



Doc. 912

27 octobre 1958

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

Rapport¹

1. 1958 - 10e session - Troisième partie



A.

Sommaire	TABLE	DES	MATIÈRES
Avant-propos - 1			
Le statut de séjour des agents des organisations - 4			
La répartition géographique des emplois - 24			
Classification analogique des emplois - 38			
Inventaire des problèmes soulevés par l'établissement d'un régime de pensions - 59			
Annexe - Liste des experts - 78			

1. Avant-propos

Le 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, avait, on se le rappellera, déposé en juillet 1957 un premier rapport consacré à la structure des personnels, au recrutement des agents et aux régimes de pensions et de prévoyance. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, le Groupe a poursuivi son étude, et il est maintenant en mesure de présenter son deuxième rapport.

A la rédaction de ce document ont pris part les experts des organisations et des gouvernements dont on trouvera la liste à la fin du présent document. On peut constater qu'une modification sensible est intervenue concernant la C.E.C.A. Cette organisation, représentée en 1957 par un fonctionnaire du Conseil Spécial de Ministres, a décidé pour 1958 que chacune de ses quatre institutions déléguerait des observateurs. Seule la Cour de Justice de la C.E.C.A. n'a pas jusqu'à présent donné suite à ce projet. Mais tout comme le Conseil Spécial de Ministres, la Haute Autorité et l'Assemblée Parlementaire Européenne participent désormais à l'activité du Groupe de travail.

Ainsi, par le canal des institutions communes à la C.E.C.A., à la Communauté Économique Européenne et à la Communauté européenne de l'Énergie atomique, les deux organisations européennes les plus récemment créées dont déjà associées, d'une manière indirecte, au Groupe de travail.

Celui-ci a appris avec satisfaction que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait décidé d'inviter les deux nouvelles Communautés à se joindre au Groupe, ce qui lui assurerait la représentation de toutes les organisations européennes.

Mais les gouvernements confèrent aussi au Groupe sa valeur représentative et, à cet égard, il est extrêmement désireux de voir les États qui jusqu'à présent se sont abstenus de participer à ses travaux rejoindre ceux qui, depuis le début, s'y sont associés.

Un caractère véritablement représentatif est, en effet, indispensable au Groupe de travail si, comme on peut le penser, l'évolution de la situation doit amener tôt ou tard une modification de son statut. Il convient de rappeler ici que le Groupe avait recommandé dans son premier rapport sa transformation en un organisme permanent de coordination. A cette proposition il n'a pas été donné suite jusqu'à présent. Le Groupe pense que la participation éventuelle des Communautés récemment créées devra conduire à un nouvel examen de la question, et qu'il conviendra de rechercher les formes institutionnelles les mieux adaptées aux objectifs du Groupe et à l'efficacité de ses travaux.

Le Groupe de travail avait dans l'avant-propos de son premier rapport fait état de la création, alors prochaine, des nouvelles Communautés. Il y voyait un motif supplémentaire de progresser dans une voie qu'il définissait ainsi : « Déterminer le contenu de la notion de fonction publique européenne, les conséquences pratiques que l'on pourrait en déduire pour les personnels en cause, et formuler des propositions concrètes destinées aux organes exécutifs des institutions européennes en vue de la mise en oeuvre des mesures correspondantes. »

Dans ce rapport, le Groupe développait essentiellement des considérations générales sur les problèmes de structure des personnels, de recrutement des agents, et de régimes de pensions et de prévoyance. Il n'avait pu, au stade initial de ses travaux, recommander des solutions techniques précises. Conscient de cette nécessité, il s'est efforcé d'en tenir compte dans l'exécution de son programme de 1957-1958.

Dans le document qu'on lira ci-après, le Groupe, dont les deux commissions ont tenu trois réunions, a mis au point un système de classification analogique des emplois propre à harmoniser les situations des agents des diverses organisations et à faciliter par là la création d'une carrière de fonctionnaire européen, condition préalable à l'existence d'une fonction publique européenne. Il s'est, d'autre part, penché sur le problème du statut de séjour, dont l'urgence lui est apparue comme grande, et il a eu le souci, sur ce point surtout, de préconiser des solutions pratiques. Il ne peut qu'exprimer le vœu que les gouvernements intéressés y prêtent une attention particulière. Il a indiqué, d'autre part, les principes d'une répartition géographique équitable, et enfin il a progressé dans l'étude d'un régime commun de pensions, dont la création est nécessaire pour donner le caractère de stabilité convenable à la future fonction publique européenne.

C'est également par souci de conserver à ses propositions un caractère concret que le Groupe de travail a établi le programme de ses prochains travaux. Il a inscrit en priorité, outre la poursuite de son étude d'un régime commun de pensions, les problèmes de recrutement et de formation professionnelle des agents des organisations. Il a, d'autre part, inscrit à son programme, mais en en réservant l'examen après la mise au point des rapports sur le recrutement et la formation professionnelle, les problèmes suivants :

Analyse détaillée du statut de séjour particulier du personnel subalterne recruté localement ;

Devoir des agents, régime de sanctions, question des recours ;

Régime de notation, d'avancement et de promotion ;

Statut de la représentation du personnel au sein des organisations.

En présentant son second rapport, le Groupe de travail tient à rappeler que les experts désignés tant par les organisations 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.

2. Statut de séjour des agents des organisations

2.1. I. INTRODUCTION

1. L'évolution du monde moderne a apporté de sensibles modifications aux rapports entre les États. A l'origine de nature plus familiale que politique, puis purement politique, ces rapports étaient laissés aux soins de diplomates de carrière dont l'activité et les privilèges avaient été définis — et le sont encore — par une longue tradition reposant sur la base de la réciprocité des traitements et de la souveraineté des princes et des États.

L'établissement progressif de rapports techniques entre les puissances et la poursuite d'idéaux communs ont conduit à la création d'organisations internationales dont les premières naissent au cours du dix-neuvième siècle, mais dont le nombre s'est considérablement accru depuis la seconde guerre mondiale. En même temps, l'appareil administratif des organisations prenait un caractère de plus en plus important, nécessitant la collaboration de fonctionnaires de plus en plus nombreux.

On conçoit dès lors que si, à l'origine, les secrétariats des organisations étaient confiés généralement à des diplomates détachés de leurs administrations nationales, cette situation se soit profondément modifiée par le remplacement progressif des diplomates par des techniciens d'autres compétences.

2. La question du statut de séjour qui fait l'objet du présent rapport est une des plus importantes qui se posent entre les États et les organisations. Si, à l'origine, l'application pure et simple du statut des diplomates, faite par exemple au personnel de la S.d.N., (article 7, alinéa 4 du Pacte : «les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques ») a permis de résoudre d'une manière empirique les difficultés qui se présentaient, le changement dans la nature du personnel et dans son importance numérique a imposé la recherche d'autres solutions, plus rationnellement adaptées aux besoins des organisations et qui ont consisté à prévoir, d'une manière plus limitative, un certain nombre de « privilèges » énumérés dans les conventions. Ainsi le statut de séjour du fonctionnaire international est-il passé du droit coutumier au droit écrit.

3. A ces arguments de fait s'ajoutent des arguments juridiques. Le fonctionnaire international n'est pas le représentant d'une souveraineté étrangère. Aussi le principe de l'exterritorialité qui régit le statut du diplomate en poste à l'étranger ne saurait-il lui être appliqué. La seule règle qui puisse servir de base au statut de séjour du fonctionnaire international est celle qui pourrait s'énoncer ainsi : assurer au fonctionnaire international l'exercice de ses fonctions en toute indépendance, en vue de permettre, d'une manière continue, le bon fonctionnement de l'organisation.

On en arrive ainsi à une conception fonctionnelle du statut de séjour du fonctionnaire international. C'est cette conception qui constitue le fondement des conventions relatives aux immunités et privilèges des organisations nées après la deuxième guerre mondiale. C'est ainsi que l'article 105, alinéa 2, de la Charte de l'O.N.U., repris par la quasi-totalité des conventions sur les immunités et privilèges, précise que «les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'organisation ».

Toutefois, en ce qui concerne les hauts fonctionnaires des organisations, tels que par exemple le Secrétaire Général de plusieurs d'entre elles, il est fait expressément référence aux privilèges des chefs de mission diplomatique.

Cependant, cette conception s'accompagne encore d'un décor traditionnel diplomatique. En effet, certains pays, dans un geste généreux, ont de leur propre chef accordé à tout ou partie des personnels des organisations ayant leur siège sur leur territoire des avantages supplémentaires, véritables courtoisies assimilant en fait les bénéficiaires à des diplomates accrédités. Cette diversité contribue à entretenir une certaine confusion sur la nature véritable des avantages accordés aux organisations européennes.

Considérant le but essentiel, qui est d'assurer le bon fonctionnement des organisations, le Groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne a limité son étude à l'examen des conditions indispensables à celui-ci, se bornant ainsi à l'aspect fonctionnel de ce problème. Il a donc laissé de côté le problème des courtoisies qui dépendent seulement de la générosité des gouvernements.

4. Ici doivent être apportées deux précisions importantes :

- a. L'expression «statut de séjour» peut recevoir un sens étroit ou un sens large. Dans le sens étroit, statut de séjour signifie l'ensemble des rapports entre le fonctionnaire international et le pays siège de l'organisation à laquelle il appartient. Au sens large, statut de séjour signifie l'ensemble des droits, des devoirs et des privilèges du fonctionnaire vis-à-vis de l'État hôte, mais aussi, le cas échéant, vis-à-vis de son pays d'origine et de pays tiers membres de l'organisation. C'est la seconde interprétation qui a été adoptée ici.
- b. Certains problèmes peuvent naître d'autre part du seul fait de la présence du fonctionnaire européen sur le territoire d'un État dont il n'est pas le ressortissant, sans qu'ils découlent nécessairement du principe fonctionnel précédemment dégagé. Tel est, par exemple, le problème de la fixation du domicile fiscal. Le Groupe de travail a estimé qu'il se devait également d'aborder ces questions comme entrant dans le cadre du statut de séjour.

5. Le plan adopté pour le présent rapport couvre les trois aspects du problème du statut de séjour :

Aspect réglementaire : c'est l'ensemble des relations administratives du fonctionnaire international et des États membres ;

Aspect judiciaire : c'est l'étude de la situation du fonctionnaire international vis-à-vis de la justice du pays siège et de celle des pays membres dans lesquels il peut être envoyé en mission ;

Aspect fiscal : c'est l'étude de la situation du fonctionnaire international vis-à-vis des autorités financières des pays membres.

On s'efforcera, pour chacune de ces rubriques, de rechercher une solution qui, sur la base du concept fonctionnel, soit propre aux organisations européennes.

2.2. II. ASPECT RÉGLEMENTAIRE

2.2.1. La circulation des agents

6. En acceptant d'établir sur son territoire le siège de l'organisation, l'État hôte s'est privé du droit d'apprécier l'opportunité de l'entrée sur ce territoire du fonctionnaire choisi par ladite organisation. Le droit de celle-ci de choisir librement ses agents ne doit, en effet, pas subir la moindre entrave. Le fonctionnaire européen doit organisdonc être exempté de toutes formalités établies soit par des réglementations internes, soit par accord bilatéral en matière de passeports et de visas d'entrée.

Mais ces facilités doivent s'étendre plus loin. En effet, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire européen doit pouvoir se rendre librement sur le territoire de tout État membre de l'organisation. A la différence du diplomate, hôte privilégié dans un pays et un seul, le fonctionnaire européen doit être considéré comme circulant chez lui tant qu'il demeure sur le territoire des États membres.

Le Groupe de travail considère que la solution la plus apte à résoudre la question est l'établissement d'un laissez-passer réservé aux fonctionnaires européens et qui, sans autre formalité, leur donnerait l'accès sur le territoire de tous les États membres. Ce système existe à la C.E.C.A. en faveur des hauts fonctionnaires. Prévu à l'article 6 du Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté, réglementé dans les modalités de son utilisation par un accord en date du 18 août 1953, ce laissez-passer, valable un an et renouvelable, tient lieu de passeport et de visa sur le territoire des États membres. La même disposition est prévue par l'article 6 des Protocoles sur les immunités et privilèges des deux nouvelles Communautés.

Il conviendrait d'en étendre l'octroi aux agents de toutes les organisations qui bénéficieraient du statut de fonctionnaire européen quelle que soit leur nationalité. Ceci suppose, bien entendu, la conclusion d'une convention entre les pays membres de chaque organisation et celle-ci. Un type commun de laissez-passer pourrait être envisagé, mais dont la validité territoriale serait différente pour chaque organisation qui l'adopterait.

Les gouvernements des États participants devraient donner des instructions suffisamment précises et largement diffusées à tous les services frontaliers de manière que la possession de ce titre de passage constitue effectivement une facilité.

2.2.2. Le séjour des agents

7. Le problème du séjour est étroitement lié au problème de la circulation. En effet, l'État hôte ne doit pas considérer le fonctionnaire européen comme un étranger ordinaire exerçant une profession sur son territoire et participant à son activité économique. Il doit tenir compte du fait que le fonctionnaire européen, choisi par son organisation, ne doit ses services qu'à celle-ci et que, quelle que soit sa nationalité d'origine, il est dans une certaine mesure d'abord le ressortissant de l'organisation, et qu'à ce titre son activité s'exerce partie in qua au profit de l'État de séjour, en tant que participant à ladite organisation, ce qui est le cas général.

Le principe du respect de l'indépendance du fonctionnaire, nécessaire à la bonne marche des services, conduit ici à l'exemption de toutes les formalités ayant le caractère d'une autorisation en matière de séjour ou de travail. On peut citer, à titre d'exemple, et sans prétendre donner à cette liste un caractère exhaustif :

Réglementation en matière d'immigration,

Permis de séjour,

Permis de travail,

Contrôle de la main-d'oeuvre étrangère,

Quotas de nationalités,

Obligations d'enregistrements périodiques,

Taxes relatives aux susdites opérations.

En outre, si de telles dérogations s'avéraient nécessaires en raison des dispositions légales de l'État siège sur la nationalité, il devrait être admis que le bénéfice des dérogations accordées aux agents diplomatiques et consulaires en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants nés sur le territoire dudit État serait consenti aux fonctionnaires européens relevant du statut de séjour.

Il est cependant toute une catégorie de réglementations relatives au séjour qui doit s'imposer au fonctionnaire européen comme à tout étranger. Il s'agit des règles qui, nécessaires à la collectivité qui l'accueille, ne gênent pas pour autant l'exercice de ses fonctions. Tels sont, sans vouloir sur ce point non plus être exhaustif, les règlements relatifs à la police de la route, au contrôle de sécurité des véhicules ou des conducteurs, à la vaccination, aux déclarations en matière de recensement, aux règlements en matière de construction (servitudes, permis de bâtir, règles sur l'hygiène ou la sécurité des habitations collectives).

2.2.3. Questions diverses

8. Le Groupe de travail a jugé nécessaire de mentionner ici certaines obligations personnelles qui devraient normalement s'imposer aux fonctionnaires européens, mais dont l'exécution, sauf modalités particulières d'application, est susceptible d'entraîner des perturbations dans le fonctionnement de l'organisation.

(a) Service militaire :

Il s'agit ici non du service militaire légal des jeunes gens, car on conçoit que la question ne se pose guère, mais des périodes d'entraînement ou des rappels sous les drapeaux qui viendraient à toucher des fonctionnaires qu'ils se trouvent ou non dans leur pays d'origine. De telles obligations peuvent amener des difficultés dans la marche d'un service. En conséquence, il paraît convenable que l'organisation soit en mesure de discuter avec l'autorité militaire compétente un report éventuel de la date d'appel sous les drapeaux. Le Groupe de travail estime que cette faculté de discussion devrait être réservée aux organisations par les autorités compétentes.

(b) Vote obligatoire :

L'obligation de vote figure dans les législations électorales de certains pays membres. Aussi les fonctionnaires ressortissants de ces pays se voient-ils, à défaut d'une procédure de vote par correspondance, dans l'obligation de se rendre, à certaines dates, dans leur patrie d'origine pour y remplir leurs devoirs de citoyens. Ayant examiné cette question, le Groupe de travail pense que la seule solution qui puisse être préconisée est l'octroi par les organisations des facilités nécessaires à l'accomplissement par leurs agents de leur devoir civique.

2.3. II. ASPECT JUDICIAIRE

9. Le Groupe de travail a procédé à un examen approfondi de l'aspect judiciaire du statut de séjour des fonctionnaires des organisations européennes. Il a constaté que, dans leur quasigénéralité, les conventions prévoyaient l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par les fonctionnaires en leur qualité officielle.

Il convient de dire ici que cette formule habituelle a semblé infiniment trop vague au Groupe de travail. Elle n'est pas susceptible de déterminer une ligne d'action suffisamment claire pour les organisations et pour les tribunaux du pays hôte lorsqu'un agent d'une organisation se trouve impliqué dans une affaire judiciaire devant une juridiction civile ou pénale du pays siège.

Le Groupe de travail a donc jugé nécessaire de reprendre la question au fond et d'établir clairement les principes sur lesquels devait reposer l'immunité de juridiction.

Il a reconnu que le principe fondamental devait être la présomption de compétence des tribunaux du pays hôte. Cette présomption de compétence doit toutefois trouver sa limite dans le cas où l'acte incriminé relève de l'exercice de la fonction ou, plus précisément, a été effectué dans l'intérêt du bon fonctionnement de l'organisation.

Le présent rapport étudiera donc successivement la procédure à suivre dans le cas où l'acte incriminé relève de l'exercice de la fonction et dans le cas contraire.

2.3.1. Actes relevant de l'exercice de la fonction

10. Il importe de déterminer avec la plus grande précision la procédure qui devrait être suivie dans le cas où l'acte incriminé par le tribunal local relève de l'exercice de la fonction.

Et, tout d'abord, il convient de remarquer que l'appréciation de l'acte doit échapper à l'autorité judiciaire du pays hôte pour relever souverainement de l'autorité compétente de l'organisation.

L'autorité compétente, en opposant l'exception d'incompétence, provoque un dessaisissement inconditionnel du tribunal local. Il ne peut s'agir, en effet, que d'un dessaisissement et non d'un renversement de présomption de compétence, car dans ce dernier cas le tribunal serait amené à examiner le fonctionnement interne de l'organisation et à s'ériger, le cas échéant, en censeur des décisions de celle-ci, ce qui n'est évidemment pas concevable.

Mais le Groupe de travail tient à souligner l'extrême importance de l'acte par lequel l'autorité compétente provoquerait le dessaisissement d'un tribunal. Cet acte peut avoir, en effet, pour conséquence l'absence de toute sanction. De toute manière, par son caractère d'acte souverain, c'est une décision grave, de caractère quasipolitique, et susceptible de susciter des réactions sérieuses de la part de l'État dessaisi. Il est clair que l'autorité compétente devrait être pénétrée de la puissance de l'arme qui lui est remise et dont elle ne devrait faire usage qu'à bon escient.

On peut d'ailleurs trouver une garantie de l'emploi prudent du dessaisissement dans le fait que, dans la plupart des organisations, l'autorité compétente en la matière est le Secrétaire Général. Celui-ci, en utilisant la susdite procédure, engagera gravement sa responsabilité politique devant l'organe directeur de l'organisation, en l'espèce, dans la plupart des cas, le Conseil des Ministres. On peut compter, par conséquent, qu'il n'en fera qu'un usage modéré.

Dans certaines organisations, par contre, l'organe directeur ne s'est pas déchargé de cette attribution sur le Secrétaire Général. Dans ce cas, si c'est, par exemple, un Conseil de Ministres qui se trouve compétent, seul l'exercice du droit de veto accompagnant la règle de l'unanimité donnerait toutes garanties à l'État siège. Là où cette règle et ce droit n'existent pas, on ne peut dire que des garanties équivalentes existent.

11. Mais cette garantie a posteriori ne saurait suffire. L'adoption du principe du dessaisissement peut avoir, en effet, deux conséquences :

1. Absence de sanctions en matière pénale ;
2. Absence de réparations en matière civile.

Sur ce dernier point, un palliatif peut être trouvé dans la substitution de la responsabilité civile de l'organisation à celle de son agent échappant au jugement du tribunal local. Si l'acte a été accompli dans l'intérêt de l'organisation, n'est-il pas naturel que ses conséquences éventuellement dommageables à un tiers puissent être réparées par elle-même ? En revanche, il serait souhaitable qu'une assurance convenable couvre les organisations des risques qu'entraînerait éventuellement pour elles la mise en cause de leur responsabilité civile. Pour le surplus, les suites que l'organisation estimerait opportunes au titre de recours contre l'agent en faute relèvent du domaine disciplinaire.

Sur le plan pénal, le dessaisissement provoque un vide juridique conduisant à l'absence de sanctions.

Il est difficile d'échapper à cette conséquence regrettable, car aucune juridiction internationale n'est compétente en matière pénale.

S'il était créé par la suite une juridiction administrative commune aux organisations européennes, comme la proposition en a été faite par le Groupe de travail dans son rapport de juillet 1957 sur les problèmes de structure, on pourrait peut-être donner compétence à cette juridiction pour sanctionner sur le plan disciplinaire l'acte commis par un agent dans l'exercice de ses fonctions et qui n'a pas reçu de sanction pénale par suite de la procédure de dessaisissement. Mais dans ce cas, l'affaire se déroulerait sur le plan disciplinaire et non sur le plan pénal. Cependant, en remettant à une juridiction indépendante le soin d'apprécier l'aspect disciplinaire de la faute, l'organisation ferait preuve d'objectivité, et l'action se déroulerait sur un plan juridictionnel et non sur le plan hiérarchique.

On pourrait de même songer à confier à ces juridictions un pouvoir de contrôle sur l'usage que les organisations font de la procédure de dessaisissement et lui attribuer à cet égard compétence pour connaître des recours introduits par les autorités judiciaires de l'État siège.

Le Groupe de travail est pleinement conscient de l'extrême complexité du problème. Il n'a eu d'autre dessein que de l'évoquer en termes généraux sans entendre préconiser une solution.

2.3.2. Actes ne relevant pas de l'exercice de la fonction

12. Le Groupe de travail, sur ce point, est arrivé à la conclusion très simple que la compétence judiciaire de l'État de séjour doit s'appliquer aux actes ne relevant pas de l'exercice de la fonction. La seule limitation de cette souveraineté concerne les très hauts fonctionnaires qui sont traditionnellement assimilés par toutes les conventions sur les immunités et privilèges aux chefs de mission diplomatique.

Par contre, cette assimilation devrait jouer aussi bien en faveur du fonctionnaire international qu'en faveur du pays hôte. Dans ce sens, lesdits fonctionnaires doivent avoir droit à être traités par lui comme ses propres ressortissants et doivent donc être exemptés de toutes les mesures discriminatoires qui existent fréquemment en procédure et sont imposées aux étrangers, telle que, par exemple, la *cautio judicatum solvi*.

2.4. IV. ASPECT FISCAL

13. L'examen des conventions et des pratiques des organisations fait ressortir l'existence de dispositions particulières en matière d'impôts ou de change. Ces dispositions étant souvent assez imprécises et leur fondement risquant de prêter à confusion, le Groupe de travail s'est attaché à faire une revue aussi complète que possible des problèmes qui se posent dans ce domaine et à définir avec le maximum de clarté le sens des solutions générales qu'il conviendrait de leur apporter.

2.4.1. Impôts sur les traitements

14. En matière fiscale, la disposition la plus frappante que l'on retrouve dans la quasi-totalité des conventions est celle exonérant de tout impôt les traitements versés par les organisations.

Cette exonération reposait essentiellement jusqu'ici sur le respect de deux principes :

(1) La répartition équitable entre les États membres des charges résultant du fonctionnement des organisations.

Ce principe général interdit :

- a. que l'État siège s'approprié une fraction importante des contributions versées par les autres États membres, ce qui fausserait l'équilibre des charges établi lors de la fixation de ces contributions ;
- b. que les États ne récupèrent, en taxant leurs ressortissants au sein des organisations, des sommes qui, par l'inévitable imperfection de la répartition géographique des postes, seraient sans proportion avec leur contribution.

(2) Le respect de l'égalité de traitement entre fonctionnaires de même niveau.

Ce principe d'équité évidente exclut la possibilité pour les États membres d'imposer leurs nationaux. Les différences qui existent entre les diverses dispositions fiscales rompraient, en effet, l'équilibre des traitements.

Si cette exonération fiscale trouve ainsi sa justification actuelle dans les principes qui viennent d'être cités, le Groupe de travail n'a cependant pu ignorer que cette solution est souvent mal comprise des opinions publiques. Ce sont sans doute de telles considérations qui ont amené les gouvernements, tout en maintenant le principe de la non-taxation au profit des États, à prévoir dans les organisations les plus récentes un système d'imposition interne, c'est-à-dire un impôt prélevé par l'organisation elle-même. Un tel système a déjà reçu son application au sein de l'U.E.O. (article 21 du statut du personnel). Les traités instituant la Communauté Économique Européenne et l'Euratom en ont retenu le principe (article 12 des Protocoles sur les immunités et privilèges).

Sans doute, la méthode adoptée à l'U.E.O a-t-elle extérieurement l'aspect d'un système de caractère fiscal. Mais il faut bien reconnaître que, dans la réalité, ce caractère s'estompe considérablement en raison du fait que le système ne laisse finalement à la charge des agents aucune fraction de la retenue effectuée et qu'il se ramène, en fin de compte, à un simple jeu d'écritures, contribuant, du reste à gonfler le budget de l'organisation. Au demeurant, on peut se demander si l'application de ce code particulier est de nature à donner satisfaction à l'opinion publique.

Le Groupe de travail s'est donc trouvé dans l'obligation de constater que ni le principe de l'exemption tel qu'il est appliqué par la majorité des organisations, ni celui de la perception d'un impôt par l'organisation, tel du moins qu'il est pratiqué à l'U.E.O., ne sont susceptibles de donner véritablement satisfaction.

Sans doute, dans ce dernier cas, faut-il rechercher la raison des imperfections de la solution adoptée dans le fait que les seuls motifs de cette imposition sont d'ordre psychologique et que la base naturelle de toute taxation — la participation financière du citoyen à la couverture des besoins collectifs — fait ici défaut.

Toutefois, l'évolution de l'intégration européenne semble amener la création de tels besoins collectifs qui constitueraient alors le fondement réel d'un système raisonné d'imposition européenne. On peut donc penser qu'à échéance et dans le cadre d'une véritable fonction publique européenne, la question trouverait ici sa réponse naturelle.

Cependant, si les données psychologiques du problème apparaissaient comme déterminantes, postulant dès à présent la généralisation d'un système d'imposition, le Groupe de travail estime qu'à tout le moins un tel système devrait répondre aux conditions suivantes :

(1) La taxation ne pourrait être pratiquée ni par les soins ni au profit de l'État-siège, non plus que de chacun des États à l'égard de ses ressortissants ;

(2) La taxation devrait avoir un caractère réel, c'est-à-dire qu'elle devrait être à la charge effective des agents.

On ne peut se dissimuler toutefois que ce prélèvement sur les traitements du personnel devrait en équité s'accompagner d'une révision des barèmes ;

(3) La taxation devrait emprunter ses caractéristiques aux systèmes fiscaux en usage dans les pays européens : progressivité des taux, abattements familiaux, etc. ;

(4) Le produit de la taxation devrait, faute des bases réelles évoquées plus haut, être affecté non à la couverture des charges budgétaires des organisations, mais à la réalisation d'objectifs généraux d'utilité européenne.

On écarterait ainsi les objections et réticences que susciterait une «taxation sans cause », sans compter la valeur de symbole d'une telle initiative.

15. Que le régime actuel d'exonération complète soit maintenu ou que l'on en vienne à une taxation établie dans les termes qui précèdent, il se pose certaines difficultés d'application :

(a) Détermination des bénéficiaires de l'exonération des impôts prélevés par les États membres.

Les conventions prévoient généralement que la liste de ces bénéficiaires est établie par le Secrétaire Général qui les communique aux États membres. Dans la pratique actuelle, l'exonération est accordée généralement à tous les agents permanents de l'organisation. Il existe cependant des catégories de collaborateurs occasionnels de celle-ci (agents temporaires, interprètes free lancer experts, etc.) pour lesquelles il existe un doute sérieux quant à la situation fiscale qui doit leur être faite. Il semble que des solutions contradictoires aient été adoptées suivant les organisations et suivant les pays hôtes. Il serait souhaitable qu'une harmonisation intervînt en la matière.

Quant aux agents subalternes, le Groupe de travail se réserve d'examiner ultérieurement leur situation au point de vue fiscal, conformément aux indications données dans le chapitre V du présent rapport.

(b) La rémunération exempte de l'impôt sur les traitements peut-elle être prise en considération pour l'établissement d'autres impositions ?

La rémunération allouée par l'organisation peut n'être qu'une, partie des revenus globaux de l'agent. Si l'impôt sur le revenu est progressif, le taux à appliquer aux revenus autres que les traitements sera différent, en effet, suivant que ces revenus seront seuls connus du fisc ou constitueront, au contraire, la tranche la plus élevée d'un revenu global dont la rémunération internationale serait la tranche inférieure.

La solution généralement admise actuellement semble être celle qui consiste à ignorer les rémunérations versées par les organisations. Toutefois, certaines administrations nationales paraissent adopter une attitude opposée. On ne peut ignorer que, si la rémunération allouée par l'organisation internationale est prise en considération par les administrations fiscales, il risque d'en résulter certains problèmes techniques auxquels le Groupe de travail n'a pas estimé, au stade actuel, devoir rechercher de solutions concrètes :

renseignements que les organisations pourraient être amenées à fournir aux administrations fiscales des pays membres ;

détermination des sommes à déclarer compte tenu du fait qu'une partie de la rémunération est constituée par des indemnités représentatives de charges ;

conséquences qui pourraient résulter pour les agents de la diversité des régimes fiscaux des États membres.

2.4.2. Domicile fiscal

16. Le silence de la plupart des conventions sur la question du domicile fiscal des agents paraît susceptible de causer certaines difficultés et d'aboutir soit à des doubles impositions, soit à l'absence d'impositions.

Bien qu'il s'agisse là aussi d'un problème très technique, le Groupe de travail croit pouvoir recommander la généralisation des dispositions prévues par l'article 13 des Protocoles du 17 avril 1957 sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne de l'Énergie atomique et de la Communauté Économique Européenne, et selon lesquelles les fonctionnaires conservent d'une manière générale le domicile fiscal qu'ils avaient au moment de leur entrée en fonctions.

2.4.3. Droits de douane

17. Les problèmes qui se posent en matière de droits de douane sont analogues, par leur nature, à ceux qui ont été évoqués ci-dessus avec l'aspect réglementaire du statut de séjour : aucune entrave ne doit être apportée au recrutement des agents des organisations.

En matière de mobilier personnel, toutes les conventions prévoient l'admission en franchise. Il paraîtrait souhaitable qu'une disposition identique soit formulée pour la réexportation (et l'importation dans un autre pays membre) du mobilier d'un agent qui cesse ses fonctions, y compris dans des limites raisonnables, compte tenu de sa situation de famille, celui acquis pendant le séjour.

Une mention particulière doit être réservée aux véhicules automobiles. Les systèmes appliqués sont assez divers. On les analysera sommairement ici :

Admission en franchise avec le mobilier personnel : U.E.O., O.T.A.N., marché commun, Euratom. Cette disposition, bien que ne résultant pas d'un texte écrit, est appliquée à l'O.E.C.E.

Admission en franchise avec possibilité de revente sans acquittement des droits de douanes dans un délai de deux ans après l'importation : C.E.C.A. et Communautés nouvelles. Cette facilité ne peut toutefois être accordée qu'une seule fois, les voitures acquises ultérieurement ne bénéficiant d'aucune disposition de faveur. Cependant, à la différence de la C.E.C.A., les Protocoles sur les privilèges et immunités des deux nouvelles Communautés ne limitent pas l'importation en franchise à l'époque d'entrée en fonction de l'agent.

Régime des acquits à caution : Conseil de l'Europe. Il s'agit d'une simple suspension des droits de douane, ceux-ci devant, en cas de revente à l'intérieur du territoire du pays siège, être acquittés selon la valeur vénale du véhicule au moment de la vente. Cette facilité peut par contre être accordée à tous les véhicules que l'agent peut être amené à acquérir pendant son séjour.

Le Groupe de travail considère, pour sa part, que ce dernier régime est le plus souhaitable et recommande son extension à l'ensemble des organisations membres.

2.4.4. Impôts divers

18. La disposition de l'article 13 du Protocole sur les privilèges et immunités de l'Euratom, selon laquelle les biens des agents sont exonérés des droits de succession dans l'État siège et sont taxés par l'État du domicile fiscal, devrait, de l'avis du Groupe de travail, se voir généralisée.

Une autre mesure qui devrait également être étendue à toutes les organisations est celle de la non-imposition des capitaux versés au titre des assurances-décès contractées sur la tête des agents.

La question de l'imposition des fonds des caisses de prévoyance ou des prestations des régimes de pensions sera évoquée dans le rapport relatif à ces problèmes particuliers.

2.4.5. Transfert en devises

19. Si les opérations en matière de change font l'objet de restrictions dans le pays siège de l'organisation, il est nécessaire que certaines facilités soient accordées aux agents.

Partie intégrante de la question du statut de séjour, les problèmes de change ne sont généralement traités dans les conventions qui régissent les organisations que par référence aux facilités accordées aux fonctionnaires des missions diplomatiques. Seule la C.E.C.A. fait exception, les droits de transfert des agents étant précisés par le Règlement général de la Communauté, annexé au Statut. Il importait donc que des précisions soient apportées en ce domaine.

Étant donné la diversité et le caractère contingent des réglementations en matière de change dans les différents pays, il a paru au Groupe de travail qu'il convenait surtout de rechercher quelles étaient les facilités qui devraient normalement être reconnues à cet égard aux fonctionnaires européens :

(a) pendant l'exercice des fonctions :

1. Possibilité de transférer une partie des émoluments dans le pays d'origine ou de recrutement, soit pour faire face aux charges qui y incombent à l'agent, soit pour lui permettre d'y conserver ses économies ;
2. Possibilité d'importer dans le pays siège les sommes nécessaires à l'acquisition d'une maison ou d'un appartement pour assurer le logement de l'agent au siège de ses fonctions ;

3. Pour assurer aux fonctionnaires européens une meilleure connaissance des pays membres de leurs organisations, octroi de devises pour des voyages privés, sans distinction de la nationalité de l'agent ;

(b) à la cessation des fonctions :

1. Possibilité de transférer toutes les sommes dues à l'agent par l'organisation à l'occasion de son départ ;
2. Possibilité pour l'agent de transférer ses disponibilités et le produit des avoirs réalisables, tel que par exemple le produit de la vente de l'immeuble que l'agent aurait acheté dans le pays hôte pendant l'exercice de ses fonctions ;
3. Possibilité de transférer le bénéfice de l'assurance-vie contractée par l'agent ou par l'organisation à son profit ;
4. Possibilité de transférer régulièrement les arrérages provenant des pensions de retraite servies ou instituées par l'organisation.

Ces différentes facilités en matière de change devraient être assurées au fonctionnaire européen, suivant les cas, par l'intermédiaire de son organisation ou par l'intermédiaire de l'État hôte avec lequel les organisations prendraient les arrangements nécessaires.

Le Groupe de travail pense que ces questions devraient faire, au sein des organisations, l'objet de règlements précis en accord avec les autorités de l'État du pays siège. En tout état de cause, des dispositions devraient être prises pour éviter qu'il soit fait un usage abusif des facilités accordées essentiellement pour le bon fonctionnement des organisations.

2.5. V. LE STATUT DU PERSONNEL SUBALTERNE

20. Dans son rapport de juillet 1957, relatif à la structure du personnel, le Groupe de travail avançait l'idée qu'en ce qui concerne le personnel subalterne des organisations il recommanderait en principe de le considérer comme soumis à la réglementation applicable sur le marché local du travail.

Cette idée a fait l'objet d'un examen approfondi, et le Groupe est arrivé à la conclusion que la solution de ce problème devrait être recherchée dans un régime qui concilie à la fois les impératifs du fonctionnement des organisations et le légitime désir des États sièges de ne pas voir s'accroître dans des proportions trop considérables le nombre des bénéficiaires de dispositions exorbitantes du droit commun.

Rien ne justifie, en effet, l'octroi du bénéfice de la totalité des dispositions du statut de séjour à des agents recrutés localement et dont la tâche est identique à celle qu'ils effectueraient s'ils étaient employés par l'administration nationale ou par une firme privée. D'autre part, il n'est pas possible, pour des raisons qui touchent à l'indépendance des organisations dans l'exercice de leurs activités, de considérer ce personnel comme régi entièrement par les dispositions de la législation locale.

Par conséquent, le statut qu'il conviendrait de prévoir pour ce personnel subalterne devrait reprendre certains éléments au statut de séjour, tel qu'il a été défini plus haut, et d'autres à la réglementation locale du travail.

21. En faveur de la non-application de certaines dispositions du statut de séjour, on peut invoquer le fait que le personnel subalterne ne participe pas au caractère international des activités de l'organisation. Il a pour tâche d'assurer le fonctionnement purement matériel des services. Citons à titre d'exemple les chauffeurs d'automobiles, les huissiers, les manutentionnaires. Ces catégories de personnel auraient dans une administration nationale ou dans une firme privée des tâches rigoureusement identiques. En général, les organisations les recrutent dans les milieux professionnels locaux.

Sur la base de la théorie fonctionnelle, il n'est pas nécessaire à la marche des organisations que ces agents disposent de la totalité des immunités qui sont consenties aux fonctionnaires internationaux. La marche des services peut fort bien s'accommoder de l'application à ce personnel du régime local par exemple en matière de rémunération et de lois sociales.

Il est évident, d'autre part, que l'extension à ces catégories de personnels de certains privilèges et immunités n'a pas été sans causer un malaise au sein de l'opinion publique. Le problème est, certes, complexe et doit échapper à des jugements simplistes, mais il est hors de doute qu'un régime plus précis et plus justifié par les besoins des organisations s'impose.

22. Par contre, certains arguments s'opposent à l'application aux personnels visés de la totalité des dispositions locales.

En effet, certaines dispositions de la réglementation locale seraient susceptibles de gêner les organisations auxquelles il faut reconnaître les facilités indispensables pour assurer dans des conditions convenables les activités dont les États les ont chargées.

Telles sont, à titre de simple exemple, les dispositions en matière de recrutement et de licenciement. Les organisations ont besoin en ces domaines d'une liberté qui n'est pas toujours intégralement reconnue par certaines législations.

23. Compte tenu de ce qui précède, il apparaît qu'un règlement de ce problème devrait reposer sur les principes suivants :

- a. Les fonctionnaires subalternes recrutés localement sont soumis à un statut de séjour particulier.
- b. La détermination des catégories de fonctionnaires auxquelles s'applique ce statut particulier relève de l'appréciation des organisations.
- c. Ce statut particulier devrait tenir compte du fait que, s'agissant d'agents dont les emplois sont identiques à ceux qu'ils rempliraient dans une firme privée ou, à des niveaux comparables, dans une entreprise publique, ces agents ne sauraient prétendre, dans l'exercice de leurs fonctions, à toutes les dérogations au droit commun qui seraient consenties, sur la base de la théorie fonctionnelle, aux autres agents des organisations.
- d. Les organisations doivent, par le jeu de ce statut, pouvoir conserver les facilités administratives et juridiques qui leur sont nécessaires pour assurer la bonne marche de leurs activités, pour autant que celles-ci dépendent des agents considérés.
- e. Pour tous les aspects de leur profession qui ne relèveraient pas de la rubrique (d), les agents considérés seraient expressément soumis aux dispositions législatives et réglementaires locales.
- f. Resterait évidemment le problème des droits acquis qui mériterait un examen attentif.

La mise en application de ces principes nécessiterait une étude détaillée des conditions d'emploi au sein des États membres, de manière à déterminer avec précision celles des règles locales dont l'application serait compatible avec la bonne marche des organisations. Le Groupe de travail n'a pas eu la possibilité d'y procéder actuellement et pense en faire l'objet d'une des rubriques de son prochain programme.

2.5.1. CONCLUSIONS

Si les règles relatives aux rapports du fonctionnaire international avec l'État de séjour ont tout d'abord résulté d'une simple transposition des règles applicables aux agents diplomatiques, l'évolution observée dans la nature du personnel des organisations ainsi que l'accroissement de son importance numérique ont conduit les États à définir par des conventions spéciales et pour chaque organisation de véritables statuts de séjour propres à ces agents.

Bien que ces conventions diffèrent dans une certaine mesure les unes des autres, on constate une tendance à la codification des règles qu'elles énoncent dans le sens d'une conception fonctionnelle du statut de séjour du fonctionnaire international et qui peut s'énoncer ainsi : assurer au fonctionnaire international l'exercice de ses fonctions en toute indépendance en vue de permettre, d'une manière continue, le bon fonctionnement de l'Organisation. Le Groupe de travail estime qu'à l'exception des très hauts fonctionnaires des organisations, c'est cette conception fonctionnelle qui doit inspirer l'élaboration des règles communes pour un statut de séjour des agents européens. Dans une telle conception, la notion de droits et de devoirs se substitue à celle de privilèges et d'immunités.

Se plaçant à ce seul point de vue, et considérant qu'il convient de définir l'ensemble des droits et devoirs du fonctionnaire non seulement vis-à-vis de l'État hôte, mais encore vis-à-vis de son pays d'origine et de pays tiers membres de l'organisation, le groupe de travail recommande l'adoption des mesures suivantes :

2.5.1.1. 1. Dans le domaine réglementaire

(a) Les agents européens doivent pouvoir circuler librement sur le territoire des États membres et être, en conséquence, exemptés de la réglementation de droit commun relative aux passeports et aux visas d'entrée. L'établissement d'un laissez-passer d'un type unique agréé par les États membres semble être le meilleur moyen de réaliser pratiquement cette mesure.

(b) Les agents doivent être exemptés de toutes les formalités ayant le caractère d'une autorisation en matière de séjour ou de travail. Ils doivent, en revanche, observer les réglementations imposées, dans l'intérêt général de la collectivité, à l'ensemble des résidents, nationaux ou étrangers.

(c) Dans la mesure où l'exécution de certaines obligations personnelles aux agents est susceptible d'entraîner des perturbations dans le fonctionnement de l'organisation — obligations militaires, vote obligatoire — des aménagements devront leur être apportées, selon le cas, soit par arrangement entre l'organisation et l'autorité nationale au profit de laquelle l'obligation est prévue, soit par une mesure unilatérale prise par l'organisation.

2.5.1.2. 2. Dans le domaine judiciaire

L'intérêt du bon fonctionnement de l'organisation conduit à dessaisir les tribunaux du pays hôte ou de l'un des pays membres de toute affaire judiciaire dans laquelle est impliqué un agent de cette organisation lorsque l'acte incriminé a été accompli au profit de cette dernière. Mais cette disposition n'est qu'une conséquence de la conception fonctionnelle du statut de séjour, et l'exception qu'elle apporte au principe fondamental, reconnu comme tel par le Groupe de travail, de la présomption de compétence des tribunaux du pays hôte, doit se limiter strictement à son objet.

Les conséquences de cette situation doivent être examinées des points de vue ci-dessous analysés :

- a. Du point de vue du fond, l'acte doit avoir été accompli dans l'exercice des fonctions. Pour les actes ne relevant pas de cet exercice, les agents doivent être justiciables des tribunaux de l'État siège, qui doit les traiter comme ses propres ressortissants.
- b. Du point de vue de la procédure, l'exception d'incompétence ne peut être opposée que par l'organisation seule ; elle provoque le dessaisissement inconditionnel du tribunal local.
- c. Du point de vue de la souveraineté de l'État hôte, la faculté donnée à l'organisation d'y apporter une très importante limitation doit être exercée avec la plus grande circonspection et constitue pour le très haut fonctionnaire habilité une grave responsabilité d'ordre politique.
- d. Du point de vue des conséquences matérielles et morales du dessaisissement, il convient que, dans toute la mesure du possible, celui-ci ne conduise pas à une absence de réparations en matière civile et de sanctions en matière pénale. A cet effet :

la responsabilité civile de l'organisation devrait pouvoir être engagée, à charge pour cette dernière de contracter les assurances propres à la couvrir des risques encourus ;

il serait souhaitable qu'une procédure de droit international puisse permettre de procéder éventuellement à un contrôle au fond de la régularité du dessaisissement du tribunal local et que les incidences disciplinaires de l'acte incriminé puissent être solennellement jugées.

2.5.1.3. 3. Dans le domaine fiscal

(a) En ce qui concerne les impôts sur les traitements, le Groupe de travail estime que toute solution devrait reposer sur le respect des deux principes suivants :

Répartition équitable entre les États membres des charges résultant du fonctionnement des organisations ;

Égalité de traitement entre fonctionnaires du même niveau.

Si une taxation paraissait devoir être dès maintenant établie, elle devrait avoir un caractère réel, fiscal. Son recouvrement devrait être laissé aux soins des organisations et son produit être affecté à la réalisation d'objectifs généraux d'utilité européenne.

(b) Il apparaît indispensable qu'un domicile fiscal soit fixé pour les fonctionnaires européens. La solution la plus simple consiste à maintenir celui qu'ils avaient au moment de leur entrée en fonction.

(c) En ce qui concerne les droits de douane, le Groupe de travail estime que la franchise doit concerner :

le mobilier personnel, importé et réexporté à l'occasion de la nomination et de la cessation de fonctions, y compris, dans ce dernier cas et dans des limites raisonnables, celui acquis pendant le séjour ;

la voiture automobile personnelle, sous forme d'une suspension des droits, renouvelable pour chaque importation et prenant fin en cas de revente sur place.

(d) Les droits de succession doivent être perçus par l'État du domicile fiscal, et les capitaux versés au titre des assurances-décès contractées sur la tête des agents ne doivent pas être imposés.

(e) Les problèmes de change doivent être résolus d'une manière spécifique par rapport aux besoins qu'il convient normalement de reconnaître aux agents.

Les facilités à prévoir devraient être les suivantes :

1. Pendant l'exercice des fonctions, les agents devraient pouvoir importer dans le pays siège les sommes nécessaires à l'acquisition d'un logement, transférer une partie de leurs émoluments dans leurs pays d'origine ou de recrutement, recevoir des devises pour des voyages privés dans les pays membres.
2. A la cessation des fonctions, les agents devraient avoir la possibilité de transférer les sommes qui leur reviennent de la part de l'organisation ou des assurances contractées à leur profit, ainsi que leurs disponibilités et avoirs réalisables. En outre, le droit de transférer régulièrement les arrérages des pensions de retraites servies par les organisations devrait être reconnu.

Le Groupe de travail préconise à ce sujet l'établissement d'accords précis entre les organisations et les pays sièges.

2.5.1.4. 4. Statut du personnel subalterne

Le Groupe de travail recommande l'élaboration, pour le personnel subalterne recruté localement, d'un statut particulier qui reposerait sur les principes suivants :

- a. Il appartient aux organisations de déterminer les catégories de personnel auxquelles s'appliquerait ce statut particulier.
- b. Les agents intéressés ne jouiraient pas de toutes les immunités consenties par le statut de séjour. Ils seraient sur certains points soumis aux dispositions locales.
- c. Les organisations conserveraient toutes les facilités qui, dans ce domaine, leur sont nécessaires pour assurer la bonne marche des services.
- d. Les fonctionnaires en service au moment de la mise en vigueur du statut particulier bénéficieraient d'un régime leur conservant les droits acquis.

3. La répartition géographique des emplois

1. La répartition géographique des emplois constitue certainement pour l'administration internationale un des problèmes à la fois les plus importants et les plus difficiles. Alors que son principe repose sur des bases extrêmement solides, son application ne va pas sans poser bien des problèmes, et on doit reconnaître qu'elle est sans doute à l'origine de certaines difficultés de fonctionnement que connaissent les organisations internationales.

Cette règle constitue néanmoins une nécessité inéluctable, du reste sanctionnée par les statuts ou les règlements de personnel de toutes les organisations. Il s'indique donc d'en faire une étude attentive pour en dégager à la fois le sens profond et les meilleures conditions d'application.

Convenablement interprétée et appliquée, la règle de la répartition géographique peut certainement devenir un des meilleurs ferments de la collaboration des États au sein des organisations européennes.

3.1. Fondement du principe de la répartition géographique

2. Ce fondement doit être recherché dans la nature même de l'organisation internationale dont la composition multinationale, caractéristique essentielle de l'organisation, doit se retrouver au sein du corps des fonctionnaires qui sont à son service, comme elle se retrouve au sein des organes qui la dirigent.

Cette indispensable collaboration des États sur les divers plans institutionnels de l'organisation ne revêt pas cependant la même signification pour chacun d'eux. Alors qu'il s'agit dans le cadre du Conseil de l'institution d'une véritable représentation nationale, c'est-à-dire de délégués mandatés par leurs gouvernements respectifs, il faut, au contraire, en ce qui concerne les fonctionnaires, constituer avec des éléments nationaux un corps qui soit essentiellement international dans son comportement.

Mais l'esprit international qui doit animer le fonctionnaire est avant tout une aptitude psychologique lui permettant de penser et d'agir en toute objectivité dans l'esprit de l'institution et d'apporter à celle-ci une collaboration empreinte d'une entière loyauté. Une telle attitude, loin de postuler une renonciation spirituelle

du fonctionnaire à sa nationalité, se trouve au contraire facilitée par la mise à la disposition de la communauté internationale d'un patriotisme suffisamment éclairé pour comprendre que la collaboration entre les États est finalement la meilleure garantie des intérêts supérieurs de chacun d'eux.

La collaboration à l'oeuvre commune de fonctionnaires des diverses nationalités doit être ainsi à l'image de la coopération des États. Elle est vivifiée par tous les apports nationaux. La confrontation journalière au sein des services des cultures, des formations, des traditions nationales et des divers rayonnements intellectuels est un élément favorable au développement de l'esprit international et des facultés de coopération en même temps qu'elle est un moyen sûr pour tenir en échec le chauvinisme et la mentalité étroitement nationale.

N'est-il pas évident, d'autre part, que pour chacun des États la présence de certains de ses ressortissants dans les services de l'organisation est un facteur favorable au maintien de sa confiance en celle-ci ? Grâce à cette présence les États sont assurés que leur culture nationale est représentée au sein des services, et ils ont le sentiment qu'ils participent à l'oeuvre commune sur tous les plans institutionnels où celle-ci se développe.

Mais, par contre, ce serait, de la part des États, une méconnaissance flagrante du sens et de la valeur de la répartition géographique que de voir dans celle-ci un moyen de s'assurer un contrôle ou une influence directe sur certaines activités de l'organisation. Une telle attitude irait manifestement à l'encontre du but poursuivi comme aussi de l'indépendance vis-à-vis des influences nationales qui doit caractériser la fonction internationale. On ne peut dans cet ordre d'idées que déplorer la tendance qui consiste à manifester un intérêt particulier pour tel poste de commande au sein de l'organisation.

Il est intéressant de signaler à cet égard la Résolution (53) 33 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, stipulant qu'« aucune fonction du Secrétariat ne sera considérée comme l'apanage d'un État déterminé, membre du Conseil de l'Europe ».

Comprise dans le sens qui vient d'être développé, et qu'il s'agisse de l'organisation elle-même ou des États qui la composent, la distribution des emplois entre les diverses nationalités apparaît comme un facteur éminemment favorable à la réalisation des objectifs communs.

3.2. Les dispositions statutaires

3. Dès que l'organisation internationale a pris un véritable essor se traduisant par la création d'importants services administratifs, la règle de la répartition géographique des emplois a été considérée comme un des principes de base du recrutement des agents

La Société des Nations l'inscrivait déjà dans son statut du personnel. L'O.N.U. en faisait une disposition de la Charte. Les différentes organisations européennes ont repris des formules analogues dans leurs règlements du personnel.²

Les textes tiennent généralement à affirmer que la considération dominante dans le recrutement du personnel international c'est la nécessité de faire appel aux services de personnes très qualifiées. Ce n'est qu'après ces dispositions générales que l'on trouve énoncée la recommandation de procéder à une répartition équitable des emplois entre les ressortissants des États membres ou, suivant une formule légèrement différente, d'effectuer le recrutement du personnel sur une base géographique aussi large que possible.

On a donc tenu ainsi à mettre en parallèle deux principes également importants : la qualité du personnel à recruter et la répartition des emplois entre les différentes nationalités

Ces dispositions ont la valeur d'une recommandation faite à l'autorité investie du pouvoir de nomination. Elles s'imposent à celle-ci avec une force d'autant plus grande que les Conseils des institutions y attachent plus d'importance.

3.3. Les griefs à la règle de la répartition géographique

4. Il est généralement admis par les spécialistes qui se sont occupés de la question que la répartition géographique des emplois est un facteur de complication et une source de difficultés dans le domaine du recrutement et de la gestion du personnel international. Les reproches qu'on lui fait sont principalement de trois ordres.

2. On trouvera en annexe le texte de ces dispositions. A noter que dans le cas de l'O. T. A. N. et de l'U. E. O. les règlements du personnel, tout en limitant le recrutement aux ressortissants des pays membres, ne font pas mention de la nécessité d'une répartition géographique.

D'abord, elle risque de faire prévaloir la nationalité sur le mérite lors des recrutements. Ceci a pour effet de diminuer dans une mesure qui peut être appréciable la qualité du personnel recruté et d'aboutir éventuellement au recrutement de « poids morts » et, par conséquent, de rendre plus difficile le fonctionnement normal de l'institution.

Ensuite on dit quelquefois que la répartition géographique est susceptible d'atténuer le caractère international de la fonction, certains agents pouvant avoir une tendance à se considérer en quelque sorte comme les « représentants » de leurs gouvernements au sein de l'organisation.

Enfin, on redoute qu'elle ne favorise indûment, au nom des « droits du contingent national », l'influence des gouvernements dans le recrutement du personnel au détriment du libre choix qui est reconnu au chef de l'organisation par les textes statutaires.

Que les dangers qui viennent d'être signalés existent et qu'ils se réalisent trop souvent, c'est là chose certaine. Ils n'entachent pas, pour autant, le principe de la répartition géographique, mais bien plutôt la façon dont il est parfois appliqué.

Il est certain qu'une application sans discernement du principe peut conduire à des difficultés considérables. Ainsi si, lors des recrutements, la nationalité prévaut sur la qualité, ou si les gouvernements se substituent quant au choix des candidats à l'autorité investie du pouvoir de nomination, on se trouve devant une application du principe qui ne peut que nuire à l'organisation au lieu de la servir. Il est donc de la plus haute importance de définir les conditions de cette application.

C'est dans ce but que l'on s'est attaché dans les paragraphes qui suivent à mettre en lumière les conditions qui doivent permettre une mise en oeuvre normale et rationnelle du principe de la répartition géographique, de manière telle que, loin d'être une source de difficultés pour l'organisation, il devienne, au contraire, un des ferments les plus sûrs de son action.

3.4. Essai d'établissement d'une doctrine

5. On trouvera ci-après un exposé des conditions pratiques que le Groupe de travail a jugé nécessaires pour assurer une application satisfaisante de la règle de la répartition géographique. Le présent rapport examinera successivement son champ d'application, le critère devant lui servir de base, et ses conséquences sur certains aspects essentiels de la gestion administrative des personnels.

3.5. Champ d'application de la répartition géographique

6. La répartition géographique concerne à la fois, quant à son application, les pays membres et les emplois de l'organisation considérée. Ce sont ces deux aspects qu'il convient d'étudier successivement.

3.5.1. (a) Les emplois

7. Il serait simpliste de penser qu'une fois adopté le principe d'une répartition géographique, il doit être appliqué sans exception à tous les emplois d'une organisation. Les besoins de celle-ci et certaines considérations politiques ou techniques interdisent d'en faire une application générale et sans discrimination.

8. Il est généralement admis que les emplois hors classification 1 pourraient échapper à la règle de la répartition géographique. Leur attribution repose, en effet, sur des critères purement politiques. Les désignations se font sur entente — mais souvent aussi après concurrence — des États membres. Et si la nationalité des candidats joue un rôle évident dans le choix finalement fait, il n'est pas possible d'en tenir compte dans la répartition de l'ensemble des emplois de l'organisation, sous peine de ruiner complètement l'équilibre réalisé à cet égard entre les pays membres.

9. Les emplois de la catégorie D ont été considérés par le Groupe de travail comme correspondant normalement à des fonctionnaires subalternes recrutés dans le pays siège de l'organisation et, de ce fait, un statut particulier est envisagé en faveur de ces agents. Rien ne permet donc de les soumettre à la règle de la répartition géographique.

10. Les emplois linguistiques ne peuvent être soumis non plus à cette règle sauf, peut-être, dans le cas d'une organisation où toutes les langues des pays membres seraient également officielles. Dans le cas contraire, qui, à l'exception des Communautés à six, est la règle au sein des institutions européennes, le nombre des pays membres est très supérieur à celui des langues officielles. Dès lors, les traducteurs et interprètes ne peuvent pratiquement, sauf exception, être recrutés que dans les pays membres usant de l'une de ces langues officielles.

11. Certains emplois techniques requérant des compétences très particulières (citons à titre d'exemple la physique nucléaire) nécessitent le recrutement de spécialistes éminents qui ne se trouvent pas dans tous les pays. Les intéressés sont choisis *in iure personae*, et leur nationalité n'est prise en considération à aucun moment. On ne voit pas dès lors pourquoi ces emplois entreraient en ligne de compte dans le système de la répartition géographique.

12. Restent donc les catégories A, B, et C de la classification analogique des emplois. Le Groupe de travail estime que la répartition géographique doit s'appliquer à ces trois catégories qui constituent d'ailleurs la plus grande partie du personnel des organisations et l'essentiel de leur armature administrative. Le Groupe ne croit pas néanmoins possible de faire à ces trois catégories de personnel une application uniforme de la règle. Si celle-ci paraît souhaitable pour les agents appartenant aux catégories B et C, elle est certainement beaucoup moins impérative que pour les agents de la catégorie A. Il faut tenir compte, en effet, des nécessités techniques et pratiques de certains emplois, qui rendent indispensable une connaissance parfaite d'une des langues officielles de l'organisation et éliminent, par conséquent, de nombreux candidats d'autres pays membres. En outre, comme on l'a exposé ci-dessus, l'intérêt de la répartition géographique est d'offrir aux organisations la collaboration harmonieuse des divers génies nationaux. Cet intérêt est évidemment d'une moindre importance pour les catégories d'emplois subalternes.

Il est, par contre, essentiel pour la catégorie A. Aussi le Groupe de travail estime-t-il qu'il est impératif d'appliquer la règle de la répartition géographique à cette catégorie d'emplois supérieurs afin de permettre, au niveau de la conception, de l'étude et de la direction, la création au sein de l'organisation d'un véritable esprit européen. Ce sont, en effet, ces agents qui contribuent, pour une large part, à la réalisation des objectifs de l'institution et qui ont une réelle influence sur ses tendances politiques et spirituelles.

3.5.2. (b) *Les nationalités*

13. Pour que cette répartition ait tout son sens, et que les services de l'organisation acquièrent la physionomie jugée souhaitable, il convient d'accorder une place à toutes les nationalités des États membres. Si faible numériquement ou économiquement, si peu influent sur le plan politique que soit un État, sa contribution à l'ensemble spirituel de l'organisation a sa valeur. Il peut même, et les exemples ne manquent pas, avoir un rayonnement hors de proportion avec sa puissance matérielle actuelle. Il est donc très désirable que tout État membre compte l'un ou l'autre de ses ressortissants parmi le personnel de l'organisation.

14. Cette règle, facile à respecter lorsqu'il s'agit d'organisations importantes, devient difficile à observer pour des organisations dont le personnel est numériquement faible, surtout si cette organisation rassemble de nombreux États membres. Le seul palliatif est sans doute l'application d'une répartition dans le temps, afin qu'au moins à tour de rôle chaque État dispose d'un fonctionnaire de sa nationalité au sein de l'organisation. Il ne faut pas se dissimuler, cependant, qu'un tel système de rotation va à rencontre de l'idée de carrière, au moins si celle-ci doit être poursuivie au sein de l'organisation considérée. Il y a là une difficulté qui n'a pas échappé au Groupe de travail et qui lui paraît, comme tant d'autres, ne pouvoir trouver sa solution que dans le cadre d'une véritable fonction publique européenne qui faciliterait le passage des fonctionnaires d'une organisation à l'autre.

3.6. *Critère de la répartition géographique*

15. Le principe d'une répartition géographique étant admis, il semble préférable d'adopter un critère susceptible d'en fixer les règles d'application. Laisser celle-ci, en effet, au hasard, ou à la discrétion de l'autorité compétente — celle qui est investie du pouvoir de nomination — serait la placer dans une situation très difficile. Les États membres, en effet, pourraient s'estimer lésés dans leurs justes intérêts si aucun critère n'était fixé, des contestations entre les États, pourraient s'élever sur la base d'interprétations, très naturellement divergentes, des conditions d'application. C'est donc à la fois dans l'intérêt des États et dans l'intérêt des organisations qu'il faut rechercher une règle susceptible de ne prêter à aucune équivoque.

Ce principe admis, plusieurs critères se présentent immédiatement à l'esprit : superficie, population, revenu national, contribution à l'organisation, etc. Le Groupe de travail est arrivé à la conclusion que le critère le plus simple et le plus équitable était sans doute celui de la contribution des États membres. Il a l'avantage de ne prêter à aucune discussion de nature statistique, d'avoir été établi en fonction des besoins de l'organisation et, en fait, de tenir compte, dans la plupart des cas, du caractère particulier des activités de celle-ci. C'est ainsi qu'au Conseil de l'Europe, organisme politique, les contributions sont basées sur la population, à l'O.E.C.E., organisme économique, sur la base du revenu national.

16. Mais il ne faut pas exclure pour autant la possibilité de retenir un autre critère dans certains cas particuliers. C'est ainsi, par exemple, que certaines institutions disposent déjà d'une clé de répartition qui a servi à établir le nombre de sièges de députés réservés à chaque pays membre au sein d'une assemblée parlementaire. Il peut s'avérer commode et opportun de prendre en considération pour la répartition des emplois les taux de répartition concédés à cette occasion à chaque pays membre.

En recommandant l'adoption du critère de la contribution, le Groupe n'a pas entendu exclure d'autres procédés qui, pour certaines organisations, paraîtraient plus convenables. Ce qui est essentiel c'est d'adopter un système clair et indiscutable, qui ne puisse offrir matière à contestations.

17. Il est non moins important de conserver une grande souplesse dans l'application du critère retenu. En effet, on pourrait envisager un système de quotas qui, en différenciant les grades selon, leur importance, attribuerait à chaque emploi un certain nombre de points, par exemple, de 1 pour le dernier grade de la catégorie C à 10 pour les emplois de Directeur. On arrive ainsi, pour l'ensemble des emplois soumis à la règle de la répartition géographique à un total qui est divisé entre les pays selon le critère choisi. C'est un système de ce type qui a été adopté à l'O.N.U. Il a l'avantage, évidemment, d'ôter tout risque d'arbitraire dans l'attribution des postes. Il a, par contre, l'inconvénient de sa très grande rigidité et de soumettre le choix des agents de l'organisation à une véritable comptabilité.

Tout bien pesé, le Groupe de travail ne saurait recommander l'adoption du système de la pondération des emplois. Les inconvénients lui paraissent en dépasser largement les avantages. A ses yeux il faut laisser suffisamment d'initiative en matière de recrutement à l'autorité compétente. Il appartient à celle-ci, sous le contrôle des organes directeurs de l'organisation, de tenir un juste équilibre entre les nécessités de recrutement et le principe de la répartition géographique. Une grande souplesse est nécessaire et, s'il est bien clair qu'un emploi de directeur ne peut être équivalent à un emploi de dactylographe dans le domaine de la répartition géographique, il n'est pas pour autant nécessaire de tenir à cet égard, une comptabilité précise. C'est affaire de tact et de bon sens au moins autant que de rigueur administrative.

3.7. La répartition géographique et les techniques de recrutement

18. Le principe de la répartition géographique trouvant son application lors du recrutement, c'est à ce stade que l'influence s'en fait particulièrement sentir.

Deux aspects du problème doivent retenir spécialement l'attention :

- a. Le principe de la répartition géographique ne doit pas faire perdre de vue que le but final reste le recrutement d'un personnel qualifié. Il n'est évidemment pas admissible qu'un agent soit recruté exclusivement sur la base de sa nationalité. S'il convient, à l'occasion d'une vacance d'emploi, de faire choix du titulaire parmi les ressortissants d'une nationalité déterminée, l'organisation devra faire le nécessaire pour rechercher parmi les candidats de cette nationalité celui qui présente les meilleures qualifications. Elle doit pouvoir, à cet égard, compter sur le plein concours du gouvernement intéressé.
- b. L'application de la répartition géographique des emplois ne doit pas déposséder, toutefois, l'autorité investie du pouvoir de nomination de cette prérogative essentielle qu'est le libre choix des agents du secrétariat. Elle fixe un cadre à ce choix, mais, à l'intérieur de ce cadre, le chef de l'organisation doit conserver sa liberté pour assurer le recrutement correspondant le mieux aux besoins de l'organisation ; c'est dire que si, à un moment donné, la situation de la répartition géographique est telle qu'un État puisse légitimement espérer faire occuper par un de ses nationaux un poste vacant au sein de l'organisation, il n'en acquiert pas pour autant le droit de désigner le titulaire de cet emploi, ni d'exercer une pression pour favoriser tel ou tel candidat.

Le Groupe de travail estime que si, en vertu des usages, la possibilité est reconnue aux États membres de présenter des candidats, il devrait être de pratique habituelle que l'État soit obligé de présenter plus de candidats valables que de postes à pourvoir. On peut, à cet égard, souligner que le C.E.R.N. a fait un pas important dans la voie d'un recrutement rationnel en stipulant dans son règlement du personnel que, « sauf en ce qui concerne le personnel recruté sur place, le Directeur Général informera les États membres de toutes les vacances qui se produiront au sein du personnel, suffisamment tôt pour qu'ils puissent être invités à donner sur le plan national une publicité suffisante aux conditions d'emploi. Lorsqu'il le jugera nécessaire, le Directeur Général pourra, de plus, faire publier directement les postes vacants de personnel spécialisé ».

Enfin, pour assurer le maximum de liberté au chef de l'organisation, celui-ci devrait se voir garantir la possibilité d'examiner, dans le cadre des procédures de recrutement propres à l'organisation, outre les candidatures officielles qui lui seraient présentées, toutes candidatures individuelles qui se manifesteraient au sein de la même nationalité.

Le Groupe de travail pense procéder prochainement à une étude détaillée des techniques de recrutement. C'est par l'instauration d'un système de recrutement très sérieusement au point que les organisations peuvent le mieux garantir, nonobstant la règle indispensable de la répartition géographique, leur indépendance en ce qui concerne le choix de leurs collaborateurs.

3.8. La répartition géographique et les promotions

19. On pourrait concevoir, dans le cadre d'une application stricte de la répartition géographique, que celle-ci joue un rôle déterminant dans les promotions des agents, que, par exemple à l'occasion d'une vacance, il soit entendu que seuls les agents d'une nationalité déterminée aient vocation à cette promotion. Le Groupe de travail estime, pour sa part, que les promotions ne doivent tenir compte d'aucun autre élément que la valeur professionnelle. C'est dire qu'à son sens la répartition géographique, indispensable au niveau du recrutement, ne doit plus intervenir dans la carrière de l'agent. A la rigueur, on peut admettre seulement que, dans le cas de deux agents de valeur professionnelle égale, la nécessité de compléter la représentation d'un pays donné fasse pencher la balance en faveur de son ressortissant. Mais il s'agit là d'un cas limite et, dans la pratique, la répartition géographique est un élément qui doit être entièrement perdu de vue dans le domaine de l'avancement. Telle est la condition indispensable à l'existence d'une véritable carrière du fonctionnaire européen.

3.9. La répartition géographique et la formation professionnelle

20. Les conditions très particulières de recrutement et de fonctionnement qui caractérisent les organisations internationales — si différentes à cet égard des administrations nationales — confèrent au problème de la formation professionnelle une importance considérable.

En effet, si les organisations sont tenues de procéder à un recrutement sur une base géographique, tout en étant dans l'obligation de s'assurer le concours d'un personnel de qualité, il est évident qu'un effort sérieux dans le domaine de la formation est de nature à permettre une meilleure réalisation de ce double objectif.

Beaucoup des inconvénients que l'on connaît actuellement dans le fonctionnement des organisations en raison de l'application du principe de la répartition géographique se trouveraient très largement atténués par un système qui donne aux futurs agents et aux jeunes agents le minimum de formation commune indispensable à une collaboration fructueuse à l'oeuvre commune. Une connaissance mutuelle des traditions culturelles et administratives opérerait certainement un très utile rapprochement entre les agents provenant des différents pays. Une mention spéciale à cet égard doit être faite de la connaissance des langues, cet aspect de la question constituant trop souvent un obstacle particulier pour le recrutement d'agents qualifiés de la nationalité recherchée. Des candidats présentant toute la compétence désirable sont souvent écartés parce qu'ils ont une connaissance insuffisante des langues officielles de l'organisation. Pour respecter la répartition géographique, on est amené ainsi à donner la préférence à un candidat de même nationalité, mais de moindre valeur, ayant l'avantage de connaissances linguistiques suffisantes. Il est bien évident qu'une formation — préalable ou en service — orientée vers les objectifs ci-dessus définis, porterait dans une large mesure remède aux difficultés que l'on vient d'évoquer.

Conscient de l'importance de ce problème, le Groupe de travail se propose de l'étudier prochainement de manière détaillée.

3.10. Conclusions

21. Il ressort de la présente étude un certain nombre de conclusions positives qu'on peut résumer comme suit :

1. Le Groupe de travail souligne le caractère impératif pour la catégorie A et l'incontestable utilité pour les catégories B et C, d'une équitable répartition géographique des emplois entre les pays membres des organisations. Il insiste, toutefois, sur le fait que l'application de ce principe doit intervenir dans des conditions telles qu'il ne porte pas atteinte à cet autre principe, essentiel lui aussi, suivant lequel l'organisation doit s'attacher les personnes les plus qualifiées à la fois sur le plan moral et le plan professionnel.
2. Sans écarter pour autant d'autres systèmes de répartition, le Groupe pense que le critère normal doit être recherché dans le taux des contributions respectives des États sans que son application revête un caractère rigoureusement comptable.

3. L'autorité investie du pouvoir de nomination doit conserver une totale indépendance dans le recrutement d'agents de valeur, ce qui demeure la condition fondamentale d'un bon fonctionnement des organisations. Il s'ensuit que toute pression ou influence des États par le biais de la répartition géographique pour favoriser un candidat doit être résolument écartée.
4. Pour faciliter à cet égard la tâche des organisations, il paraît important de s'attacher à promouvoir des techniques rationnelles de recrutement.
5. Il s'impose d'autre part, pour éliminer les difficultés de fonctionnement des services trouvant leur origine dans l'application de la règle de la répartition géographique, de réaliser, de la manière la plus appropriée, un système convenable de formation professionnelle pour les agents des organisations.
6. L'application de la règle de la répartition géographique ne doit pas s'étendre, dans la carrière des agents, au-delà de la période de recrutement. Les promotions ne doivent pas en être affectées, sauf peut-être en cas d'agents de valeur professionnelle égale.

3.11. ANNEXE

3.11.1. RECUEIL DES TEXTES STATUAIRES RELATIFS A LA RÉPARTITION DES EMPLOIS

3.11.1.1. Organisations mondiales

1. Sociétés des Nations (Statut du personnel, article 10)

« Le recrutement dans la première division s'effectuera en tenant spécialement compte du caractère international du Secrétariat et de l'importance de lui assurer la collaboration de ressortissants des divers Membres de la Société. »

2. Nations Unies (Charte, article 101)

« 1. Le personnel est nommé par le Secrétaire Général conformément aux règles fixées par l'Assemblée Générale.

2. Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil Économique et Social, au Conseil de Tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat.

3. La considération dominante dans le . recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Oganisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

3.11.1.2. Organisations européennes

1. Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (Statut du personnel de la Communauté, article 28, 1^{er} alinéa)

« Les nominations doivent viser à assurer à l'institution le concours d'agents possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité, recrutés sur une base géographique aussi large que possible parmi les ressortissants des pays visés à l'article 79 du traité. »

2. Conseil de l'Europe (Statut des agents, article 7)

« Dans le recrutement du personnel, le Secrétaire Général tient compte avant tout de la nécessité de faire appel aux services des personnes possédant les plus hautes qualités de compétence et d'intégrité.

En outre, il assure, dans la mesure du possible, une répartition équitable des emplois entre les ressortissants des Membres du Conseil de l'Europe.

Le Secrétaire Général peut recruter au siège du Conseil le personnel subalterne dont il aura besoin. »

3. Organisation Européenne de Coopération Économique (Statut du personnel, article 7, a et b)

« (a) Dans le recrutement des agents, le Secrétaire Général tient compte, avant tout, de la nécessité de faire appel aux services de personnes possédant les plus hautes qualités de compétence et d'intégrité.

(b) Il assure, dans la mesure du possible, une large répartition des emplois entre les ressortissants des Membres de l'Organisation. Le personnel subalterne est normalement recruté au siège de l'Organisation. »

4. Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (C.E.R.N.) (Statut du personnel, article 7)

« 1. En recrutant le personnel, le Conseil veillera à ce que soient choisies des personnes de la plus haute compétence et intégrité.

2. Sous réserve du principe ci-dessus, les méthodes de recrutement viseront à assurer une répartition aussi large que possible de postes entre les ressortissants des États membres.

3. Sauf en ce qui concerne le personnel recruté sur place, le Directeur Général informera les États membres de toutes les vacances qui se produiront au sein du personnel, suffisamment tôt pour qu'ils puissent être invités à donner sur le plan national une publicité suffisante aux conditions d'emploi. Lorsqu'il le jugera nécessaire, le Directeur Général pourra, de plus, faire publier directement les postes vacants de personnel spécialisé.

4. Le Directeur Général peut recruter localement au siège de l'Organisation du personnel auxiliaire et du personnel technique subalterne. »

5. Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Règlement du personnel, article 6, paragraphe d)

« Le recrutement du personnel est limité aux ressortissants des pays membres de l'O.T.A.N., et tout mariage ultérieur avec un ressortissant d'un pays non membre de l'O.T.A.N. peut être considéré par le Secrétaire Général comme une raison motivant la résiliation du contrat de l'intéressé. »

6. Union de l'Europe Occidentale (Règlement du personnel, article 7, paragraphe d)

« Le recrutement du personnel est limité aux ressortissants des pays membres de l'U.E.O., et tout mariage ultérieur avec un ressortissant d'un pays non membre de l'U.E.O. peut être considéré par le Secrétaire Général comme une raison motivant la résiliation du contrat de l'intéressé. »

Remarque. Le Protocole n° IV au traité signé à Bruxelles le 17 mars 1948, relatif à l'Agence de l'Union de l'Europe Occidentale pour le Contrôle des Armements, dispose :

« *Article premier*

L'Agence pour le Contrôle des Armements (dénommée ci-après « l'Agence ») sera responsable envers le Conseil de l'Union de l'Europe Occidentale (dénommé ci-après « le Conseil »). Elle sera composée d'un Directeur assisté d'un Directeur adjoint et d'un personnel recruté dans une proportion équitable parmi les ressortissants des Hautes Parties Contractantes membres de l'Union de l'Europe Occidentale. »

4. Classification analogique des emplois

4.1. Le problème

1. Dans la partie de son rapport de juillet 1957 consacrée à la structure des personnels le Groupe de travail émettait l'opinion que l'établissement d'une classification analogique des fonctions constituait une condition indispensable des diverses mesures d'harmonisation propres à jeter les premières bases d'un corps de fonctionnaires européens. Le Groupe estimait en même temps qu'une telle classification était réalisable : le tableau comparatif des fonctions existantes dans les différentes organisations participantes faisait apparaître, en effet, que, par delà la diversité des appellations, il existait au sein de ces organisations un certain nombre d'emplois nettement comparables.

Le Groupe de travail a poursuivi ses travaux dans ce domaine, et il a établi un tableau constituant une échelle type des fonctions et des grades dont les organisations pourraient s'inspirer, et qui permettrait d'atteindre une uniformisation suffisante dans la détermination des qualifications requises et des conditions d'emploi.

2. Ainsi défini, l'objectif que le Groupe de travail s'est assigné délimite assez exactement le problème : il s'agit de fournir aux organisations un cadre général dans lequel la structure interne des services propres à chacune d'elles pourrait venir s'inscrire dans des conditions de suffisante uniformité au point de vue des qualifications requises du personnel et des conditions d'emploi et de rémunération pour permettre un déroulement comparable des carrières.

C'est apparemment le rôle assigné dans les administrations nationales à tout classement général des emplois publics. Dans le cadre qui leur est tracé, les diverses administrations organisent leurs services en fonction de leurs besoins, et c'est au sein de chacune d'elles et conformément à ses règles spécifiques que se développe la carrière des fonctionnaires qui y sont affectés.

Sans avoir — à défaut d'autorité centrale — une force d'uniformisation aussi accentuée et aussi efficace que sur le plan de la fonction publique nationale, l'adoption par les organismes européens d'un plan général de classification constituerait certainement une base importante sur la voie des mesures tendant à créer en fait un corps de fonctionnaires au service des institutions qui ont déjà vu le jour et de celles qui seront encore appelées à l'existence dans un contexte européen en plein développement.

3. Il faut considérer, en effet, que l'adoption d'une échelle type des emplois constituerait un élément de base d'une carrière européenne :

a. en facilitant considérablement les mesures ultérieures d'harmonisation :

définition des qualifications et des conditions de recrutement ;

uniformisation des conditions d'emploi et, en particulier, des échelles de traitement ;

application uniforme des règles inhérentes au statut de séjour ;

possibilité de créer un régime de pensions commun à plusieurs organisations ;

b. en développant au sein de chaque organisation la notion de carrière. Une échelle des emplois rationnellement établie constitue, en effet, la base adéquate, d'une part, d'un régime d'avancement et, d'autre part, d'un régime de rémunération tenant compte des divers éléments structurels de la carrière : durée, ampleur, rythme de progressivité du traitement ;

c. en facilitant le passage des agents d'une organisation à l'autre grâce à l'harmonisation des conditions de recrutement et de services.

4. Les avantages seraient considérables également sur d'autres plans :

a. Les organisations verraient facilitée la gestion de leur personnel grâce à la mise à leur disposition d'un cadre général préétabli qui fait défaut actuellement. Les organisations nouvelles, en particulier, ne se trouveraient plus, comme à présent, placées au départ devant un vide administratif qui les contraint trop souvent soit à improviser, soit à copier une organisation préexistante.

b. Les gouvernements y trouveraient l'assurance de voir traiter les questions de personnel et de rémunération dans des termes identiques dans les diverses organisations.

c. Le personnel en recueillerait des conditions améliorées de carrière par l'amélioration du système en soi, comme aussi par le fait que le passage d'une organisation à l'autre se trouverait facilité.

5. On peut juger par ce qui précède de l'intérêt considérable qui s'attache à l'établissement d'un système bien étudié de classification analogique des emplois et à son adoption rapide par le plus grand nombre possible d'organisations européennes.

Grâce à un tel système, les institutions utiliseraient désormais, en matière de personnel, un même langage et un même étalon de mesure. Elles seraient par là dans les conditions requises pour progresser ensemble dans la voie de l'harmonisation des statuts et pour mettre en oeuvre une collaboration fructueuse sur le plan de la gestion des personnels. On peut penser, par contre, que tant que ce dénominateur commun n'aura pas été adopté les efforts qui pourraient être tentés pour rapprocher les systèmes d'administration du personnel des diverses organisations européennes se heurteront à un obstacle fondamental.

Un effort sérieux devrait donc être tenté pour aboutir à ce résultat. Le Groupe de travail est arrivé à la conviction que l'adoption d'une classification commune est chose parfaitement réalisable, à condition de la concevoir essentiellement comme un cadre général dont l'application se ferait au sein de chaque organisation conformément à ses besoins spécifiques.

6. C'est dans cette perspective que le présent rapport a été élaboré. On s'est efforcé surtout de dégager les éléments d'une méthode de classement en recherchant ceux-ci dans la nature des fonctions analysées à la lumière des conditions habituelles de travail des organisations européennes.

Il se dégage ainsi un certain nombre de types de fonctions qui sont dans leur nature identiques, ou en tout cas parfaitement comparables d'une organisation à une autre. Il est donc possible d'élaborer sur cette base un système de classes et de grades qui constitue le cadre général dont nous avons parlé.

La solution du problème se trouve largement facilitée par le recours à la distinction développée plus loin entre la structure interne de la fonction publique (qui concerne l'organisation des carrières) et la structure fonctionnelle des services (qui correspond à l'idée d'organisation de ceux-ci sur le plan fonctionnel et hiérarchique). Le cadre général à établir doit être rapproché de la notion de structure interne de la fonction, laquelle peut être dans une très large mesure commune aux diverses organisations, tandis que la structure des services concerne essentiellement chacune d'elles.

7. Après avoir ainsi défini le problème et esquissé les perspectives d'une solution, il semble que les divers points à examiner puissent se résumer comme suit :

1. Il convient d'abord de déterminer le champ d'application de la classification à établir : quels sont les emplois qui lui sont soumis, quels sont ceux qui lui échappent ?
2. Analyse de la distinction — qui revêt en la matière une très grande importance — entre deux notions bien distinctes : l'organisation de la carrière et l'organisation de la structure des services.
3. La classification à laquelle il convient de procéder s'inscrit nettement dans la perspective de la promotion d'une carrière européenne. Il est donc essentiel de se demander comment le problème de la carrière se présente dans le cadre des organisations européennes.
4. C'est après avoir procédé à l'analyse de ces éléments préliminaires qu'il est enfin possible d'esquisser ce que pourrait être une classification des emplois.

4.2. Champ d'application de la classification

8. Pour atteindre les buts décrits plus haut, la classification devrait en principe s'appliquer à toutes les fonctions de caractère permanent qui se retrouvent au sein de chaque organisation. Les emplois de nature temporaire, de même que ceux qui seraient spécifiques à une organisation, peuvent, par conséquent, être laissés en dehors du classement général établi. Les problèmes que posent ces emplois au point de vue hiérarchie, rétributions, privilèges, etc., peuvent être résolus au sein de chaque organisation par la méthode de l'assimilation à des emplois du cadre général.

Cependant, le champ d'application de la classification, limité ainsi qu'il vient d'être dit, soulève certaines questions qu'il convient d'examiner.

(a) Les emplois hors classification, tels qu'ils sont expressément prévus par les dispositions propres à chaque organisation ne sont pas considérés dans le présent rapport.

La classification dont il s'agit ici s'arrête donc aux Directeurs, c'est-à-dire aux chefs d'importantes unités administratives ou opérationnelles à l'intérieur de l'organisation. Il est toutefois noté que les fonctions confiées aux titulaires des emplois non classifiés ont des conséquences importantes sur le niveau des fonctions et des responsabilités de ces derniers.

Il faut insister sur le fait que ces fonctions devraient être intégrées dans la classification dont elles forment le sommet. Dans un régime de carrière bien organisé, les titulaires de ces fonctions sont normalement issus du cadre. Le Groupe de travail ne méconnaît pas, toutefois, qu'au stade actuel, et en l'absence d'une fonction publique constituée sur des bases rationnelles, l'attribution des emplois de direction peut être influencée par certaines contingences, en particulier la répartition géographique.

(b) On peut se demander s'il convient d'inclure dans la classification certains emplois de caractère très technique. Il s'agit évidemment d'emplois dont les titulaires ont la qualité de membres du personnel, c'est-à-dire sont intégrés dans la hiérarchie de l'organisation. La question reste étrangère à ce que l'on est convenu d'appeler les experts consultants qui effectuent certains travaux pour l'organisation sans être pour autant intégrés dans sa hiérarchie.

Le Groupe de travail estime que la solution de ce délicat problème — dont l'intérêt pratique varie considérablement suivant les organisations — devrait être laissée à la discrétion de celles-ci. On observera que dans le cadre des préoccupations du Groupe de travail l'intégration de ces emplois dans le classement, sous une forme ou sous une autre, ne présente véritablement d'intérêt que pour autant qu'il s'agit d'emplois se retrouvant dans plusieurs organisations.

Sous le bénéfice de cette remarque, le Groupe de travail pense qu'une ligne directrice pour les organisations pourrait être recherchée dans le sens suivant :

Si l'emploi se rapporte à une fonction permanente, il y a intérêt à le faire rentrer dans la classification ou éventuellement à le faire figurer dans un classement parallèle. Par classement parallèle il faut entendre un système particulier de classement pouvant comporter une répartition de classes et de grades différente de celle du classement général. Ce procédé a l'avantage de la souplesse, et il permet de tenir compte si besoin est de la particularité de certains emplois.

Si l'emploi ne revêt pas un caractère de permanence on se trouve en présence d'un recrutement effectué pour une tâche déterminée (par exemple, l'étude de telle question spécifique), et il n'est pas indiqué dans ce cas d'intégrer l'emploi correspondant dans un cadre général. Les rapports entre les organisations et l'expert ainsi recruté pour une période déterminée sont réglés essentiellement par un contrat ad hoc. Sans doute les organisations peuvent-elles être amenées dans ce cas à prévoir une assimilation à tel ou tel emploi du cadre pour les questions de hiérarchie, de rétributions et autres questions similaires. Mais il s'agit bien là d'une assimilation et non d'une intégration dans un cadre déterminé.

(c) Faut-il exclure de la classification les emplois subalternes auxquels on aurait rendu applicables les règles du marché local du travail ? Cette question paraît devoir comporter une réponse négative. Il se recommande, en effet, de faire figurer ces emplois dans la classification de manière à avoir une perspective complète de l'organisation et de la pyramide hiérarchique. Si les emplois en question ne figuraient pas d'une manière ou d'une autre dans la classification, on pourrait craindre sérieusement que, celle-ci ne donnant plus une vue complète des emplois, il se produise des flottements quant au classement de certains d'entre eux.

Comme on le lira plus loin, un des avantages de la division des emplois en classes est précisément de permettre des règles d'application différentes aux différentes classes, par exemple de prévoir que telle catégorie sera soumise, non au régime international, mais aux conditions du marché local de l'emploi.

4.3. Structure des services et organisation de la carrière

9. L'élaboration d'un système de classification n'est pas entièrement conditionné par la structure des services. Il faut, en effet, distinguer deux notions distinctes :

(a) D'une part, la structure fonctionnelle des services correspondant à l'idée d'organisation des services sur le plan fonctionnel ; elle détermine ce que l'on est convenu d'appeler la hiérarchie de commandement.

Les tâches et les compétences se répartissent entre des cellules de travail dont le nom générique, l'importance et les rapports organiques mutuels varient suivant le système administratif adopté, ainsi que la nature et le nombre des opérations à traiter. C'est ainsi que dans les organisations internationales il y a — à l'instar des administrations nationales — des directions, des divisions, des bureaux, des sections, des sous-sections, etc. Ces cellules sont agencées entre elles suivant les besoins du service. Tous les éléments de la pyramide peuvent se retrouver au sein d'une même direction, comme certaines directions peuvent aussi, en raison de la nature du travail qu'elles accomplissent, revêtir une structure moins articulée.

(b) D'autre part, la structure interne de la fonction publique se rapportant à l'organisation des carrières : division du personnel en classes, suivant le niveau d'instruction et de qualifications requises et les possibilités offertes au point de vue de la carrière. Il s'agit donc ici d'une structure se rapportant, non à des services, mais à des agents.

10. Que les deux notions se complètent et se complètent dans une large mesure est chose évidente, car la carrière des agents ne peut être complètement indépendante de la structure des services auxquels ils sont attachés. Mais, ce qui importe pour l'objet qui nous intéresse ici, c'est de constater que les deux notions restent distinctes et qu'elles constituent dans le processus de l'élaboration administrative deux constructions différentes dont l'adaptation de l'une à l'autre constitue un problème en soi.

L'élaboration d'un système de classement des fonctions et des grades se rattache à la notion d'organisation de la carrière. L'application de cette structure interne de la fonction publique à la structure fonctionnelle des services vient après. Le rattachement de telle fonction, de tel poste déterminé à une classe et à un barème prévus dans la structure interne de la carrière est un problème à résoudre suivant les besoins fonctionnels des services. C'est à ce moment qu'intervient la notion de job description. Tel emploi sera-t-il rangé dans la classe A ou dans la classe B ? Fera-t-on de tel poste un poste de chef de division ou de chef de bureau ? Cela dépendra de la structure des services, de l'importance de l'emploi, des responsabilités qui y sont attachées, de la nature et du volume des affaires à traiter. C'est ainsi que des fonctions apparemment identiques

peuvent fort bien faire l'objet, suivant les organisations, de classements différents. Ainsi, dans une très grande organisation les fonctions de chef du personnel seront confiées à un fonctionnaire revêtu du grade de Directeur, dans une organisation moyenne on les confiera à un Chef de division, dans une petite organisation il sera jugé suffisant de le ranger dans la classe des Chefs de bureau.

Ayant devant elles une gamme de grades et de barèmes de rémunérations, les autorités responsables choisiront donc suivant une série de critères d'ordre administratif le grade et le barème auxquels tel emploi doit être rattaché. Ce choix — faut-il le dire ? — n'est généralement pas laissé à leur seule décision : ses conséquences financières justifient le contrôle des autorités budgétaires.

11. On peut conclure de ce qui précède qu'en présence d'organisations internationales ayant des fonctions suffisamment analogues et, par conséquent, des besoins administratifs présentant une grande analogie, il est parfaitement possible d'élaborer une organisation interne de la carrière qui leur soit commune. En d'autres termes, un même tableau de classification des emplois et des grades peut leur être rendu applicable — au moins comme un cadre général — et il doit normalement permettre de satisfaire complètement leurs besoins administratifs.

Bien entendu, suivant la distinction faite plus haut entre la structure des services et la structure de la carrière, l'application de ce tableau commun des grades et des traitements pose normalement au sein de chaque organisation des problèmes de classement de certains emplois suivant les particularités propres à chacune d'elles. C'est aux autorités directrices des organisations, avec l'aide et sous le contrôle de leurs instances budgétaires, qu'il appartient de résoudre ces problèmes. De même, dans l'administration nationale, les départements ministériels déterminent, avec l'aide des services spécialisés, l'importance des emplois à prévoir pour telle ou telle cellule administrative par référence à la classification existante pour l'ensemble de la fonction publique.

4.4. La notion de carrière

12. La théorie de la fonction publique distingue deux conceptions de la structure interne de la fonction : le système dit des « positions » et le système des « classes »

Dans le premier système le poste de travail est caractérisé par des attributions précises qui constituent l'élément fondamental ; pour occuper chaque poste, il est fait appel à un spécialiste qui normalement ne sera jamais amené à faire autre chose que ce pour quoi il a été recruté. Dans un tel système les perspectives, d'avancement d'attributions sont extrêmement limitées, sinon pratiquement inexistantes.

Dans le système des « classes » au contraire, l'agent est recruté en fonction d'un certain nombre de qualifications générales, différentes suivant la classe pour laquelle il est recruté. C'est le degré de qualifications qui détermine sa place dans l'administration et permet de l'affecter là où il est le plus utile. Il peut occuper successivement différents emplois d'une même classe et même, avec l'accroissement de ses qualifications, passer d'une classe à l'autre. La notion de carrière au sens habituel du terme apparaît ici d'une manière beaucoup plus prononcée que dans le système des « positions ».

Telle est la théorie. Dans la pratique administrative, cependant, la distinction entre les deux systèmes est certainement très atténuée, et il n'est sans doute pas d'exemple d'administration qui ne soit en fait une combinaison des deux. Il est évident, en effet, que certains emplois ne peuvent être confiés qu'en fonction de qualifications techniques précises et que leurs titulaires seront normalement appelés à effectuer les mêmes tâches aussi longtemps qu'ils resteront en service. Le développement de la technique au sein des services administratifs est sans doute de nature à multiplier le nombre des emplois pour lesquels il peut être recouru exclusivement à des spécialistes. Ceci ne saurait néanmoins porter atteinte au principe du recrutement sur la base de qualifications générales

13. Lorsqu'une organisation internationale débute, elle adopte, par nécessité et sans doute de façon inconsciente, le système des « positions ». Pendant la première période de son fonctionnement, les agents sont recrutés essentiellement en raison de leurs qualifications spécifiques et des services qu'ils peuvent rendre immédiatement dans un emploi déterminé. En effet, pour assurer de suite la marche de ses services, l'organisation internationale est obligée de recruter des spécialistes de chaque fonction et de les placer d'emblée aux différents postes de la hiérarchie. On peut dire qu'à ce stade toute idée de carrière est absente des préoccupations aussi bien des organisations que de ceux qu'elles recrutent.

Mais peu à peu les choses changent. L'organisation se stabilise, ses besoins élémentaires en personnel sont assurés, et les recrutements qui interviennent ont surtout pour but de pourvoir aux postes créés en raison du développement des activités ou de remplacer des agents démissionnaires. Certains mouvements de promotions intérieures apparaissent ; le recrutement a tendance à porter sur des agents jeunes qui

travailleront sous la conduite des aînés. Ces deux phénomènes engendrent le développement progressif de l'idée de carrière. Un moment arrive où la question est nettement posée et où les agents au service de l'organisation s'interrogent sur leur avenir.

Du point de vue psychologique — et, par conséquent, des effets possibles sur le rendement du personnel — il y a là un aspect humain qui ne peut être négligé. Un moment arrive dans une organisation internationale de caractère permanent où il faut penser en termes de carrière.

14. Cependant une analyse objective des fonctions au sein de l'organisation amène à penser qu'il en est de deux espèces : les unes répondant, si l'on veut — pour reprendre la distinction faite plus haut — à l'idée de « positions », l'autre à l'idée de « classes ».

(a) Certains emplois sont nécessairement des emplois spécifiques et spécialisés dont les titulaires sont recrutés en fonction de qualifications précises qu'il faut nécessairement posséder pour exercer la fonction et qui, dans une certaine mesure, attachent son titulaire à celle-ci. De tels emplois se rencontrent soit dans l'ordre des tâches manuelles (exemple : chauffeur d'auto, manipulateur de machine, électricien, etc.), soit dans celui des fonctions intellectuelles (traducteur, interprète, sténographe de débats, radio-technicien, etc.).

On peut penser que la même permanence dans la fonction s'attache également à certains emplois spécifiques dont les titulaires n'ont que des qualifications très limitées leur interdisant en principe l'accès à un autre emploi (huissier, messager, concierge, etc.).

(b) La deuxième catégorie d'emplois exige de leurs titulaires des qualifications générales qui leur offrent la possibilité d'occuper successivement des emplois requérant des capacités différentes et situés soit au même degré de la hiérarchie de commandement, soit à des degrés différents. Ici c'est donc — dans une large mesure — la formation générale, l'expérience, l'aptitude à traiter les affaires ou à commander des services qui sont prises en considération. Ces aptitudes font de leurs titulaires des agents polyvalents dans une certaine mesure, et pour lesquels s'ouvre assez largement l'éventail des affectations possibles et des chances de promotion.

Ces emplois se rencontrent principalement dans les fonctions d'études, de conseil, d'administration au sens le plus large, et dans les fonctions, si nombreuses dans l'organisation internationale, de secrétariat des organes collectifs et des comités de toute nature.

Cependant, les qualifications techniques ne sont pas absentes de ces emplois, et certains d'entre eux sont même confiés à des techniciens hautement qualifiés. Ce qui les distingue de la première catégorie que nous avons examinée plus haut, c'est qu'à côté de techniques spécifiques leurs titulaires possèdent aussi d'importantes qualifications générales qui élargissent l'éventail de leurs aptitudes et offrent des voies diverses au champ de leurs activités.

15. Si l'analyse qui précède est exacte, il faut en conclure, en termes pratiques, qu'il existe des emplois qui sont susceptibles de constituer en eux-mêmes une carrière complète, alors que d'autres, au contraire, ne représentent normalement qu'une fraction de carrière. Les titulaires des premiers peuvent passer toute leur vie dans la même fonction et y faire une carrière complète sans que cela ait rien d'exceptionnel ou de surprenant. On s'attend, au contraire, dans le cas de l'autre catégorie d'emplois, à voir occuper successivement par les intéressés des postes divers, à les voir avancer dans la carrière. On conçoit sans peine qu'un chauffeur fasse le même métier pendant trente ans ; si un employé, de bureau restait rivé à des fonctions identiques pendant la même période, on hésiterait sans doute à reconnaître qu'il a fait une carrière au sens habituel du terme.

Ces éléments, qui sont fonction de la nature des emplois, doivent nécessairement réagir sur le classement de ceux-ci, de même qu'il est essentiel de les prendre en considération pour l'établissement d'un barème de traitements.

4.5. Esquisse d'une classification analogique des emplois

16. La classification, telle qu'elle est esquissée dans le tableau qui figure en annexe, repose essentiellement sur la division des fonctions en classes suivant leur nature, les classes étant elles-mêmes subdivisées en grades pour différencier les fonctions spécifiques et faciliter l'établissement d'un barème de traitements.

Cette conception, conforme à la tradition de la fonction publique nationale dans nos pays européens, conduit à l'établissement d'un système comportant des avantages considérables :

(a) La division en classes permettrait d'abord de déterminer certains éléments fondamentaux de la carrière :

le niveau d'instruction lors du recrutement ;

les cas où l'avancement devrait être soumis à la réussite d'une épreuve (en cas de passage d'une classe à l'autre) ;

la détermination des bénéficiaires de certains privilèges (par exemple : assimilation diplomatique) et de certains avantages (par exemple : octroi de telle ou telle indemnité) ;

la distinction nette des emplois de bureau et des emplois d'atelier, trop souvent confondus à l'heure actuelle ;

l'application éventuelle du statut local à une certaine catégorie d'emplois.

(b) Le système permettrait de développer la notion de carrière.

Pour certains emplois, le déroulement de la carrière complète se situerait entièrement à l'intérieur de la même classe, voire éventuellement à l'intérieur du même grade en parcourant simplement les échelons du barème de traitement attaché à ce grade. Si, au contraire, un emploi ne représente normalement qu'une fraction de carrière, l'agent devra, pour faire une carrière complète, changer non seulement de grade, mais de classe. Ce dernier cas devrait cependant être exceptionnel. La classification devrait être aménagée de manière telle que chaque classe offre à l'agent la possibilité de faire une carrière complète par promotions successives à des emplois qui lui seraient accessibles eu égard à son degré d'instruction.

Le degré d'instruction générale requis pour l'admission dans une classe pourrait être déterminé en fonction des différents emplois qui y sont rangés. Au-delà de la formation générale, l'acquis professionnel et technique, fruit de l'expérience, servirait à sélectionner les agents qui pourraient passer d'un grade à l'autre. Les meilleurs d'entre eux pourraient ainsi passer d'une classe à l'autre, ceci posant par ailleurs le problème des épreuves d'accession à la catégorie supérieure.

(c) La division des fonctions en classes et en grades faciliterait enfin l'établissement d'un barème de traitements raisonné. Tel grade représentant à lui seul une carrière complète devrait se voir doter d'un barème établi en conséquence au point de vue de l'ampleur (c'est-à-dire l'écart entre le traitement initial et le traitement final) et du rythme de progressivité (c'est-à-dire l'organisation du système des augmentations périodiques). A l'inverse, si l'on est en présence d'emplois correspondant à une carrière fractionnée, c'est-à-dire commençant normalement dans un grade pour se terminer dans un autre, il doit en être tenu compte pour la détermination de l'ampleur du barème de traitement.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'emplois spéciaux — emplois linguistiques ou emplois très spécialisés — il pourrait se recommander de les prévoir dans un cadre parallèle auquel correspondrait une carrière plane, c'est-à-dire un barème de traitements couvrant plusieurs échelles et assurant une carrière avec progressivité régulière et sans obstacle de grade. Cette carrière pourrait éventuellement chevaucher sur deux classés.

17. Sur la base des conditions habituelles de travail des organisations européennes, on a dégagé quatre types de fonctions auxquels correspondraient quatre classes :

Classe A : fonctions de conception, d'étude et de direction ;

Classe B : fonctions d'application et d'encadrement ;

Classe C : fonctions d'exécution ;

Classe Cbis : personnel de maîtrise ;

Classe D : gens de métier et personnel de service.

L'ensemble de ces quatre classes comprendrait vingt grades, doté chacun de son propre barème de traitements. Cet éventail offre une large gamme permettant un classement approprié de tous les emplois, certains d'entre eux pouvant du reste faire, comme il a été dit, l'objet d'un cadre parallèle.

Toutefois, ces barèmes de traitements présenteraient nécessairement des chevauchements d'un grade sur l'autre, même si ces grades appartiennent à des classes différentes. Le Groupe de travail en a admis explicitement le principe, estimant qu'il n'y avait nul inconvénient à ce qu'il en soit ainsi. L'essentiel est que les organisations aient à leur disposition un nombre de grades suffisant pour opérer une répartition convenable des emplois. Le chevauchement des barèmes est du reste en usage dans de nombreuses administrations nationales, comme du reste dans les barèmes actuels de la plupart des organisations.

On n'a pas essayé, dans le tableau, de répartir les fonctions spécifiques citées à titre d'exemple entre les grades prévus au sein de chaque classe. Ce travail de classification ne pourrait porter que sur tous les emplois à prévoir, et il exigerait un travail complet d'analyse des fonctions qui sortait évidemment du cadre général de cette étude.

Ce travail devrait être fait sans délai au sein des organisations qui n'y auraient pas encore procédé, conformément à la méthode définie au paragraphe 11 ci-dessus et en tenant compte le plus largement possible de l'intérêt qu'il y a à arriver à une uniformisation entre les organisations.

Sur le plan de la pratique administrative, les emplois seraient désignés par l'indication de la classe et du grade. Par exemple, un directeur occuperait un emploi A7, un secrétaire de commission un emploi A3 ou A4, une dactylo un emploi C4.

Sur le plan des appellations les agents pourraient désigner leur emploi par l'indication de leurs fonctions spécifiques, procédé préférable à celui qui consiste à avoir recours à une appellation générique telle que : Secrétaire, Conseiller, etc., comme aussi, bien entendu, à une appellation numérique forcément inhumaine.

18. En groupant dans la classe A les fonctions de conception, d'étude et de direction, le Groupe de travail a entendu constituer en une classe unique toutes les fonctions requérant un niveau d'instruction générale de type universitaire. Considérant que les emplois de direction devraient normalement être pourvus par la voie de promotion à l'intérieur des services, on a écarté l'idée d'en faire une classe particulière.

Sept grades ont été prévus pour couvrir l'ensemble des fonctions rangées dans la classe A. On y trouve d'abord des fonctions supposant l'exercice d'un pouvoir hiérarchique : directeurs, chefs de service, chefs de division, chefs de bureau. On y trouve ensuite des fonctions se plaçant sur le plan étude et conseil : conseillers et conseillers adjoints dans les domaines politiques, juridique, économique, financier, etc. D'autres fonctions enfin concernent les emplois, si nombreux dans les organismes européens, consistant à assurer le secrétariat d'organes délibérants ou de commissions d'experts.

Le grade le moins élevé de la classe A serait constitué par de jeunes diplômés universitaires occupant en quelque sorte des fonctions de stagiaires ou assistants administrateurs.

19. La classe B groupe des emplois d'application et d'encadrement, c'est-à-dire, d'une part, les emplois comportant la mise en oeuvre sur un plan général ou individuel, au titre d'application ou de contrôle, d'une technique ou d'une procédure, et d'autre part, les emplois comportant l'encadrement de groupes d'agents subalternes. Parmi les emplois de cette catégorie, on peut citer les fonctions de chef de section (la section étant une unité administrative moins importante que le bureau), assistant administratif, rédacteur, procès-verbaliste et sténographe spécialisé, comptable, chef d'atelier, gestionnaire, surveillant technique.

Ces agents sont ceux qui, bénéficiant souvent d'une longue pratique administrative, sont aptes à seconder utilement les fonctionnaires de la catégorie A dans la préparation de leurs travaux. Les emplois correspondants peuvent néanmoins être considérés à la fois comme le débouché normal de carrière de l'élite des agents de la catégorie B aussi bien que comme une utile préparation pour de futurs assistants administrateurs qui ne disposeraient pas des « diplômes nécessaires ».

Ces fonctions nécessitent une bonne formation générale du niveau de l'enseignement secondaire, étant entendu toutefois que certains de ces emplois exigent avant tout de solides connaissances techniques — scolaires ou pratiques — ainsi que l'aptitude à la conduite du personnel de bureau ou d'atelier (chef de section, comptable, ou chef-offset, par exemple). Pour certains emplois de cette catégorie, il est essentiel que le titulaire ait de réelles aptitudes à la rédaction de notes, correspondance et rapports.

Cinq grades ont été prévus pour couvrir l'éventail des fonctions comprises dans la classe B.

20. Les classes C et Cbis se rapportent respectivement au personnel d'exécution et au personnel de maîtrise..

Par personnel d'exécution il faut entendre le personnel de bureau chargé d'un certain nombre de tâches telles que l'encadrement de petites unités administratives, des travaux administratifs divers (comptabilité, statistiques, économat), des travaux de secrétariat particulier, de classement, de sténo-dactylographie.

Les fonctions du personnel de maîtrise se situent principalement dans le cadre des ateliers de reproduction et d'imprimerie dont sont dotées les organisations. Elles consistent dans l'encadrement de petites sections ou dans l'accomplissement de certains travaux manuels spécialisés : chef de section offset, ronéo ou photos, opérateur offset, photographe, dessinateur, etc.

La distinction des emplois de bureau et des emplois d'atelier est de nature à faciliter le classement des fonctions correspondantes. Bien qu'elles comportent sans doute des responsabilités comparables, ces fonctions sont cependant de nature différente et exigent de leurs titulaires des formations différentes (plus scolaire dans un cas, plus technique dans l'autre). D'autre part, au point de vue de l'avancement, on peut difficilement faire concourir ensemble des agents de ces deux sortes de services.

Quatre grades ont été prévus pour chacune des classes C et C bis. Au point de vue de la distribution, il serait sans doute possible d'établir le même barème pour les grades correspondants des deux classes.

21. Dans la classe D. sous l'appellation gens de métier et personnel de service, ont été groupées les fonctions manuelles et celles dont le caractère matériel est très accentué : huissier, messenger, gardien de bureau, concierge, chauffeur d'autos, magasinier, manipulateur de machines.

Cette classe pourrait comporter trois ou quatre grades.

22. En ce qui concerne les emplois linguistiques, le Groupe de travail a estimé qu'il convenait, en raison du caractère particulier de ces fonctions, de les ranger dans un cadre parallèle qui leur serait entièrement réservé.

Pour les fonctions d'interprètes on pourrait prévoir trois grades : chef de section et deux classes d'interprètes. Pour les traducteurs, il s'ajouterait à la même classification un grade supplémentaire correspondant aux fonctions de réviseur de traduction. Dans les deux cas, le grade inférieur serait réservé aux très jeunes agents débutant dans le métier.

Il devrait être envisagé de doter les emplois linguistiques d'une carrière plane au sens où cette expression a été définie plus haut.

23. Comme il a été exposé, le classement préconisé constituerait essentiellement un cadre général. Son application à chaque organisation irait sans difficulté pour les emplois spécifiques généraux (exemple : chauffeur, gardien de bureau, huissier, messenger, manipulateur de machines ronéo, ouvrier d'imprimerie, sténo-dactylo, etc.) et pour les emplois spécifiques que l'on rencontre plus particulièrement dans les organisations internationales (exemple : interprète, traducteur, sténographe de débats, etc.). Quelles que soient l'importance et la structure de l'organisation, de tels emplois comportent des qualifications, des activités et des responsabilités entièrement comparables.

Par contre, l'application de la classification requerrait une analyse de la fonction et l'expression d'un jugement de valeur pour les emplois dont l'importance relève de certains facteurs propres à l'organisation, tels que sa structure, l'ampleur des tâches de chacun des services, l'importance numérique du cadre des agents, etc. On voudra bien se reporter à ce qui a été dit aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus.

Les nécessités de certaines organisations pourraient évidemment conduire à considérer certains emplois qui leur sont particuliers comme étant hors classification ou comme faisant l'objet d'un cadre parallèle. Il pourrait de même s'avérer indispensable de prévoir dans certaines classes des grades plus nombreux ou différents. Il ne devrait cependant être recouru à de telles exceptions que pour des besoins nettement justifiés.

4.6. Conclusion

24. Conscient de l'importance que revêt, pour le développement de leur collaboration sur le plan des questions de personnel, l'adoption par les organisations européennes d'une classification commune des emplois, le Groupe de travail estime qu'un sérieux effort devrait être entrepris dans ce sens.

Il s'agit essentiellement de tracer en la matière un cadre général qui se situe sur le plan de l'organisation interne de la carrière, la structure fonctionnelle des services restant par ailleurs liée aux besoins spécifiques de chaque organisation.

25. Cet objectif pourrait être atteint sans difficulté majeure, le système de classification préconisé dans le présent rapport étant, dans une large mesure, une systématisation de ce qui existe déjà dans les organisations. Il n'exigerait donc pas un bouleversement complet, mais se contenterait d'améliorer et de systématiser. Il permettrait cependant une large uniformisation de la structure interne de la fonction et des conditions de service au sein des diverses organisations européennes.

Si celles-ci pouvaient se mettre d'accord sur un tableau de classification qui leur soit commun et prendre les mesures nécessaires pour sa mise en application effective, un pas important serait fait en vue de la réalisation des objectifs que le Groupe de travail s'est assignés.

CLASSES	DÉNOMINATIONS	NATURES DES FONCTIONS	NOMBRES DE GRADÉS PRÉVUS	EXEMPLES DE FONCTIONS SPÉCIFIQUES
Classe D	Gens de métier et personnels de service	Fonctions manuelles ou dont le caractère manuel est très accentué.	3 ou 4	- huissier- messager ; - gardien de bureau ; - concierge ; - chauffeur d'auto ; - magasinier ; - employé d'atelier ; - manipulateur de machines.

Observations

1. On n'a pas essayé de répartir les fonctions spécifiques citées à titre d'exemples entre les grades prévus au sein de chaque classe. Ce travail de classification ne pourrait porter que sur tous les emplois à prévoir, et il exigerait un travail d'analyse des fonctions qui sortait évidemment du cadre général de cette étude.
2. Les classes C et C&i's peuvent être considérées comme recouvrant des emplois de nature différente (emplois de bureau dans le cas de la classe C, d'atelier dans le cas de la classe Cbis) mais comportant sans doute des responsabilités comparables. Les deux classes pourraient, par conséquent, comporter des barèmes identiques. Il importait cependant de les distinguer, la formation exigée des deux catégories d'agents étant différente (plus scolaire dans un cas, plus technique dans l'autre). D'autre part, au point de vue carrière, on ne peut faire concourir ensemble des agents exerçant des fonctions aussi différentes dans leur nature.
3. En ce qui concerne les emplois linguistiques, ils n'ont pas été intégrés dans le classement général, mais constitueraient un cadre parallèle qui leur serait entièrement réservé. Cette dernière solution se recommande en raison du caractère très spécialisé des fonctions.

5. Inventaire des problèmes posés par l'établissement d'un régime commun de pensions

L'étude qui va suivre constitue essentiellement un inventaire des problèmes soulevés par l'établissement éventuel d'un régime commun de pensions. Il a été jugé utile de la faire figurer dans le présent rapport malgré son caractère très technique, parce qu'elle a paru susceptible d'intéresser les organisations qui s'attacheraient à réaliser un système de pensions dans un proche avenir.

Comme il a été dit dans l'avant-propos, le Groupe de travail entend poursuivre son étude et parvenir à des propositions concrètes dans ce domaine.

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
TITRE I. CARACTÈRES GÉNÉRAUX DU RÉGIME	I. NATURE DU RÉGIME	(1) Régime financé par le budget ou régime fondé sur le système de la capitalisation des cotisations ?	capitalisation des cotisations capitalisation des cotisations

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
(a) si le financement est assuré par le budget, quelle affectation doit être donnée aux retenues pour pension ? Imputation en recette au budget ou versement à un compte de réserve ?	—	—	
(b) si le financement est assuré dans le cadre d'une Caisse, quel doit être le taux de capitalisation ?	3,5 % (taux des intérêts servis par la Haute Autorité)	3 % (depuis le 1-1-1958)	2,5 % auparavant

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
<p>(2) Dans l'hypothèse où le régime s'appliquerait à l'ensemble du personnel, conviendrait-il d'assurer une indemnité à l'agent quittant le service sans pouvoir prétendre à une pension ? Si oui, cette indemnité doit-elle être une prestation du régime de pensions ou une indemnité à la charge du budget de l'organisation ?</p>	<p>oui, indemnité à la charge du « Fonds de pension »</p>	<p>(3)(a) Si le régime ne s'applique qu'aux agents susceptibles de faire carrière dans l'organisation, sur la base de quels critères sera décidée l'affiliation ou la non-affiliation au régime de pensions ?</p>	<p>— décidée en fonction de la nature et de la durée du contrat</p>

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
- suivant quelles modalités seront assurés les risques de décès et d'invalidité ?	—	[dans le cadre du régime de pensions, selon les modalités prévues en ce qui concerne les agents assujettis au régime de pensions. Risques couverts au moyen d'une contribution à la charge de l'organisation. Cette contribution, qui ne peut excéder 6 % des émoluments pensionnables, est actuellement fixée à 4, 5% desdits émoluments	
III. ÉMOLUMENTS PENSIONNABLES ET BASE DE CALCUL DES PRESTATIONS	(1) Les émoluments pensionnables doivent-ils comprendre le traitement de base et, le cas échéant, les indemnités de vie chère, ou doivent-ils tenir compte également des indemnités à caractère familial ?	traitement de base	traitement de base
(2) Quelle doit être la base de calcul des prestations : le traitement moyen perçu au cours des trois dernières années d'activité ou le traitement perçu au cours de la dernière année d'activité ?	traitement moyen annuel au cours des trois dernières années d'activité	traitement moyen annuel au cours des cinq dernières années d'activité	
Dans les deux cas, convient-il de retenir les traitements effectivement perçus par l'agent ou les traitements applicables aux grades et échelons de l'agent pendant la période considérée, au taux en vigueur à la date de cessation des fonctions ?	traitement afférent au grade et à l'échelon occupé par l'intéressé	traitement effectivement perçu	
(3) Doit-on prévoir une dérogation à la règle visée au (2) ci-dessus lorsque, par suite d'un changement de fonctions, le traitement subit une réduction au cours des dernières années de la carrière ?	Ne convient-il pas, dans des cas analogues, de retenir, pour le calcul de la prestation due, le traitement moyen annuel perçu pendant les « x » années consécutives de la carrière où cette moyenne a été la plus élevée ?	non	non

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	
IV. AGE DE LA RETRAITE	(1) L'âge de la retraite doit-il coïncider avec l'âge limite prévu pour la cessation des fonctions ?	non : âge de retraite : 60 ans âge limite : 65 ans	oui (60 ans)	A noter toutefois que le Secrétaire Général peut, par dérogation à la règle fixant la limite d'âge, autoriser le maintien en service au-delà de 60 ans
	(2) L'âge de la retraite doit-il être unique ou convient-il de fixer, pour les agents féminins, un âge de retraite différent de celui retenu pour les agents masculins ?	âge unique	âge unique	
TITRE II. PRESTATIONS	I. PRESTATIONS D'ANCIENNETÉ	(1) Départ à l'âge de la retraite	(a) Quel doit être le taux de la pension complète ?	5 4 % d u t r a i t e m e n t m o y e n f i n a l
				60 % du traitement moyen final ; toutefois la pension ne peut être inférieure à 120 % du minimum vital. Ce dernier, qui est égal à 70 % du traitement afférent à l'échelon 1 du grade 13, s'élève actuellement à 966 unités de compte U.E.P.
	(b) Quelle est la durée de service requise pour bénéficier de la pension complète ?	30 ans	30 ans	
	(c) Quelle est la durée minimum de service requise pour bénéficier d'une pension d'ancienneté ?	8 ans	pas de durée minimum	
	(d) Quels sont les droits de l'agent ayant droit à une pension, mais ne réunissant pas l'ancienneté requise pour prétendre à une pension complète ?	pension calculée à raison de 2 % du traitement moyen final par année de service. La pension ne peut être inférieure à 4 % du minimum vital par année de service (voir ci-dessus définition du minimum vital)	pension calculée à raison de 1/55» (soit 1,818 %) du traitement moyen final par année de service	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
(e) Quels sont les droits de l'agent ne réunissant pas, au moment de son départ, la durée de service requise pour bénéficier d'une pension d'ancienneté ?	voir ci-dessous 3(e)	voir ci-dessous 3(e)	
(2) Départ après l'âge de la retraite	(a) Dans l'hypothèse où l'âge delà retraite ne coïnciderait pas avec l'âge limite prévu pour la cessation de fonctions, l'agent maintenu en service après l'âge de la retraite continue-t-il à cotiser au régime de pensions ?	oui	oui lorsque, par dérogation à la règle, un agent est maintenu en service après 60 ans
(6) Peut-il acquérir des droits supplémentaires au titre de la période de service accomplie après l'âge de la retraite ?	oui	oui lorsque, par dérogation à la règle, l'agent est maintenu en service après 60 ans et ne totalise pas a cet âge trente années d'affiliation	
(3) Départ avant l'âge de la retraite	(a) Convient-il d'attribuer une pension proportionnelle à l'agent qui quitte le service avant l'âge de la retraite ?	oui	oui
(6) Le cas échéant, quelle doit être la durée minimum de service requise pour bénéficier d'une pension proportionnelle ?	8 ans	soit 15 ans, soit la moitié du temps de service à accomplir avant 60 ans	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	- r e n t e i m m é d i a t e o u d i f f é r é e r é v e r s i b l e	
(c) Quelle forme doit prendre la prestation proportionnelle ? pension immédiate réduite ? ou pension différée jusqu'à l'âge de la retraite ? ou capital ?	pension différée ou pension immédiate	- capital, ou	- rente différée, ou		- rente immédiate, ou
(d) La pension proportionnelle devrait-elle être réversible ?	oui, réversible par moitié	non			
(e) Quels sont les droits des agents ne réunissant pas l'ancienneté requise pour bénéficier d'une pension proportionnelle ?	remboursement des cotisations personnelles majorées des intérêts au taux de 3,5%, et versement d'une allocation de départ égale à 1 mois et demi du dernier traitement par année de service accomplie (sauf licenciement pour insuffisance professionnelle ou révocation)	- en cas de départ avant 5 ans de service : remboursement des cotisations personnelles majorées des intérêts	- en cas de départ après 5 ans de service : versement de l'équivalent actuariel des éléments de pension constitués		
(4) Modalités de versement des prestations d'ancienneté	(a) Les pensions d'ancienneté liquidées à l'âge de la retraite ou après cet âge peuvent-elles être versées en tout ou en partie sous forme de capital ?	non	- versement en capital d'une somme n'excédant pas 1/3 de l'équivalent actuariel de la pension	- versement en capital de la totalité de la pension si celle-ci est inférieure à 180 dollars par an	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	
(b) Dans quelle mesure les droits à pension de réversion sont-ils maintenus en cas de paiement de la pension d'ancienneté en tout ou en partie sous forme de capital ?	—	droits intégralement maintenus, sauf paiement au moment du départ, sous forme de capital, de l'équivalent actuariel de la pension de réversion		
II. PRESTATIONS EN CAS D'INVALIDITÉ ET EN CAS DE DÉCÈS	(1) Problèmes communs aux prestations d'invalidité et de décès	(a) Le risque « accident du travail » qui met en jeu la responsabilité de l'employeur doit être couvert par le régime de pensions ou en dehors de ce régime ?	couvert dans le cadre d'une police d'assurance souscrite à cet effet	couvert dans le cadre d'un régime spécial dont les prestations ne se cumulent pas avec celles du régime de pension
(b) L'admission au bénéfice des dispositions du régime relatives à l'invalidité et au décès doit-elle être subordonnée aux résultats d'un examen médical complet pratiqué au moment du recrutement de l'agent ?	oui	oui		
- Si oui, l'agent qui, lors de son entrée en fonctions, constitue un risque anormal pour le régime de pensions est-il exclu définitivement du bénéfice des prestations invalidité et décès ou seulement pour une période de 5 ans par exemple ?	exclusion temporaire (5 ans)	exclusion temporaire (5 ans)		

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions

- Dans quelle mesure de telles dispositions sont-elles applicables aux agents en fonctions lors de l'institution du régime de pensions ?

Formules adoptées

le délai de 5 ans se décompte à partir de... —

par la C.E.C.A.

par l'O.N.U.

- De telles dispositions doivent-elles s'appliquer dans le cas où le décès ou l'invalidité résulte d'un accident ?

ces dispositions ne s'appliquent qu'aux suites ou conséquences d'une maladie ou infirmité constatée lors de l'examen médical

n
o
n
,
a
p
p
l
i
c
a
b
l
e
s
l
o
r
s
q
u
e
l'
i
n
v
a
l
i
d
i
t
é
o
u
l
e
d
é
c
ès
r
és
u
l
t
e
d'
u
n
a
c
c
i
d
e
n
t
o
u
d'
u
n
e

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	
(2) Prestations en cas d'invalidité	(a) Qu'entend-on par invalidité ?	- Quels sont les critères d'appréciation de l'état d'invalidité ?	incapacité mettant l'intéressé dans l'impossibilité d'exercer ses fonctions	incapacité de l'agent à s'acquitter de ses fonctions par suite d'une déficience physique ou mentale
- Quel est le taux minimum d'incapacité permettant de considérer l'agent comme invalide ?	—	—		

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	b) p o u r l e s a g e n t s r e c r u t é s a p a à t 4 0 a n s , c e m i s h é g a l à 1 6 0 u n i t é s d e c o m p t e U. E. P.
(b) Le taux de la pension d'invalidité doit-il être unique ou, au contraire, doit-il varier en fonction de l'ancienneté de l'agent au moment où survient l'invalidité ?	- Si la seconde formule est retenue, le jeu doit-il en être limité par l'existence d'un taux minimum ?	- Si oui, tous les agents, quel que soit leur âge à l'entrée en fonctions, peuvent-ils bénéficier du taux maximum ?	taux unique : 60 % de son dernier traitement soumis à retenue. La pension ne peut toutefois être inférieure à 120 % du minimum vital, ce dernier étant égal à 70 % du traitement afférent à l'échelon 1 du grade 13, soit 966 unités de compte U.E.P. La pension ne peut être inférieure à 1.160 unités de compte U.E.P.	taux variant en fonction de l'ancienneté au moment où survient l'invalidité. Cependant, il existe un minimum :

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
(c) Selon quelles modalités l'autorité chargée de la gestion du régime peut-elle mettre fin aux versements de la pension lorsque le titulaire redevient apte à exercer une activité ?	après examen médical	après examen médical	
- Convient-il d'attribuer une prestation de départ, dans le cas où le régime en prévoirait une, à l'agent dont la pension d'invalidité est supprimée et qui n'est pas réintégré dans l'organisation ?	non	oui	prestation égale à la différence entre la prestation de départ décrite ci-dessus et le total des versements effectués au titre de la pension d'invalidité
(3) Prestations en cas de décès	(a) Pension de veuve :	La pension de veuve doit-elle, selon la formule généralement retenue, être égale à 50 % de la pension d'invalidité qui aurait été versée à l'agent s'il avait réuni, au moment de son décès, les conditions requises pour bénéficier d'une telle pension ?	non : la pension est égale à 50 % de la pension d'ancienneté qui aurait été servie au fonctionnaire décédé s'il avait pu y prétendre au moment de son décès. Toutefois, la pension ne peut être inférieure ni au minimum vital (actuellement 966 unités de compte U.E.P.) ni à 25 % du dernier traitement du fonctionnaire
(b) Pension de réversion	- La pension de réversion doit-elle, selon la formule généralement admise, être égale à 50 % de la pension d'ancienneté ou de la pension d'invalidité servie au moment de décès ?	oui	oui - Le bénéfice de la pension de réversion doit-il être réservé aux veuves dont le mariage est antérieur à l'attribution de la pension p

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
- La veuve peut-elle demander le versement de sa pension sous forme de capital lorsque le montant annuel de la pension est très modeste ? Si oui, quelle doit être la limite à prévoir ?	non	oui, si inférieure à 120 dollars par an	
- Le service de la pension doit-il être suspendu en cas de remariage de la veuve ? Si oui, convient-il d'attribuer à la veuve un versement en capital lors de la cessation du versement de la pension ?	oui ; sous réserve qu'une pension d'orphelin ne soit pas due aux enfants du titulaire, celle-ci perçoit une somme égale au double du montant annuel de sa pension	oui ; versement d'un capital égal au double du montant annuel de la pension supprimée	
(d) Pensions d'orphelins	- Le bénéfice de la pension d'orphelin doit-il être réservé aux enfants nés à la date de la liquidation de la pension, s'il s'agit du titulaire d'une pension ?	oui	oui
- La pension d'orphelin doit-elle être considérée exclusivement comme une prestation de caractère social et, en conséquence, son montant doit-il être fixé uniformément (par exemple à deux fois le montant de l'indemnité par enfant à charge servie aux agents en activité) ?	non : la pension est égale aux 8/10 de la pension de veuve ou de réversion à laquelle aurait eu droit la veuve. La pension peut être inférieure à 80 % du minimum vital soit à 1.100 unités de compte U.E.P. Elle est majorée pour chacun des enfants à charge à partir du 2 ^e de l'allocation pour enfants à charge	oui	égale à 2 fois le montant de l'indemnité pour enfants à charge
- A quel moment la pension cesse-t-elle d'être versée ? Lorsque l'orphelin atteint l'âge limite prévu pour le paiement de l'indemnité pour enfants à charge ?	oui	oui	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
- Doit-on fixer une limite au montant total des pensions d'orphelin allouées du chef d'un agent ou d'un titulaire d'une pension ? Si oui, le montant total ne doit-il pas être limité au montant du traitement moyen final de l'agent majoré des indemnités pour charge de famille ?	compte tenu du système appliqué, une telle limitation n'aurait pas de signification	oui, limite fixée au montantMu traitement moyen final majoré des indemnités pour charge de famille versées au momentdu décès	(e) « Pension de veuf » - En cas de décès d'un o agent féminin marié, u son conjoint peut-il, s'il i est reconnu incapable physiquement de subvenir à ses besoins, bénéficier d'une pension ?
- Si oui, cette pension ne doit-elle pas être calculée sur les mêmes bases que la pension allouée à une veuve ?	non, la pension est égale :	- soit à la moitié de la pension d'ancienneté dont sa femme aurait pu bénéficier au moment de son décès,	- soit à la moitié de la ou pension d'invalidité que sa femme percevait
(f) Prestation aux ayants-droit	Lorsqu'un agent décédé en activité ne laisse ni veuve ni orphelins susceptibles de bénéficier d'une pension, ses contributions personnelles doivent-elles être versées aux ayants-droit ?	non, des dons sont prévus en faveur des ayants-droit se trouvant dans une situation financière difficile. Le montant total des dons ne peut excéder 0,10 % du total des traitements soumis à retenue	les contributionslipersonne lles majorées des intérêts sont versées au bénéficiaire désignépar l'agent
(4) Majorations pour enfants à charge	(a) Quels en sont les bénéficiaires possibles ? Titulaires d'une pension d'ancienneté, d'invalidité, de veuve, de réversion ?	titulaires d'une pension d'ancienneté acquise à 60 ans ou après cet âge d'une pension d'invalidité de veuve, de veuf, de réversion	titulaire d'uneTTpension'gd'anc ienneté, d'invalidité, de veuve, de veuf, de réversion
(6) La majoration doit-elle être servie pour les enfants à charge nés après la date de liquidation de la pension, s'il s'agit d'une pension d'ancienneté ou d'invalidité ?	la majoration n'est servie que pour les enfants nés ou conçus à la date de la cessation des fonctions ou à la date du décès	la majoration est servie pour les enfants nés ou conçus à la date de la cessation des fonctions ou à la date du décès	
(c) Le montant ne doit-il pas être égal au montant de l'indemnité pour enfant à charge servie aux agents en activité ?	oui	oui	
(d) A quel moment la majoration cesse-t-elle d'être versée ? au moment où l'enfant atteint l'âge limite prévu pour le paiement de l'indemnité pour enfant à charge ?	dans les mêmes conditions que celles prévues en ce qui concerne l'indemnité servie aux agents en activité	dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'indemnité servie aux agents en activité	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
TITRE III. PAIEMENT DES PRESTATIONS, RÉÉVALUATION	I. MONNAIE DE COMPTE POUR L'APPLICATION DU RÉGIME DES PENSIONS	les droits à prestations sont fixés dans la monnaie de compte de la Communauté (unités de compte U.E.P.). Le problème se pose donc en des termes différents de ceux envisagés par le questionnaire	les droits à prestations sont fixés dans la monnaie dans laquelle les contributions ont été versées par l'organisation affiliée à laquelle appartient l'intéressé (en fait, les contributions sont versées en dollars). Le problème se pose donc en des termes différents de ceux envisagés par le questionnaire
- Peut-on retenir pour l'application du régime de pensions une monnaie de compte différente de celle dans laquelle sont exprimés les traitements ?	- Dans la négative, les droits à prestations doivent- ils être nécessairement liquidés dans la monnaie de compte ou est-il possible, après avoir calculé ces droits dans la monnaie de compte, d'en exprimer le montant dans la devise du pays de résidence du bénéficiaire, sur la base du taux de change en vigueur à la date de la liquidation ?		

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	
II. RÉÉVALUATION DES PENSIONS	- Doit-on assurer la réévaluation des pensions en cas de modification importante du pouvoir d'achat de la monnaie d'un pays membre où des pensions sont versées ?	- Dans l'affirmative, quelles mesures devraient être prises, à la fois sur le plan administratif et sur le plan financier, pour assurer, chaque fois que cela sera nécessaire, la réévaluation des pensions ?	- Les pensions servies dans la monnaie de compte doivent-elles être réévaluées dans les mêmes conditions que les traitements servis aux agents en activité ?	e- u c u h e d t e m o d i f i o a h l e a d p r è é a b e t b a d e s b r a i t a n a s s e o h a a t u e l h e n s à b h é t u d e

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
TITRE IV. FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS	I. RESSOURCES DU RÉGIME	(a) Le montant total des cotisations doit-il être déterminé en ménageant au régime une marge de sécurité ?	— oui
(b) Quel doit être le montant total des cotisations ?	24 %	21 %	
(c) Quelle doit être la répartition des cotisations, entre les agents et l'organisation ?	1/3-2/3	1/3-2/3	
II. ÉQUILIBRE FINANCIER DU RÉGIME	(a) Quelle doit être la périodicité des évaluations actuarielles permettant de contrôler l'équilibre financier du régime ?	tous les 3 ans	tous les 3 ans
(b) Ne convient-il pas de procéder à une évaluation actuarielle chaque fois que l'un des éléments déterminant le coût du régime subit une variation ?	non	oui	

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
(c) A qui incombe la couverture des déficits éventuels ?	ce point n'est pas tranché	aux organisations affiliées à la Caisse	(d) Comment peut-on remédier, pour l'avenir, à un déséquilibre financier ? par une modification du régime des prestations ? par une modification des taux de cotisations ?
			Si oui, quelles en seront les conséquences pour les agents en fonctions ?

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.	
TITRE V. GESTION DU RÉGIME ³	I. STATUT JURIDIQUE DE LA CAISSE DE PENSIONS	(a) La Caisse de pensions doit-elle être considérée comme un service de l'organisation soumis à des règles de fonctionnement spéciales ou, au contraire, doit-elle posséder une personnalité juridique distincte de celle de l'organisation ?	le régime ne prévoit pas la création d'une Caisse de pensions. L'application des dispositions du règlement du personnel relatives au régime de pensions est assurée particulièrement par la Haute Autorité, partiellement par chacune des institutions pour ses propres fonctionnaires	service annexe de l'O.N.U. assurant l'application du régime de pensions règles de fonctionnement spéciales

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
II. GESTION ADMINISTRATIVE	(a) La gestion administrative doit-elle être répartie, sous le contrôle de l'organe directeur, entre les différents services compétents de l'organisation ou, au contraire, doit-elle être confiée à un bureau spécialement créé à cet effet ?	—	confié à un bureau spécialisé placé sous l'autorité du comité de gestion
(b) Les fonctions de conseiller médical de la Caisse peuvent-elles se cumuler avec les fonctions de médecin-conseil de l'organisation ?	—	oui	
(c) Qui supporte les frais d'administration de la Caisse ?	à la charge des institutions	frais de fonctionnement du comité mixte de la Caisse commune : à la charge de la Caisse ; frais de fonctionnement des comités des pensions propres à chaque organisation affiliée : à la charge du budget de l'organisation considérée	
III. GESTION FINANCIÈRE	(a) Qui décide du placement des avoirs de la Caisse ? le plus haut fonctionnaire de l'organisation ou le comité de gestion de la Caisse?	les avoirs font partie du patrimoine de la Haute Autorité qui les gère	le Secrétaire Général de l'O.N.U.
- Doit-on prévoir la création d'un comité consultatif de placements ? Si oui, qui choisira les membres du Comité de placements ?	—	oui, nommés par le Secrétaire Général après avis du comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires	
(b) Qui assure la vérification des comptes de la Caisse et selon quelle périodicité ?	—	le Comité des Commissaires aux Comptes de l'O.N.U.	
IV. CONTRÔLE	(a) Qui assure le contrôle de la gestion de la Caisse ?	—	l'Assemblée Générale de l'O.N.U.
(b) Un rapport annuel doit-il être soumis au comité directeur de l'organisation ?	non	rapport annuel à l'Assemblée Générale de l'O.N.U.	

3. Les problèmes évoqués sous le titre V sont ceux qui se poseraient si la formule du financement des une Caisse de pensions était retenue.

Points à traiter dans l'étude d'un régime de pensions	Formules adoptées	par la C.E.C.A.	par l'O.N.U.
V. RECOURS CONTRE LES DÉCISIONS DE L'AUTORITÉ CHARGÉE DE LA GESTION	(a) La validité des décisions de caractère individuel peut-elle être contestée par les agents intéressés ?	oui	oui
(b) Si oui, quelle est l'autorité chargée de trancher les litiges ? la juridiction administrative normale ou une instance spécialement prévue à cet effet ?	la juridiction administrative normale, c'est-à-dire la Cour de Justice	la juridiction administrative normale, en l'espèce de Tribunal Administratif des Nations Unies	
TITRE VI. QUESTIONS DIVERSES	(a) Quelle est la situation du titulaire d'une prestation du régime de pensions au regard des législations fiscales ?	—	soumis à la législation fiscale du pays de sa résidence
(b) L'agent peut-il Être déchu de tout ou partie de ses droits à prestations du régime de pensions à titre de sanction d'iciplinaire ? Si oui, quelle est l'autorité compétente pour en décider ?	le fonctionnaire révoqué est automatiquement privé du bénéfice de l'allocation départ	oui le Comité de la Caisse se conforme aux recommandations formulées par l'autorité investie du pouvoir de nomination	
(c) Des dispositions particulières doivent-elles être prévues en ce qui concerne les fonctionnaires nationaux détachés auprès de l'organisation ?	non	non, sous réserve que le fonctionnaire ne soit pas titulaire d'un contrat de durée déterminée inférieure à 5 ans	
(d) Est-il nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour régler les cas de transferts de personnels entre deux organisations dotées d'un régime de pensions identique ou commun ?	oui	non	

B.

Annexe ANNEXE

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, Conseil Spécial de Ministres: M. A. ZIPCY, Directeur (Observateur).

Haute Autorité: M. Rossi, Directeur adjoint (Observateur).

Assemblée Parlementaire Européenne: M. GENUARDI, Chef de la Division de l'Administration (Observateur); M. J. Cl. CAVOUKDJIAN-GALLI, Chef du Bureau du Personnel (Observateur).

Conseil de l'Europe: M. A. DAUSSIN, (Vice-Président), Directeur des Affaires Administratives; M. A. LOTH, Chef de la Division des Finances, M. H. GOLSONG (Secrétaire), Secrétaire ; M. J. PICARD (Secrétaire), Second Secrétaire.

Organisation Européenne de Coopération Économique: M. J. BERNIER, Directeur de l'Administration et des Conférences ; M. R. GRÉGOIRE (Président), Directeur de l'Agence européenne de Productivité ; M. E. A. KERN, Chef de la Division des Services financiers ; Mme WACRENIER, Administrateur ; M. J. P. PAPY, Administrateur.

Organisation Européenne pour la Recherche Nucléaire (C.E.R.N.): M. R. W. PENNEY, Chef du Personnel (Observateur).

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord: M. W. J. de VRIES, Chef du Personnel (Observateur).

Union de l'Europe Occidentale: Colonel W. H. J. COURTIS, Chef d'Administration.

II. EXPERTS DES GOUVERNEMENTS

Belgique: M. A. MOLITOR, Chef du Cabinet du ministre de la Justice, Directeur Général au Ministère de l'Instruction Publique.

France: M. P. CHATENET, Directeur de la Fonction Publique ; M. J. LAMORLETTE, Direction de la Fonction Publique.

République Fédérale d'Allemagne: M. K. HAACK, Ministère de l'Intérieur ; M. J. DEUTZ, Ministère de l'Intérieur ; M. BURSCHE, Ministère de l'Intérieur ; M. H. H. WALLICHS, Ministère des Affaires Étrangères ; M. VIEHMANN, Ministère des Affaires Étrangères.

Pays-Bas: M. N. C. de GROOT van EMBDEN, Attaché financier près de l'ambassade des Pays-Bas à Paris ; M. G. H. van HERWAARDEN, Ministère de l'Intérieur.

Turquie: M. M. N. IMRE, Ministère des Affaires Étrangères.

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