



Doc. 542

16 octobre 1956

Procédure de nomination des fonctionnaires supérieurs du Secrétariat du Conseil de l'Europe

Rapport

Bureau de l'Assemblée

Rapporteur: Lord Walter Thomas LAYTON, Royaume-Uni

1.

Le mode de nomination et les conditions de service des trois fonctionnaires supérieurs du Secrétariat du Conseil de l'Europe ont fait l'objet d'échanges de vues entre le Comité des Ministres et le Bureau de l'Assemblée depuis l'adoption par l'Assemblée, il y a trois ans, de la Recommandation 49. La question a été également débattue de temps à autre au sein de l'Assemblée même, et, à la suite d'une proposition présentée à l'Assemblée au cours de l'un de ces débats, un groupe de travail mixte, composé de représentants du Bureau de l'Assemblée et des Délégués du Comité des Ministres, a été institué en juillet 1955. Les membres parlementaires et gouvernementaux de ce groupe de travail se sont mis d'accord sur un certain nombre de points, mais deux des plus importants restent encore en suspens, à savoir :

1. le droit de présenter des candidatures et
2. la durée du mandat.

Le Bureau de l'Assemblée croit maintenant devoir faire rapport à l'Assemblée sur l'état des travaux du groupe de travail mixte.

2. Historique

L'historique du problème peut être brièvement retracé.

Huit nominations à ces trois postes sont intervenues depuis la création du Conseil de l'Europe en 1949, soit :

Deux Secrétaires Généraux

Trois Secrétaires Généraux adjoints, et

Trois Greffiers de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint.

Les dates et autres renseignements relatifs à ces postes figurent en annexe au présent rapport.

L'article 36 (b) du Statut du Conseil de l'Europe stipule que

« le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint sont nommés par l'Assemblée Consultative sur recommandation du Comité des Ministres ».

A la première Session de l'Assemblée, en août 1949, le Comité des Ministres avait recommandé la nomination de M. Paris comme Secrétaire Général et celle de M. Halford comme Secrétaire Général adjoint. Le Comité n'avait pas présenté d'autres candidatures et sa recommandation fut adoptée par l'Assemblée.



Par la suite, au cours de la même session, l'Assemblée devait recommander aux Ministres d'insérer dans le Statut une disposition prévoyant la nomination d'un autre Secrétaire Général adjoint, responsable devant l'Assemblée et son Bureau. Au cours de la deuxième Session de l'Assemblée, en août 1950, le Comité des Ministres, en attendant la modification de l'article du Statut applicable en l'espèce, informait l'Assemblée qu'il l'autorisait à nommer,

« sur recommandation du Comité des Ministres, un Chef des Services Administratifs de l'Assemblée, qui aura rang de Secrétaire Général adjoint et sera placé sous l'autorité du Secrétaire Général ».

Cette nomination devait intervenir trois jours plus tard, les Ministres ayant présenté une seule candidature comme dans le cas des nominations aux deux autres postes effectuées l'année précédente.

L'usage de ne soumettre à l'Assemblée qu'une seule candidature fut repris lors du remplacement, en mai 1952, du premier Secrétaire Général adjoint et, à nouveau, après le décès du premier Secrétaire Général durant l'été de 1953.

A la suite de cette dernière nomination, toutefois, l'Assemblée, dont certains membres avaient à plusieurs reprises fait valoir qu'elle devrait pouvoir exprimer réellement son opinion en procédant à un choix entre plusieurs candidats, adoptait la Recommandation 49 qui contenait les propositions suivantes :

1. Le Secrétariat devrait avoir un caractère international.
2. L'Assemblée et le Comité des Ministres devraient se concerter au sein du Comité Mixte avant que des candidatures aux trois postes supérieurs fussent présentées à l'Assemblée.
3. Aucune fonction du Secrétariat ne devrait être considérée comme l'apanage d'un Etat membre déterminé.
4. Pour les nominations aux postes devenus vacants, il conviendrait de prendre en considération les qualifications et l'expérience des personnes déjà employées au Conseil de l'Europe, dans la mesure compatible avec la nécessité de pouvoir faire appel de temps à autre à des talents nouveaux et avec une répartition géographique équitable des fonctions à pourvoir.

Au cours des discussions relatives à cette recommandation, l'Assemblée devait affirmer son attitude à la nouvelle que le poste de Greffier (qui présentait pour elle un intérêt particulier) allait sans doute devenir vacant à bref délai.

Les Ministres acceptèrent la Recommandation 49 et leur décision fut communiquée à l'Assemblée en janvier 1954. Au cours de l'hiver, toutefois, de fréquents échanges de vues eurent lieu au sujet de la procédure de nomination et de la question de savoir si cette procédure devrait s'appliquer au poste qui allait devenir vacant. Les Ministres admirèrent le point de vue selon lequel ils devraient présenter plusieurs candidatures, mais ils proposèrent d'abord trois candidats italiens. Cependant, la Commission Permanente continua d'insister pour que des agents en fonctions au Secrétariat figurent parmi les candidats, et lorsque l'Assemblée se réunit en mai, la liste qui lui fut soumise comportait les noms de trois personnes de nationalité différente, dont celui d'un agent du Secrétariat. Le 24 mai 1954, M. Struycken fut élu sur cette liste.

L'année suivante, le poste de Secrétaire Général adjoint devenait vacant pour la seconde fois. Les discussions au sein du Comité Mixte révélèrent que les Ministres avaient envisagé de proposer les noms de quatre candidats, tous membres du Secrétariat, mais que trois d'entre eux s'étaient désistés après avoir appris que les Ministres avaient l'intention d'exprimer leur préférence pour l'un des candidats. L'Assemblée approuva la candidature présentée par les Ministres, mais le Bureau écrit au Comité des Ministres en insistant pour « qu'une liberté de choix soit donnée à l'Assemblée pour les nominations que le Statut lui confie ».

La huitième et dernière nomination est intervenue au mois d'avril de cette année, l'Assemblée ayant voté sur la base d'une liste de deux noms, entre lesquels le Comité des Ministres n'avait exprimé aucune préférence. Le Bureau a eu une entrevue avec les candidats, mais l'Assemblée a décidé de ne pas demander l'avis du Bureau.

3. Les négociations au sein du groupe de travail

Entre temps, le groupe de travail mixte institué l'an dernier a examiné un nouveau projet de règlement relatif à ces nominations. Il n'est pas nécessaire de rendre compte de ces discussions dans le détail, mais les sept clauses ci-après pourraient être acceptées par les deux parties, si les divergences d'opinions mentionnées sous certains points peuvent être éliminées.

3.1. 1. Présentation des candidatures - Clause proposée par le Bureau de VAssemblée

En cas de vacance de l'un des trois postes les plus élevés du Secrétariat Général, des propositions de candidatures pourront être soumises :

par un ou plusieurs gouvernements membres,

par des agents du Secrétariat Général,

par des groupes de Représentants à l'Assemblée, comprenant cinq Représentants au moins et dix Représentants au plus.

Les gouvernements membres et les Représentants à l'Assemblée feront parvenir leurs propositions au Secrétaire Général qui les transmettra au Comité des Ministres. Les agents du Secrétariat Général soumettront leurs candidatures au Secrétariat Général qui les transmettra, s'il le juge utile, au Comité des Ministres, avec les observations qu'il aurait à formuler.

Clause proposed by the Committee of Ministers

En cas de vacance de l'un des trois postes les plus élevés du Secrétariat Général, dont les titulaires sont nommés par l'Assemblée Consultative sur la recommandation du Comité des Ministres, des propositions de candidatures pourront être soumises au Comité des Ministres :

par un ou plusieurs gouvernements membres,

par le Secrétaire Général en ce qui concerne les postes de Secrétaire Général adjoint et de Greffier.

En outre, en cas de vacance du poste de Greffier de l'Assemblée Consultative, des propositions pourront être soumises au Comité des Ministres par un ou plusieurs groupes de Représentants à l'Assemblée Consultative, comprenant cinq Représentants au moins et dix Représentants au plus.

Les propositions soumises par le Secrétaire Général ne pourront concerner que des agents déjà en service, à titre permanent ou temporaire, au Secrétariat Général.

Les candidatures d'agents du Secrétariat Général pourront être également présentées par un ou plusieurs gouvernements, étant entendu qu'en ce qui concerne les candidatures aux postes de Secrétaire Général adjoint et de Greffier de l'Assemblée Consultative, le Secrétaire Général aura été préalablement consulté et y aura donné son accord.

Les gouvernements membres et les Représentants à l'Assemblée Consultative feront parvenir leurs propositions au Secrétaire Général, qui les transmettra, ainsi que les siennes, au Comité des Ministres.

Il n'a pas encore été possible de concilier les points de vue de l'Assemblée et du Comité des Ministres sur ce premier point. Le Bureau souhaitait que l'Assemblée eût le droit de présenter des candidatures aux trois postes supérieurs, c'est-à-dire ceux de Secrétaire Général, Secrétaire Général adjoint et Greffier. Le Comité des Ministres lui a concédé ce droit dans le cas du Greffier, mais le lui a refusé pour les deux autres postes.

Lors de la dernière réunion du groupe de travail mixte, le 1^{er} octobre 1956, les représentants de l'Assemblée ont insisté sur certaines considérations politiques fondamentales qui étaient à la base même du désir exprimé par l'Assemblée que les Représentants puissent présenter des candidatures au poste de Secrétaire Général. Ils ont expliqué que l'Assemblée, étant un organe politique, estime que le Secrétaire Général est appelé à servir les deux organes du Conseil de l'Europe et ne doit pas être seulement un bon administrateur, mais posséder aussi un sens politique.

En réponse, le Comité des Ministres a fait observer qu'aux termes de l'article 36 (b) du Statut, les nominations relèvent déjà de l'Assemblée. Il a exprimé la crainte que les candidatures soutenues par des Représentants à l'Assemblée n'aient la préférence de l'Assemblée dans son ensemble. En d'autres termes, l'élection serait préjugée et l'équilibre entre le Comité des Ministres et l'Assemblée se trouverait rompu.

Il convient d'ajouter que les représentants de l'Assemblée ont tenu compte de cet argument en proposant que les candidatures soient présentées par des groupes relativement restreints de Représentants (cinq au moins et dix au plus).

Les représentants britannique et français au Comité des Ministres avaient proposé antérieurement une autre formule destinée à répondre au vœu de l'Assemblée de décider seule de la nomination de son propre Greffier : la procédure suivrait une nouvelle règle stipulant que le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint seraient, comme à présent, nommés par l'Assemblée Consultative sur recommandation du Comité

des Ministres, mais que le Greffier de l'Assemblée Consultative serait nommé par le Comité des Ministres sur recommandation de l'Assemblée. Les initiateurs de ce projet avaient exposé que la deuxième moitié de cette règle n'impliquait qu'une approbation de pure forme du Comité des Ministres. Cependant les représentants de l'Assemblée n'ont pas jugé acceptable la nomination du Greffier par le Comité des Ministres, même si elle ne devait être que de pure forme. Ils n'ont pas voulu accepter non plus les incidences de la transaction proposée et renoncer à leur revendication de présenter des candidatures aux deux autres postes. Le projet a, en conséquence, été retiré par ses auteurs.

3.2. 2. Désignation des candidats

(a) Le Comité des Ministres examinera la liste des candidats; ceux-ci pourront être convoqués pour une entrevue personnelle par le Comité ou par un sous-comité désigné à cet effet.

(b) A moins qu'il n'en ait été décidé autrement au sein du Comité Mixte, le Comité des Ministres établira une liste comportant au moins deux noms, qui sera soumise à l'Assemblée.

(c) Dans le cas des candidatures aux postes de Secrétaire Général et de Secrétaire Général adjoint, le Comité des Ministres aura la faculté d'établir, s'il le désire, une liste de noms par ordre de préférence.

Les mots soulignés constituent un nouvel amendement proposé par le Comité des Ministres lors de la réunion du 1^{er} octobre 1956 du groupe de travail mixte et que le Bureau a accepté. Ils visent le cas où les deux parties tomberaient d'accord sur un même nom au sein du Comité Mixte.

3.3. 3. Critères à retenir pour le choix des candidats

(a) Recrutement de personnes possédant les plus hautes qualités de compétence et d'intégrité, ainsi que les aptitudes correspondant au poste à pourvoir.

(b) Nécessité de tenir compte des qualifications et de l'expérience des personnes déjà employées au Conseil de l'Europe, en vue d'ouvrir aux agents du Secrétariat des perspectives raisonnables d'avancement.

(c) Nécessité d'une répartition géographique équitable des postes à pourvoir entre les ressortissants des Etats membres, compte tenu de l'importance primordiale du rendement du service. Aucune fonction du Secrétariat ne sera considérée comme l'apanage d'un Etat membre déterminé.

3.4. 4. Consultation au sein du Comité Mixte

Avant de transmettre à l'Assemblée Consultative une recommandation en vue de la désignation du Secrétaire Général, du Secrétaire Général adjoint et du Greffier de l'Assemblée, le Comité des Ministres procédera à une consultation avec l'Assemblée qui aura lieu normalement par l'entremise du Comité Mixte (Résolution (53) 33).

3.5. 5. Procédure au sein du Bureau

Les propositions soumises à l'Assemblée par le Comité des Ministres seront examinées par le Bureau, qui pourra convoquer les candidats pour une entrevue. Le Bureau les communiquera ensuite à l'Assemblée en indiquant, s'il le juge opportun, et le cas échéant, son ordre de préférence et l'ordre de préférence j du Comité des Ministres en ce qui concerne les candidats.

3.6. 6. Procédure au sein de l'Assemblée

(a) L'Assemblée procédera alors à la nomination. Aucun débat n'aura lieu à l'Assemblée.

(b) Le vote aura lieu au scrutin secret.

(c) La majorité absolue des suffrages exprimés sera requise au premier scrutin et la majorité relative au second.

Les mots soulignés ont été proposés par le Comité des Ministres, mais les représentants de l'Assemblée ont fait observer que cette phrase risquait d'occasionner un conflit inutile. Elle ne pourrait empêcher l'Assemblée de tenir un débat si elle le désirait. Jusqu'à présent, l'Assemblée n'a jamais discuté des mérites respectifs des candidats.

3.7. 7. Durée et renouvellement des fonctions

Le groupe de travail mixte a examiné les trois propositions suivantes :

- a. Limitation à une durée de (4 ou) 5 ans, avec possibilité de renouvellement en cas de décision affirmative du Comité des Ministres et de l'Assemblée (proposition germano-italienne).
- b. Limitation à une durée de 5 ans, avec renouvellement automatique, sauf décision contraire des Ministres ou de l'Assemblée (proposition franco-britannique).
- c. Maintien du statu quo, c'est-à-dire pas de limitation de la durée des fonctions (proposition du Benelux).

La proposition (a) visait à faciliter la rotation aux postes supérieurs. Elle présentait cet inconvénient qu'un fonctionnaire compétent risquerait d'être déplacé pour des motifs d'ordre politique, ce qui ne serait pas seulement injuste à son endroit, mais découragerait des personnalités compétentes de poser leur candidature aux postes les plus élevés. Le principe de la promotion à l'intérieur du Secrétariat est maintenant admis, et un très petit nombre seulement de ses agents sont des fonctionnaires des gouvernements susceptibles de retourner dans leur administration nationale.

La proposition (b) était destinée à écarter ce danger en prévoyant que le mandat des titulaires serait automatiquement prorogé à moins qu'une décision formelle ne vînt y mettre fin.

La proposition (c) — nomination sans limitation de durée — avait pour objet d'assurer aux fonctionnaires supérieurs le maximum d'indépendance vis-à-vis des gouvernements.

Au cours d'une réunion tenue le 7 septembre 1956, le Bureau de l'Assemblée a exprimé, par un vote majoritaire, sa préférence pour le maintien du statu quo, c'est-à-dire pour un mandat de durée indéterminée (proposition [c]).

En revanche, les représentants des Ministres ont déclaré, lors de la réunion du 1^{er} octobre 1956 du groupe de travail mixte, qu'ils s'étaient mis d'accord sur un mandat de cinq ans, avec renouvellement automatique pour une nouvelle période de cinq ans, à moins que l'Assemblée ou le Comité des Ministres ne désirent un changement (proposition [b]). La clause maintenant proposée par le Comité des Ministres est la suivante :

Dorénavant, les trois fonctionnaires supérieurs seront nommés pour une période initiale de cinq ans. Le mandat de chacun de ces fonctionnaires pourra être prorogé pour une nouvelle période de cinq ans à compter de l'expiration du mandat initial ou de tout mandat subséquent et sera considéré comme ayant été ainsi prorogé à moins que, six mois avant l'expiration de ce mandat, le Comité des Ministres ou l'Assemblée Consultative n'ait exprimé l'intention qu'un autre titulaire soit désigné.

Si l'accord n'a pu se faire sur cette clause lors de la réunion du 1^{er} octobre, les deux parties ont exprimé le souci que la clause qui sera finalement adoptée soit conçue de telle sorte que les postes supérieurs du Secrétariat attirent des candidats de tout premier ordre.

Au cours de ces négociations la question de l'âge de la retraite a également été abordée, mais le Bureau n'est pas encore en mesure de présenter une recommandation à ce sujet.

4. Conclusion

Conscients de la nécessité de parvenir à bref délai à un accord qui permette d'appliquer le nouveau règlement à la nomination prochaine d'un Secrétaire Général, le Bureau demande à l'Assemblée de l'autoriser à conclure un accord avec le Comité des Ministres sur les bases suivantes :

Clause 1

Acceptation du point de vue du Comité des Ministres selon lequel la présentation de candidatures par les membres de l'Assemblée sera limitée au poste de Greffier, sous réserve que, dans le cas des deux autres nominations, les Ministres acceptent d'examiner la question au sein du Comité Mixte trente jours au moins avant la désignation des candidats.

Clauses 2 à 5

Conformément au texte ci-dessus.

Clause 6

Doc. 542 Rapport

Conformément au texte ci-dessus, sous réserve de la suppression des mots : « Aucun débat n'aura lieu à l'Assemblée ».

Clause 7

Acceptation du texte proposé par les Ministres.

Annexe ANNEXE

LISTE des nominations aux trois postes supérieurs du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe

11 août 1949 : M. Paris, Secrétaire Général M. Halford, Secrétaire Général adjoint ;

7 août 1950 : M. Caracciolo di Castagneto, Chef des Services Administratifs de l'Assemblée, ayant rang de Secrétaire Général adjoint

26 mai 1952 : M. Lincoln, Secrétaire Général adjoint

21 septembre 1953 : Général M. Marchal, Secrétaire Général

24 mai 1954 : M. Struycken; Chef des Services Administratifs de l'Assemblée, ayant rang de Secrétaire Général adjoint

8 juillet 1955 : M. Curtis, Secrétaire Général adjoint

21 avril 1956 : M. Schloesser, Greffier de l'Assemblée ayant rang de Secrétaire Général adjoint