remarquer que dans l'Europe occidentale d'aujourd'hui où des conditions voisines du plein emploi sont à peu près réalisées, le recrutement de personnels qualifiés pour cette nouvelle venue sur le marché du travail qu'est par hypothèse une institution qui se crée, est particulièrement difficile.

92. Pendant un certain temps il a pu apparaître que l'élément pécuniaire était à la fois déterminant et suffisant, c'est-à-dire que la disparité de salaire jouant au profit des organisations internationales par comparaison avec la rémunération attachée dans le cadre national aux emplois similaires permettait d'assurer un recrutement de choix. Mais l'évolution des circonstances économiques conduit à penser aujourd'hui que si cet élément du problème reste fort important, il n'est plus aussi essentiel et qu'en tous les cas, s'il peut être considéré comme ayant une influence sur l'étendue de l'assiette du recrutement, il ne saurait constituer à lui seul une garantie quant à la qualité de celui-ci.

93. La preuve de l'existence et de l'évolution de ce problème se trouve dans le fait même que les autorités responsables à l'échelon le plus élevé aient jugé utile de faire entreprendre la tâche qui a été confiée au groupe de travail. Il est d'ailleurs significatif de constater qu'au même moment l'organisme similaire existant déjà depuis quelques années dans le cadre constitué par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées qui en dépendent voyait étendre son mandat par l'Assemblée Générale des Nations Unies. Cela veut dire que le fonctionnaire international pose des problèmes qui se généralisent dont la difficulté s'accroît dans le monde moderne.

94. Il paraît donc que, si le rapport n'avait pas à répondre à la question : « l'institution progressive d'une fonction publique est-elle souhaitable? » puisque les instances supérieures des organisations européennes semblent par avance y avoir répondu, il lui appartenait, par contre, de tenter d'apporter une réponse, ou des réponses, à la question : « la création progressive d'une véritable fonction publique européenne est-elle possible? »

95. Les différentes parties du rapport ont pour objet d'apporter à cette seconde question une réponse affirmative sous la réserve de la détermination de certaines limites et de l'observation de certains délais. Dans l'ensemble des personnels qui actuellement apportent leur concours aux organisations européennes, certains secteurs ont pu être délimités avec une précision suffisante comme constituant un terrain plus particulièrement favorable à la mise en place de l'ensemble de principes et de règles pouvant constituer l'organisation d'une fonction publique européenne. D'autre part, il a été tenu compte de l'évolution que le fonctionnement des organisations européennes elles-mêmes doit engendrer et qui permet d'envisager dès maintenant, au stade de la conception, un certain nombre de perspectives qui seraient sans doute prématurées actuellement sur le plan de la réalisation.

96. C'est sous le bénéfice de ces observations que le groupe de travail propose aux organisations qui ont accepté de participer à ses activités de prendre, si elles sont d'accord sur l'objectif à atteindre et sur l'orientation générale qui a été définie, les mesures qui font l'objet des recommandations reprises ci-dessous.

Celles-ci peuvent n'être réalisables que dans la mesure où la composition et le fonctionnement de certaines organisations internationales ne s'y opposeraient pas. En revanche, d'autres organisations intéressées ont déjà pris des dispositions correspondant à celles recommandées dans le rapport.

2.1. 1. Problèmes de structure et de recrutement

97. Si la fonction publique européenne constitue le but vers lequel il faut tendre, on ne peut toutefois la concevoir — au moins au stade actuel — 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.

98. Pour réaliser cette homogénéité dans la diversité, le groupe de travail recommande les mesures suivantes :

(1) Établissement d'une classification analogique des fonctions, condition indispensable des autres mesures d'harmonisation. Le groupe de travail envisage de confier cette mission à un groupe ad hoc constitué en son sein.

(2) Harmonisation suffisante des conditions de service et orientation de celles-ci dans le sens d'une véritable carrière :

(a) par des mesures propres à améliorer la stabilité de l'emploi :

l'objectif final à atteindre est la création d'une véritable carrière dont les éléments constitutifs seraient l'engagement à vie et la possibilité d'accéder successivement aux divers emplois d'un cadre déterminé;

dans la mesure où cet objectif ne serait pas immédiatement réalisable et pour y parvenir par étapes, le groupe recommande d'aménager les divers types de contrats actuellement en usage, de manière à accroître la stabilité de fait, en attendant un régime de garanties statutaires.

Les diverses techniques recommandées à cette fin figurent dans le rapport (chapitre III, section 2) ;

(b) par le parallélisme des régimes de rémunération, en fait déjà largement comparables.

L'étude de cette question sera entreprise par le groupe de travail, à un stade ultérieur.

(c) par l'instauration aussi rapide que possible d'un régime de pensions assurant aux agents des diverses organisations des avantages comparables.

Ce point est développé plus bas.

(d) par l'établissement d'une juridiction administrative commune aux organisations et chargée de connaître des cas d'interprétation des statuts et règlements de personnel et du contentieux né de leur application;

(3) Adoption de méthodes semblables en matière de recrutement :

(a) comme objectif final, le groupe de travail recommande le recours dans une très large mesure au recrutement direct, et à la base de la catégorie considérée, d'éléments jeunes susceptibles de faire une carrière complète au service de l'organisation.

Ce système entraîne l'obligation de se préoccuper très sérieusement du problème de la formation des jeunes agents. Toutefois, le groupe ne s'est pas prononcé sur le choix à opérer entre un système d'école préparatoire à la fonction publique et un système de formation après l'admission en service;

(b) dans la période d'organisation des institutions internationales, il convient, surtout pour les emplois des cadres supérieurs et moyens, de ne pas perdre de vue l'intérêt qui s'attache à recruter des fonctionnaires déjà formés soit au sein des administrations nationales, soit au sein des organisations internationales;

(c) en ce qui concerne les techniques de recrutement, le groupe recommande qu'il soit, dans toute la mesure du possible, recouru au système de la compétition fondée sur les titres objectifs des candidats.

Pour les emplois techniques communs aux diverses organisations (classés dans le groupe (d) au chapitre II du rapport), la compétition pourrait, dès à présent, prendre la forme d'un concours sur épreuves.

Il n'a pas échappé, en outre, au groupe de travail que les techniques de recrutement étaient également intéressées par le principe dit de la répartition géographique des emplois ainsi que par le problème de la connaissance des langues officielles des organisations.

(d) travail recommande que le problème du perfectionnement des agents en service soit immédiatement pris en sérieuse considération par les organisations et fasse l'objet de réalisations concrètes, en particulier sous la forme de rencontres entre agents du même niveau des organisations internationales et de contacts systématiques avec le personnel des administrations nationales.

(4) Conclusions d'arrangements entre organisations en vue d'atteindre certains des objectifs définis ci-dessus.

(a) dispositions tendant à favoriser le passage des agents d'une organisation à une autre : (i) en cas de passage définitif le transfert aurait plutôt le caractère d'une mutation que celui d'un recrutement :

— dispense de la limite d'âge à l'entrée ;

— supputation des services antérieurs dans la fixation du traitement et dans la détermination des droits à pension;

(ii) possibilité de détachement temporaire pour des missions déterminées, l'agent conservant tous ses droits dans son organisation d'origine;

(iii) organisation de stages de jeunes agents d'une organisation dans une autre;

(b) constitution de certains services communs, particulièrement pour les emplois spécifiques aux organisations internationales (classés dans le groupe (d) au chapitre II du rapport) ;

(c) organisation de concours communs de recrutement particulièrement pour le personnel visé au (b) ci-dessus;

(d) réalisations en commun dans le domaine du perfectionnement.

99. Pour atteindre les divers objectifs ci-dessus définis et mettre en oeuvre les mesures préconisées, il est indispensable que soit prévu un organe permanent de coordination.

Sans porter aucune atteinte à la Complète indépendance des organes et autorités-responsables des diverses organisations, ce comité permanent aurait à l'égard de celles-ci un rôle d'information, de consultation et de négociation dans le domaine des problèmes relevant de la fonction publique.

Ce rôle pourrait être confié au groupe de travail dont le mandat aurait, dans ce cas, à être modifié en conséquence.

2.2. 2. Régimes de pensions et de prévoyance

100. (a) L'institution d'un régime de pensions complet et, si possible, commun à toutes les organisations intéressées, apparaît au groupe de travail comme un élément essentiel de la fonction publique européenne. En même temps, elle constitue l'une des mesures propres à faciliter la réalisation d'une véritable fonction publique européenne en concourant à renforcer la stabilité de l'emploi;

(b) Sans entrer dans une étude technique le groupe a considéré que l'institution d'un régime commun de pensions est concevable dans l'immédiat au moins pour les organisations dont le caractère de permanence, eu égard aux tâches à accomplir, serait suffisant et dont la structure et les statuts du personnel — en particulier au point de vue de la stabilité de l'emploi — seraient suffisamment proches;

(c) Si toutefois l'institution d'un tel régime n'était pas jugée opportune pour l'instant, le groupe de travail, estimant que les organisations ne doivent pas éluder les obligations qui s'imposent à tout employeur, recommande qu'un régime de prévoyance satisfaisant — dont les caractéristiques ont été exposées dans le rapport — soit créé par les organisations qui n'en disposent pas encore;

(d) Avant de pousser plus loin ses études, et en particulier avant d'aborder les aspects techniques de l'élaboration d'un régime de pensions, le groupe de travail estime indispensable que les différentes organisations prennent position à l'égard du choix entre un régime de prévoyance et la mise sur pied immédiate d'un régime de pensions.

Annexe 1 ANNEXE I

FONCTION PUBLIQUE EUROPÉENNE - Création d'un groupe de travail

RÉSOLUTION (55) 19 - (Adoptée par les Délégués des Ministres le 12 octobre 1955)

Le Comité des Ministres

Considérant le point de vue exprimé, à plusieurs reprises, par l'Assemblée Consultative sur le problème de la fonction publique européenne;

Considérant l'intérêt qui s'attache à étudier, dans des vues d'ensemble, les problèmes divers soulevés par l'existence d'agents en fonction dans les organisations européennes;

Considérant que l'étude de l'établissement d'un statut de la fonction publique européenne applicable au plus grand nombre possible d'organisations européennes a été inscrite par le Comité des Ministres dans son message spécial sur le programme d'action du Conseil de l'Europe,

Décide :

1. Le Secrétaire Général est chargé d'inviter les organisations suivantes à prendre part à un groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne.

L'Organisation Européenne de Coopération Economique (y compris la Conférence européenne des Ministres des Transports);

L'Union de l'Europe Occidentale;

Le Conseil de Coopération douanière;

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord;

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier;

Le Centre européen pour la Recherche nucléaire;

La Commission centrale pour la Navigation du Rhin.

2. Le groupe de travail aura pour mission de soumettre des propositions concernant les points suivants et dans l'ordre établi ci-après :

Unification des conditions de service grâce à l'élaboration d'un statut-type, en particulier dans le domaine des rémunérations et des pensions;

Création de certains mécanismes communs à plusieurs organisations (caisse de pensions, service d'interprétation, etc.);

Conclusion d'arrangements particuliers entre certaines organisations (recrutement, cours de perfectionnement, stages, passage de fonctionnaires d'une organisation à une autre, détachements provisoires);

Les méthodes à suivre pour réaliser ces objectifs.

3. Le groupe de travail sera composé :

de représentants des organisations ayant décidé de participer à ses travaux;

d'experts désignés par les gouvernements qui désireraient se faire représenter au groupe de travail.

4. Les travaux du groupe de travail se concrétiseront par l'établissement de rapports.

Chaque organisation décidera, en ce qui la concerne, de la suite à réserver à ces rapports.

Le Secrétaire Général soumettra ces rapports au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

5. La groupe de travail est habilité :

à prendre, à des fins d'information, les contacts qu'il estimerait nécessaires avec le Comité consultatif de la Fonction publique internationale qui fonctionne dans le cadre de l'O. N. U.;

à admettre à ses travaux, aux mêmes fins d'information, des experts des organisations internationales — européennes ou autres — n'y participant pas en qualité de membres.

6. Chaque organisation supportera les frais de sa représentation au groupe de travail.

Les experts délégués par les gouvernements seront indemnisés de leurs frais de voyage par le Conseil de l'Europe, suivant le régime en vigueur pour le comité d'experts.

Annexe 2 ANNEXE II

Liste des experts qui ont participé soit à quelques-unes seulement, soit à toutes les réunions du groupe de travail et des commissions

I. EXPERTS DES ORGANISATIONS

Commission Centrale pour la Navigation du Rhin : M. H. Walther, Secrétaire Général;

Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier : M. C. Calmes, Secrétaire Général du Conseil Spécial de Ministres (observateur), représenté par M. A. Zipcy, Directeur;

Conseil de Coopération douanière : MM. G. Annez de Taboada, Secrétaire Général; L. Roux, Directeur; J. Feldmeyer, Administrateur technique (observateurs) ;

Conseil de l'Europe : MM. A. Daussin, Directeur des Affaires administratives (Vice-Président), J. Lambotte, Premier Secrétaire (Secrétaire);

Organisation Européenne de Coopération Economique : MM. S. J. Bernier, Directeur de l'Administration et des Conférences; R. Grégoire, Directeur de l'Agence Européenne de Productivité (Président) ; E. A. Kern, Chef de la Division des Services Financiers; J. F. Papy, Administrateur;

Organisation européenne pour la Recherche nucléaire : MM. R. W. Penney, Chef du Personnel; G. Ullmann, Chef adjoint du Personnel (observateurs);

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord : MM. W. J. de Vries, Chef du Personnel; A. Bastin, Directeur de l'Administration (observateurs); Union de l'Europe Occidentale : MM. P. B. Fraser, Secrétaire Général adjoint; Colonel W. J. H. Courtis, Chef d'Administration.

II. EXPERTS DES GOUVERNEMENTS

Belgique : MM. A. Molitor, Directeur Général au Ministère de l'Instruction Publique; J. C. Salmon Ministre plénipotentiaire, Représentant Permanent auprès du Conseil de l'Europe;

France : MM. P. Chatenet, Directeur de la Fonction publique; M. J. Lamorlette, Directeur de la Fonction publique;

République Fédérale d'Allemagne : MM. K. Haack, Ministère de l'Intérieur; U. von Rhamm, Ministère des Affaires Etrangères;

Irlande : M. J. W. Lennon, Ministère des Affaires Etrangères ;

Pays-Bas : MM. N. C. de Groot van Embden, Attaché Financier près de l'Ambassade des Pays-Bas, Paris; G. H. van Herwaarden, Ministère de l'Intérieur;

Suède : MM. A. Faelthelm, Délégation suédoise auprès de l'O. E. C. E.;

Turquie : M. N. Délégation turque auprès de l'O. T. A. N. et de l'O. E. C. E.

Royaume-Uni : MM. R. W. F. Johnston, Délégation britannique auprès de l'O. T. A. N. et de l'O.E.C. E. (Vice-Président) ;

Annexe 3 APPENDIX III

Tableau comparatif des grades et emplois par cadres - Ensemble des organisations

Conseil de l'Europe	Communauté Européenne du Charbon et Acier (Haute Autorité)	Organisation Européenne de Coopération Économique	Union de l'Europe Occidentale	Organisation de Traité Atlantique-Nord	Conseil de Coopération Douanière	Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (Division Administr. et personnel de bur.)	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	
CADRES SUPÉRIEURS														
Directeur	5	Directeur		Directeur	10	Directeur adj.	1	Secrétaire Gén.	1	Directeur	2	Directeur	1	
Chef de serv.	3	Conseiller.		Chef Division	26	Conseillerjurid.	1	Secr. Gén. dél.	1	Directeur adj.	3	Chef de service	3	
Conseiller	13	Directeur adj.		Administr. pr.	68	Chef Division	3	Secr. Gén. adj.	4	Adm. techniq.	8	Adj. chef serv.	2	
1er Secret.	19	S/chef Divisio.		Administr. strat.	106	Chef Équipe	2	Chef do Divis.	8			Assistent spéc.	1	
2e Secrét.	32	Membr e Divis.				Chef Section	1	Chef do Section	33			Chef comptab.	1	
		Inspecteur pr.				Chef Section	16	Export	22			Chef contrôle		
			Inspecteur					Adm. princip.		Administr. strat.	70		intér.	1
			Inspecteur adj.			Administrateur	13							
	72				160						139		13	9
CADRES MOYENS														
Assistant d'encaissement		Agent adm. responsable		Assistent I	69			Assistent	33	Comptable	1	Assistent adm. I	7	

Conseil de l'Europe	Commission européenne du Charbon et Acier (Haute Autorité)	Organisation européenne de Coopération Économique	Union de l'Europe Occidentale	Organisation du Traité Atlantique-Nord	Conseil de Coopération Douanière	Organisation européenne pour la Recherche nucléaire (Division Administr. et personnel de bur.)	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs
	29	Rédacteur Comptable Correcteur Caissier Sténo de séance Lecteur de presse		Gestionnaire	10	Assistant Secr. qualifié	27			33	1	21	Comptable I Contrôleur I Assist. adm. II Comptable II Contrôleur II			
CADRES SUBALTERNES	29		100		79		27			33	1	21				
Assistent qualifié	34	Secrétaire Commiss		Assistent II Commiss princ.	106			Secrétaire Secr. bilingue	109		2		Caissier Secrétaire	18		
Assistent	80			32			Sténo-dact. bil.						Aid-comptable.	3		
Auxiliaire : principal 1er classe 2e classe	6 16 40			Commiss Empl. bureau	65 21			Sténo-dactylo Employé Dactylo	106				Commiss adm.	16		
		Sténo-dactylo		St.-dact. bilin. Sténo-dactylo	6 152	Secrétaire Sténo-dactylo	9	Huissier Chauffeur	108	Secrétaire	4		Chef du pool Sténo-dactylo	1 3		

Conseil de l'Europe	Commission européenne du Charbon et Acier (Haute Autorité)	Organisation européenne de Coopération Économique	Union européenne Occidentale	Organisation du Traité Atlantique Nord	Conseil de Coopération Douanière	Organisation européenne pour la Recherche nucléaire (Division Administr. et personnel de bur.)	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs	Emplois	Effectifs
				Dactylo	17	St.-dact. bil		Garde de sécur.		Chef do dactyl.		Commiss dactyl.	6	
						Secret, bilin.		Commiss		Sténo-dactyl	2			
						Sténo Dactylo	17			Dactylo	2			
				Personnel tech.		Personnel tech.	27			Personnel tech	6	Personnel tech	21	
	176		350		534		57		380		16		69	
CADRES LINGUISTIQUES														
Conseiller	1	Chef de service		Chef division	1	Chef service	1	Interprète	12	Chef service	1	Chef traduct.	1	
1er Secret.	1	Chef. Int.		Chef Interpr.	3	Interprète	4	Traducteur	23	Interprète	1	Traducteur		
2e Secret.	13	Rov. trad.		Chef section			9			Traducteur	1			
		Trad, princ.		Traducteur										
		Interpr. princ.		Interprète	45									
		Traducteur		Traducteur										
		Interprète												
		Trad. adj.												
		Interprète adj.												
	15		50		49		14		35		3		2	

Conseil de l'Europe	Commission européenne du Charbon et Acier (Haute Autorité)	Organisation européenne de Coopération Économique	Union européenne Occidentale	Organisation du Traité Atlantique-Nord	Conseil de Coopération Douanière	Organisation européenne pour la Recherche nucléaire (Division Administrative et personnelle de bur.)	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs	Emplois Effectifs
							s	s	s	s	s	s	s

1. Y compris l'Agence européenne de Productivité et le Secrétariat de la C. E. M. T.

Annexe 4 ANNEXE IV

Tableau des effectifs des organisations répartis entre les cinq groupes d'emplois définis au chapitre II du rapport (1re partie)

Groupes	Commissi on Centrale du Rhin	C. E. C. A. (Haute Autorité)	Conseil de Coopérati on douanière	Conseil do l'Europe	O. E. C. E.	C. E. R. N.	O. T. A. N.	U. E. O.	Total
1. Très hauts emplois dont les titulaires sont nommés par le comité directeur do l'organisati on		68	3	3	3	9	14	5	105
2. Emplois techniques occupés, pendant de courtes périodes, par des agent très spécialisés			3		17	220	43		283
3. Emplois supérieurs et moyens d'ordre administrat if, financier, etc., comparabl es entre eux d'une organisatio ns à l'autre - Sont rattachés à ce groupe les emplois supérieurs et moyens techniques occupés par des spécialiste s pendant do longues périodes	3	214	9	181	679	160	107	64	1.417

Groupes	Commissi on Centrale du Rhin	C. E. C. A. (Haute Autorité)	Conseil de Coopérati on douanière	Conseil do l'Europe	O. E. C. E.	C. E. R. N.	O. T. A. N.	U. E. O.	Total
4. Emplois spécifique s aux organisatio ns quo l'on retrouve dans chacune d'elles (interprète s, traducteur s, etc.)	8	307	9	49	58	10	150	44	635
5. Emplois subalterne s	3	72	10	62	135	151	271	27	731
Total	14	661	34	295	892	550	585	140	3.171

Répartition des effectifs du groupe 4 entre les principaux emplois spécifiques

Emplois	Commissi on Centrale du Rhin	C.E.C. A. (Haute Autorité)	Conseil do Coopérati on douanière	Conseil do l'Europe	O. E. C. E.	C. E. R. N.	N. A. T. O.	U. E. O.	Total
Traducteur s		33	1	12	38	2	41	9	136
Interprètes		15	2	3	10			5	35
Sténo- dactylogra phes bilingues	5	189	4	34	6	7	89	30	364
Autres emplois spécifique s	3	70	2		4	1	20		100
Total	8	307	9	49	58	10	150	44	635

1. A
l'U.E.O.,
les
interprètes
remplissen
t
également
les
fonction de
traducteur
s.