



**Doc. 1050**

16 septembre 1959

## Mesures à prendre en vue de la création d'une fonction publique européenne

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

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Adolfus MOLTER, Belgique, Groupe socialiste

---

1. 1959 - 11e session - Deuxième partie



### **A. I. Projet de recommandation**

L'Assemblée,

Vu la Résolution (59) 16, adoptée le 6 juin 1959 par le Comité des Ministres, décidant la transformation du Groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne en un comité consultatif de la fonction publique européenne;

Vu les rapports publiés par le Groupe de travail;

Convaincue que le problème de la fonction publique européenne est un problème d'une grande importance pour l'avenir des institutions européennes et qu'il devrait en être tenu compte dans l'étude des problèmes de la rationalisation;

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

Estimant que la création de ce corps est de l'intérêt des organisations, de l'intérêt des gouvernements qui en sont membres et de l'intérêt des fonctionnaires à leur service;

Exprimant sa profonde déception de devoir constater que le Comité des Ministres ne poursuit pas avec plus d'énergie la solution du problème,

Recommande au Comité des Ministres de se saisir immédiatement du problème et de reconnaître :

1. la nécessité d'unifier les conditions de service des agents au sein de toutes les organisations européennes ;
2. l'importance de l'élaboration de méthodes communes de recrutement, et en particulier la nécessité d'assurer une large publicité aux possibilités d'emplois dans les organisations européennes dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe;
3. la nécessité de la collaboration entre les organisations sur le plan de la formation des agents ;
4. la nécessité d'assortir un futur statut du personnel de garanties juridictionnelles;
5. la nécessité d'assurer auprès des Secrétariats une représentation équitable des intérêts et des opinions du personnel;
6. la nécessité d'établir une liaison entre le comité spécial de la rationalisation et le comité consultatif de la fonction publique européenne.

## B. II. Exposé des motifs par M. MOLTER

### 1. I. Introduction

1. Le présent rapport a pour but, sept ans après que l'idée de la fonction publique européenne ait été avancée auprès de l'Assemblée Consultative, de faire le point de la situation. Ce n'est pas une étude technique qui, au demeurant, ferait double emploi avec les rapports du groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne. Il était, selon nous, plus utile de se donner le temps de réfléchir et, parvenus à mi-côte, d'embrasser d'un coup d'oeil circulaire le chemin accompli et celui qui reste à faire.

Le rapporteur a donc cru bien faire j'en restant sur le plan des idées générales, ce | qui n'empêche pas d'évoquer chemin faisant certains obstacles très précis auxquels nous nous heurtons encore. C'est à les mieux connaître et pour les mieux surmonter que doit être maintenant consacrée notre activité dans le domaine de la fonction publique européenne. Si le présent rapport a pu clarifier la situation et apporter sa contribution à l'édifice patiemment construit de la fonction publique européenne, il aura atteint pleinement les objectifs limités que le rapporteur lui avait fixés.

### 2. II. Définition du problème

2. La fonction publique européenne se présente comme un but à atteindre : la création d'un véritable corps de fonctionnaires au service des institutions européennes.

Ce principe étant posé, force est bien de constater immédiatement que sa réalisation apparaît lointaine et la route qui y conduit, semée d'obstacles. Rien n'interdit, en attendant, de rechercher des objectifs temporaires plus modestes qui jalonnent la voie de la fonction publique européenne et en faciliteront les approches. Faute de pouvoir rassembler les fonctionnaires des organisations sous un même statut, rien n'empêche de travailler au rapprochement progressif des institutions dans le domaine considéré.

3. Cet effort de rapprochement entre les organisations paraît pouvoir se situer sur trois plans différents :

- a. Création d'une conscience commune à tous les agents de toutes les organisations. Equivalent du sens du service public, du souci de l'intérêt général qui caractérisent les fonctionnaires nationaux de nos pays, cette conscience commune sera faite essentiellement d'attachement à la cause européenne, représentée par l'institution au service de laquelle l'agent se trouve placé. Elle sera aussi, par-dessus la diversité des organisations, faite du sentiment de participer à une même tâche. C'est ainsi que la conscience collective des fonctionnaires européens pourra s'avérer un des éléments nécessaires de l'unification de notre continent.
- b. L'orientation des esprits vers un but commun étant obtenue, il sera non moins nécessaire, non moins urgent, de doter les agents des organisations d'une discipline intellectuelle sinon commune, du moins suffisamment cohérente dans sa diversité. La multiplicité des origines nationales, des langues et des formations intellectuelles aboutit souvent actuellement à de grandes difficultés dans la marche des affaires. Si elle est indiscutablement un élément d'enrichissement par le jeu des contacts individuels, elle doit être complétée par une formation donnant à tous les agents les mêmes habitudes de travail, les mêmes méthodes, et des modes de pensée suffisamment proches et parfaitement adaptés aux nécessités du travail international.
- c. Enfin, les organisations, souvent contre leur gré, il faut le reconnaître, se sont vu imposer des conditions de travail qui n'ont qu'un point commun : la lourdeur de l'appareil juridique et la complexité de ses rouages. La situation est ce qu'elle est et nous croyons difficile d'y remédier en profondeur directement, car cet état de choses est lié à la nature même des organisations internationales. Mais il est possible, indirectement, d'améliorer le rendement par l'usage d'un outil convenable, c'est-à-dire de corps d'agents dévoués et compétents. Sans jeter de discrédit sur les agents actuellement en fonctions, il est permis de penser, nous verrons tout à l'heure pourquoi, que leur rendement moyen peut être amélioré par un rapprochement, une harmonisation et une rationalisation des conditions de service.

### **3. III. Les raisons d'être d'une fonction publique européenne**

4. Nous venons d'indiquer sommairement ce que serait une fonction publique européenne idéale et ce que l'on pouvait attendre, d'une manière plus immédiate, d'un effort sérieux d'harmonisation. Ce rappel des « vérités premières » n'était peut-être pas inutile si l'on songe que c'est en 1952, voici déjà sept années, que l'idée germa pour la première fois et que l'expression même apparut dans les textes officiels.

Il convient de dégager maintenant d'une manière plus détaillée les raisons qui militent en faveur d'un tel effort, les motifs pour lesquels le but défini plus haut apparaît désirable.

Ces motifs sont de deux ordres :

#### **3.1. (a) Politiques**

La construction de l'Europe ne souffre que trop, nous, le savons tous, de la diversité des institutions européennes. C'est là la conséquence du processus historique qui contraint notre vieux continent à s'organiser empiriquement en l'absence d'un pouvoir fédérateur. Il ne peut s'ensuivre qu'une période de tâtonnements et d'efforts un peu dispersés. Les bonnes volontés ne manquent heureusement pas pour pallier, grâce à de tenaces efforts, ce que l'anarchie juridique où nous vivons pourrait avoir de dangereux pour la réalisation du but commun à atteindre.

Il faut reconnaître qu'il y a un intérêt évident à associer à cet effort des bonnes volontés individuelles les agents des organisations. Nous savons par expérience le rôle capital qu'ils jouent dans l'élaboration et la réussite de tous nos projets. Sans leur compétence et leur dévouement combien d'idées généreuses n'auraient sans doute jamais vu le jour !

Réunir ces agents dans un cadre commun administratif et juridique, leur assurer une véritable carrière par le moyen d'une fonction publique européenne, c'est les attacher bien plus solidement à la cause de l'unité de l'Europe, mais c'est aussi favoriser au sein de la mosaïque institutionnelle existante la naissance d'un lien étroit, une pensée politique commune, une unité de doctrine et d'orientation, une vue commune des problèmes, une volonté commune de les résoudre.

#### **3.2. (b) Administratifs**

Nous venons de souligner la diversité et la dispersion des institutions et les conséquences ; politiques qu'entraîne cet état de choses. Les conséquences administratives n'en sont pas moins dommageables à la cause de l'Europe. Les mêmes disparités se retrouvent en effet dans les statuts et les règlements de personnel. Ceux-ci, de conceptions différentes, offrent aux agents des conditions plus ou moins avantageuses, d'où des difficultés de recrutement, quelquefois des surenchères. L'absence quasi : générale d'une véritable carrière entraîne une grande instabilité parmi les agents, et offre, dans certains cas, de redoutables possibilités de pression.

Compte tenu de ce qui précède, et dans un premier stade, il apparaît que l'effort d'harmonisation devrait porter sur les points suivants :

- a. Organisation d'une carrière stable, c'est-à-dire offrir aux candidats aux emplois des organisations européennes un rythme d'avancement convenable, une stabilité d'emploi suffisante, des avantages sociaux tels que notre société moderne les exige généralement, un système de retraite avantageux, des garanties juridictionnelles aussi sûres que nos administrations nationales les présentent.
- b. Un alignement sur des bases raisonnables des traitements et des conditions de service offerts par toutes les organisations.
- c. La création de corps de fonctionnaires compétents et dévoués, ceci résultant tout naturellement de ce qui précède.

Cet effort sur le plan administratif permettrait d'obtenir une sensible amélioration du rendement administratif des organisations. Il est justifié par le caractère permanent ou quasi permanent de la plupart d'entre elles, que les traités qui sont à la base de leur création leur prévoient une durée illimitée, ce qui est le cas du Conseil de l'Europe, ou une durée qui, pour être limitée, n'en représente pas moins beaucoup plus qu'une carrière normale (par exemple la C. E. C. A.). Il existe donc, pour les organisations, une garantie de durée qui leur permet d'assurer à leur personnel une stabilité convenable.

#### 4. IV. L'évolution du problème de la fonction publique européenne depuis 1952

##### 4.1. A. LES PROGRÈS ACCOMPLIS

###### 4.1.1. 5. Les initiatives de l'Assemblée

C'est l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe qui, on se le rappellera, a évoqué la première la possibilité de créer une fonction publique européenne. C'est le 30 mai 1952 (Résolution 11-1952) que, répondant à une demande d'avis du Comité des Ministres, l'Assemblée indiquait que « pour éviter un cloisonnement administratif excessif des Communautés et des autres organisations européennes, il conviendrait de tendre à la définition d'un véritable statut commun de la fonction publique européenne ».

Plus tard, l'affaire étant à l'étude devant le Comité des Ministres, l'Assemblée chargeait (Directive 95 - 20 avril 1956) sa commission des Questions juridiques et administratives d'en suivre l'évolution.

Ultérieurement, le Groupe de travail pour l'étude des problèmes de la fonction publique européenne étant créé, l'Assemblée insistait pour que l'occasion de la création des deux nouvelles Communautés à six soit saisie « pour que soient élaborées des propositions concrètes concernant une fonction publique européenne » (Recommandation 134-1957), puis demandait l'élargissement du mandat du Groupe de travail (Recommandation 136-1957), enfin recommandait la transformation du Groupe de travail en un organe permanent de coordination et appelait son attention sur certains points précis du problème qui lui était confié (Recommandation 155-1958)

Enfin, il convient de rappeler la : création le 3 mai 1957 de la sous-commission mixte de la fonction publique européenne, réunissant des représentants de la commission juridique et de la commission du Budget. Celle-ci a tenu huit réunions depuis sa création.

###### 4.1.2. 6. Le rôle du Comité des Ministres

Le Comité des Ministres a accepté de s'intéresser au problème de la fonction publique européenne en 1954. A la suite de négociations menées par le Secrétariat Général avec les autres organisations européennes, il est apparu que le meilleur moyen de mettre en route l'élaboration d'une fonction publique européenne était la constitution d'un groupe d'experts indépendants désignés partie par les organisations européennes, partie par les Etats membres du Conseil. C'est à cette définition que répond le Groupe de travail créé par la Résolution (55) 19, et il est certain que cette décision du Comité des Ministres a constitué un progrès sensible dans la voie qui mène à la fonction publique européenne.

Il est cependant apparu assez vite que si le Groupe de travail était un instrument d'études bien adapté à cette fonction — et les trois rapports déposés jusqu'à présent le prouvent — il ne pouvait constituer un moyen efficace de réalisations. C'est pourquoi, s'en rendant compte d'ailleurs lui-même, il avait suggéré sa transformation en un organe permanent de coordination propre à susciter entre les organisations cette indispensable collaboration administrative. Cette idée avait, on l'a vu plus haut, été également mise en avant par l'Assemblée.

Il faut se féliciter ici de constater que le Comité des Ministres, sans aller jusqu'à la solution complète qui vient d'être évoquée, vient d'admettre (Résolution (59) 16) la transformation du Groupe de travail en un Comité consultatif de la fonction publique européenne, dont le mandat, qui comporte un rôle consultatif à l'initiative des organisations et des gouvernements, paraît propre à faciliter la coopération administrative entre les organisations, Certes, ce système n'est admis que pour une période expérimentale de trois années, mais on peut penser que, dans ce délai, ses bienfaits se seront suffisamment fait sentir pour convertir les plus incrédules.

###### 4.1.3. 7. Le rapprochement de quatre organisations

Dans un domaine plus étroit, il faut noter que quatre organisations, le Conseil de l'Europe, l'O. E. C. E., l'O. T. A. N. et l'U. E. O. viennent d'adopter un système commun de classement des emplois et de barèmes de traitements. Ce système ne correspond pas entièrement aux propositions du Groupe de travail, mais il s'inspire du même esprit et il est bien entendu perfectible. Il faut se féliciter, sous ces réserves, d'un résultat qui montre clairement la possibilité d'harmoniser les statuts des personnels des organisations.

#### 4.1.4. 8. *Coordination entre les Six*

On sait que les trois Communautés à six ont décidé d'utiliser les services de certaines institutions communes : Secrétariat des Conseils, Greffe de la Cour de Justice, Greffe de l'Assemblée Parlementaire Européenne. C'est un point important qui aurait dû, semble-t-il, être complété par l'adoption d'un statut unique pour les personnels des trois Communautés. Il semble, car, à vrai dire, rien n'est encore décidé, que l'on s'oriente vers une solution moins rationnelle et que les deux nouvelles Communautés jouiront d'un statut du personnel différent de celui appliqué aux agents de la C. E. C. A.

C'est donc, sur ce point précis, un demi-échec qu'il faut honnêtement reconnaître.

### 4.2. B . **LES OBSTACLES**

9. Ainsi donc, on vient de le voir, tous ces efforts souvent très intéressants pour aboutir à la constitution d'une véritable fonction publique européenne n'ont pas encore obtenu un résultat décisif. Des résultats partiels ont été enregistrés, mais des obstacles s'interposent encore entre la volonté des partisans de la fonction publique européenne et le but à atteindre.

Ces obstacles seront examinés ci-après selon leur origine.

#### 10 . Du côté des États

Nos États nationaux, reconnaissons-le franchement, ne sont pas encore suffisamment conscients de l'importance du problème. Héritiers d'une tradition administrative séculaire qui les a faits ce qu'ils sont, ils ont consacré de patients efforts à l'élaboration d'une fonction publique entièrement vouée à l'intérêt général, jouissant d'une grande considération et dont l'esprit de dévouement au service public, la loyauté et la compétence assurent la bonne marche de l'appareil de l'Etat. Or, ces mêmes États qui ont créé nos organisations européennes et qui, pour une large part, les alimentent de leurs subsides, deviennent réticents dès qu'il s'agit de doter ces organisations des corps de fonctionnaires qui leur sont cependant indispensables. Pire même, dans certains milieux nationaux, il semble que l'on soit hostile à l'idée même d'une fonction publique européenne et que l'on conçoive les cadres de nos organisations comme un lieu de passage pour les fonctionnaires nationaux entre deux emplois de leur administration d'origine. Même si l'on ne va pas jusque-là, on prétend trop souvent exercer un droit de regard sur le recrutement des agents, conserver sur ceux-ci des moyens de pression. Les États devraient se rendre compte que leur intérêt bien compris n'est pas de porter au sein des organisations leurs rivalités nationales, et qu'ils doivent aider eux-mêmes à maintenir intangible l'indépendance du fonctionnaire européen. C'est la base fondamentale sans laquelle rien de valable ne saurait être construit.

Il est temps que nos gouvernements et nos administrations nationales se pénétrant bien de ces vérités et nous verrons plus loin comment des parlementaires peuvent les y aider.

#### 4.2.1. 11. *Du côté des organisations*

Si étrange que cela puisse paraître, puisqu'en somme une telle attitude va à l'encontre de leurs intérêts bien compris, les organisations n'échappent pas à tout reproche en ce qui concerne la lenteur avec laquelle progresse l'idée de la fonction publique européenne. Elles ont certes toutes marqué leur intérêt pour le problème en participant aux travaux du Groupe de travail. Notons seulement que les résultats de ces travaux ne les lient pas. C'est un bien en ce sens que c'est sans doute le seul moyen d'aboutir à des conclusions, mais il reste à faire passer celles-ci dans les faits et c'est pour une large part la responsabilité des organisations. Or celles-ci sont trop souvent d'une jalousie sourcilieuse quant à leur indépendance. Il faut bien reconnaître qu'aucune coopération valable ne peut s'instituer sans une limitation volontaire de l'exercice de cette indépendance. En outre, toute organisation a une tendance naturelle à désirer assez peu le changement et à s'abriter derrière une particularité souvent factice pour refuser de s'aligner sur les autres. Une telle attitude s'inspire souvent d'un sentiment erroné de supériorité. Il faut que chacune se rende compte qu'elle est peu réaliste et va à l'encontre des intérêts des organisations elles-mêmes.

#### 4.2.2. 12. *Du côté des opinions publiques*

Un grave obstacle à la constitution d'une fonction publique européenne réside dans le manque d'intérêt dû sans doute à l'ignorance des opinions publiques. Celles-ci sont à la vérité mal ou pas du tout informées des conditions de fonctionnement des organisations. Elles sont portées à croire que celles-ci disposent d'un énorme appareil administratif (il s'en faut de beaucoup!) et leur attention est appelée sur deux points précis : l'octroi des privilèges et le niveau des traitements. On comprend aisément dans ces conditions qu'un certain

sentiment d'envie puisse se faire jour et que, dès lors, tout ce qui tend à assurer une stabilité de carrière aux agents des organisations soit mal accueilli. Or, c'est précisément cette absence de carrière et de tous les avantages y afférents qui justifie largement le niveau parfois supérieur au niveau local des traitements des agents. En outre, compte tenu des difficultés particulières au travail international — et nous savons par expérience que ces difficultés sont très réelles — la comparaison rigoureuse avec les emplois comparables du secteur national n'est pas possible. Ce n'est pas le lieu d'entrer ici dans les détails du problème, mais il est clair qu'un effort d'information à l'égard des opinions publiques s'impose. Il faudrait leur montrer que la rationalisation que représenterait la fonction publique européenne n'irait pas, bien au contraire, même sur les points précités, à l'encontre des inquiétudes des opinions publiques. A cet égard, le rapport du Groupe de travail sur le problème du statut de séjour (douzième rapport — juillet 1958) a préconisé des solutions raisonnables et tout à fait dégagées du souci de maintenir des privilèges existants.

## 5. V. Conclusions

13. Il reste à déterminer, compte tenu de ce qui précède, quelle peut être l'action à entreprendre par l'Assemblée Consultative et comment celle-ci peut aider à faire progresser dans les esprits et dans les actes la fonction publique européenne.

14. Sur le plan interne du Conseil de l'Europe, la résolution du Comité des Ministres prescrivant la transformation du Groupe de travail en Comité consultatif de la fonction publique européenne pour trois années donne, au moins pour l'immédiat, satisfaction à l'une de nos revendications essentielles. Sans doute y aura-t-il lieu ultérieurement d'aller plus loin encore, mais le problème n'est pas actuel et nous devons reconnaître que le Comité des Ministres vient d'accomplir un acte tangible et important en faveur de l'idée que nous défendons.

15. Hors du Conseil, c'est au sein de nos parlements nationaux qu'il nous faut agir; il faut s'efforcer de susciter des débats à ce sujet, intéresser nos collègues et nos gouvernements, les convaincre de l'importance et de l'urgence du problème. A cet égard, l'exemple du Bundestag doit servir de modèle. A l'issue d'un débat en profondeur, le Bundestag a voté le 21 janvier 1959 une recommandation demandant au Gouvernement fédéral de faire tout son possible pour que soit établi sans retard un s t a t u t de la fonction publique européenne. Si tous nos gouvernements se trouvaient devant des textes analogues, nul doute que nous aurions sérieusement avancé dans la voie de la fonction publique européenne.

16. Quels sont maintenant les points particuliers sur lesquels nous devons plus particulièrement insister :

Le statut-type. Il s'agit de l'une des tâches essentielles du Comité consultatif et dont il a, au reste, déjà commencé la réalisation. Le statut-type ne sera pas le statut commun de tous les agents des organisations, nous n'en sommes pas encore là, mais ce sera un statut modèle, même s'il n'est appliqué nulle part dans son intégralité, qui n'en constituera pas moins un fonds commun dans lequel les organisations viendront puiser pour travailler au rapprochement progressif de leurs statuts actuels.

On trouvera ci-dessus un projet de recommandation qui, rappelant les idées cidessus exprimées, appelle en outre l'attention sur :

- a. la nécessité d'arriver à une unification des conditions de service;
- b. l'importance que représente l'élaboration de méthodes communes et rationnelles de recrutement. A cet égard, nous voudrions ici relever l'intérêt que présentent pour les organisations les candidats issus des instituts européens qui, publics ou privés, dispensent une formation particulièrement bien adaptée aux besoins des organisations. Des techniques convenables de recrutement, reposant essentiellement sur le système du concours par épreuves, inciteraient ces jeunes gens, pour le plus grand bénéfice des organisations, à se porter plus souvent candidats aux emplois vacants ;
- c. dans le même ordre d'idées, la recommandation doit souligner l'importance d'une collaboration des organisations dans le domaine de la formation. Sur ce point, il suffit de suivre les indications données par le 3e rapport du Groupe de travail et de les mettre en pratique ;
- d. l'Assemblée a déjà insisté à diverses reprises sur l'intérêt que présenterait l'existence d'un système juridictionnel administratif pour les fonctionnaires des organisations. Il n'est pas mauvais de le rappeler;
- e. enfin, les personnels devraient avoir partout la possibilité d'une équitable représentation de leurs intérêts et de leurs opinions auprès des Secrétariats.