PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

19 February 1992 **Doc. 6579**

REPORT

on the European civil service: concept and prospects

(Rapporteur: Mr SPEED, United Kingdom, Conservative)

Problem

At its meeting in Helsinki on 28 June 1991, the Standing Committee approved an amendment which would delete any reference to the European civil service from the report expressing an opinion on the Council of Europe's general accounts and budgets for 1989, 1991 and 1992. The view of the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme was that if the Standing Committee's report meant that it was opposed to the very notion of a European civil service, it was liable to bring to nought a long and painstaking effort.

Proposed solution

The Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme decided to submit a draft order to the Standing Committee, restating the fundamental principles regarding a European civil service which the Assembly has always upheld and instructing the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme to continue and extend its work along the same lines.

I. Draft order

1. The Assembly has always displayed considerable interest in matters concerning the status of Council of Europe staff.

2. The most recent texts of note include:

i. Recommendation 944 (1982) on salary negotiation policy in the "co-ordinated organisations";

ii. Recommendation 1000 (1984) on the European civil service;

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

19 février 1992 **Doc. 6579**

RAPPORT

sur l'idée d'une fonction publique européenne et ses perspectives futures

(Rapporteur: M. SPEED, Royaume-Uni, conservateur)

Problème

La Commission Permanente, réunie à Helsinki le 28 juin 1991, a adopté un amendement visant à supprimer toute référence à la fonction publique européenne dans le rapport portant avis sur les comptes généraux et budgets du Conseil de l'Europe relatifs aux exercices 1989, 1991 et 1992. La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental a estimé que, si ce texte devait être analysé comme une prise de position contraire à l'idée même de fonction publique européenne, un travail de longue haleine risque d'être réduit à néant.

Solution proposée

La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental a décidé de soumettre à la Commission Permanente un projet de directive réaffirmant les principes de base qu'a toujours défendus l'Assemblée en matière de fonction publique européenne et chargeant la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental de continuer et d'approfondir son travail dans le même sens.

I. Projet de directive

1. L'Assemblée a toujours manifesté un grand intérêt pour les questions touchant au statut des fonctionnaires de l'Organisation.

2. Parmi les textes les plus récents, il convient de noter:

i. la Recommandation 944 (1982) relative à la politique de négociation en matière de rémunérations au sein des «organisations coordonnées»;

ii. la Recommandation 1000 (1984) relative à la fonction publique européenne;

iii. Recommendation 1102 (1989) on the conclusions of the colloquy on relations between administrations and their staff (national civil services and international civil service) (Trieste, 15-16 November 1988).

3. The reply by the Committee of Ministers to Recommendation 944 (1982), delayed until 1991, is quite unsatisfactory in that it reduces the right of negotiation as defined in the Social Charter to a plain right of consultation.

4. In its reply to Recommendation 1000 (1984), the Committee of Ministers states that there might be grounds for seeking a progressive approximation of the "employment conditions of staff in the European Communities and the Council of Europe"; it is regrettable that no progress in this direction has been recorded to date.

5. The Committee of Ministers has not yet replied to Recommendation 1102 (1989), a text which is truly a cornerstone of the Assembly's work on the subject.

6. The above-mentioned Trieste Colloquy established that the staff regulations of all international civil services, the Council of Europe included but the European Communities excepted, perpetuate an archaic situation by present-day standards and have not kept up with the development of national civil services as they move towards liberalisation and greater conformity with private sector conditions.

7. The advancement of a European civil service essentially consists in an effort to encourage the adoption of definite measures to bring the rights of Council of Europe staff into line with those of civil servants in the member countries.

8. Considering that of all the international organisations, only the European Communities have embodied in their staff regulations the social rights secured to the civil servants of democratic countries, it is understandable that the Assembly should look to the Communities as a model, although there is no question of automatic alignment to their solutions.

9. It is especially urgent that the Council of Europe staff should at long last be granted the right to bargain collectively as set forth in Article 6 of the European Social Charter, one of our Organisation's proudest achievements, and likewise that the rights secured to national civil servants by the International Labour Organisation's Convention No. 151, on labour relations in the public service, should be extended to them.

iii. la Recommandation 1102 (1989) relative aux conclusions du Colloque sur les rapports entre les administrations et leur personnel (fonctions publiques nationales et fonction publique internationale) (Trieste, 15-16 novembre 1988).

3. Le Comité des Ministres n'a fourni qu'en 1991 une réponse tout à fait insatisfaisante à la Recommandation 944 (1982), où il réduit le droit de négociation tel qu'il est défini par la Charte sociale européenne à un simple droit à la consultation.

4. Dans sa réponse à la Recommandation 1000 (1984), le Comité des Ministres affirme qu'il y aurait lieu de rechercher un rapprochement progressif «des conditions d'emploi des personnels des Communautés européennes et du Conseil de l'Europe»; on ne peut que regretter qu'aucun progrès sur cette voie n'ait pu être enregistré jusqu'à ce jour.

5. Le Comité des Ministres n'a pas encore répondu à la Recommandation 1102 (1989), texte qui constitue une véritable pierre angulaire du travail de l'Assemblée en la matière.

6. Le Colloque de Trieste susmentionné a démontré que le statut de toutes les fonctions publiques internationales, y compris celui du Conseil de l'Europe, mais à l'exception des Communautés européennes, demeure figé sur une situation de nos jours largement dépassée et n'a pas suivi l'évolution des fonctions publiques nationales dans leurs mouvements de libéralisation et de rapprochement avec la situation du secteur privé.

7. La promotion d'une fonction publique européenne consiste surtout en un effort pour favoriser l'adoption de mesures concrètes en vue d'aligner les droits des fonctionnaires de l'Organisation sur ceux des fonctionnaires des pays membres.

8. Etant donné que seules les Communautés européennes parmi les organisations internationales ont incorporé dans leur statut les droits sociaux reconnus aux fonctionnaires des pays démocratiques, il est justifié que l'Assemblée se tourne vers les Communautés en les considérant comme un exemple à suivre, sans qu'il soit question d'un alignement automatique sur les solutions adoptées en leur sein.

9. Il est urgent, notamment, de reconnaître enfin aux fonctionnaires du Conseil de l'Europe le droit de négociation collective énoncé à l'article 6 de la Charte sociale européenne, l'un des fleurons de notre Organisation, ainsi que de leur étendre les droits reconnus aux fonctionnaires nationaux par la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail, sur les relations de travail dans la fonction publique.

10. Significant efforts must be made as regards legal protection, career arrangements and inter-institutional mobility for Council of Europe staff.

11. The discrepancy between Council of Europe and Community staff salaries must be constantly watched with a view to possible corrective measures.

12. For these reasons, the Assembly instructs its Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme to persevere in its efforts towards the establishment of a European civil service in keeping with the guidelines and considerations put forward in this order and, as a first priority, the establishment of negotiation rights for Council of Europe staff.

II. Explanatory memorandum

presented by Mr SPEED

Foreword

1. At its meeting on 20 September 1991, the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme honoured me with the appointment of Rapporteur for the prospects of the European civil service. This assignment, accompanied by very detailed terms of reference, is the upshot of a particularly rewarding discussion. It should be recalled that the committee discussion arises from a vote taken by the Standing Committee at the meeting in Helsinki on 28 June 1991, when an amendment was adopted for the purpose of deleting all reference to the European civil service from the report expressing an opinion on the Council of Europe general accounts and budgets for 1989, 1991 and 1992 (Rapporteur: Mr Eicher). This move alarmed and perplexed all the Budget committee members and in particular the members of the Sub-Committee on the European Civil Service, as the vote is liable to bring to nought a long and painstaking effort which has led to the adoption of major texts by the Parliamentary Assembly. The Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme wishes to satisfy itself that the vote taken in Helsinki is not to be construed as a disavowal by the Standing Committee. It has accordingly decided to draw up a report for submission to the Standing Committee at its meeting in Strasbourg on 26 November 1991 and asked me to be Rapporteur. In particular, my instructions were to reassert in my report the fundamental principles upheld by the budget committee regarding the European civil service and to produce a draft order instructing the committee to continue its work along the same

10. Des efforts importants doivent être accomplis en matière de protection juridique des fonctionnaires du Conseil de l'Europe, d'organisation de leurs carrières et de mobilité interinstitutionnelle.

11. L'écart entre les rémunérations des fonctionnaires du Conseil de l'Europe et celles de leurs homologues communautaires doit être constamment suivi en vue d'éventuelles mesures correctrices.

12. Pour ces motifs, l'Assemblée charge sa commission du budget et du programme de travail intergouvernemental de poursuivre ses efforts visant à l'instauration d'une fonction publique européenne en conformité avec les lignes directrices et les préoccupations exprimées dans la présente directive, et, en tout premier lieu, à l'instauration de droits de négociation pour le personnel du Conseil de l'Europe.

II. Exposé des motifs

présenté par M. SPEED

Avant-propos

1. Lors de sa réunion du 20 septembre 1991, la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental m'a fait l'honneur de me nommer rapporteur sur les perspectives de la fonction publique européenne. Cette désignation, accompagnée d'un mandat très précis, fait suite à une discussion particulièrement enrichissante. Il est important de rappeler que la discussion au sein de la commission découle d'un vote au sein de la Commission Permanente réunie à Helsinki le 28 juin 1991. A cette occasion, un amendement a été adopté, visant à supprimer toute référence à la fonction publique européenne dans le rapport portant avis sur les comptes généraux et budgets du Conseil de l'Europe relatifs aux exercices 1989, 1991 et 1992 (rapporteur: M. Eicher). Cette prise de position a suscité l'inquiétude et l'embarras de tous les membres de la commission et notamment des membres de la sous-commission pour la fonction publique européenne. En effet, ce vote risque d'anéantir un travail de longue haleine, qui a conduit à l'adoption de textes importants par l'Assemblée parlementaire. La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental veut s'assurer que le vote intervenu à Helsinki ne puisse pas être interprété comme un désaveu de la part de la Commission Permanente. Pour cette raison, elle a décidé de préparer un rapport destiné à la Commission Permanente qui se réunira à Strasbourg le 26 novembre 1991 et m'a demandé d'en être le rapporteur. J'ai été en particulier chargé de réaffirmer, dans mon rapport, «les principes de base que défend la commission du budget en matière de fonction publique européenne» et de rédiger «un projet de

lines. It was with personal conviction as to the validity of the views held by the budget committee that I accepted my assignment as Rapporteur.

Recommendation 1102 (1989): cornerstone of the Assembly's work on the European civil service

2. The Rapporteur feels that Recommendation 1102 (1989), a sequel to the Trieste Colloquy on Relations between Administrations and their Staff (national civil services and international civil service, Trieste, 15-16 November 1988), forms the clearest indication of the key ideas underlying the European civil service concept. This recommendation is truly a cornerstone of the Assembly's work on the subject. It was adopted in the aftermath of a colloquy where the national civil services of the democratic countries and the various international civil services were minutely analysed thanks to contributions by an impressive list of experts and figures with a role in society. As my predecessor Mr Villalonga wrote in his preface to the record of the colloquy, "It is because of this comparison, which has never before been attempted on this scale, that we can endorse the conclusions of Mr Valticos, who stated that the colloquy had 'marked a step forward'". The Assembly has indeed been able to draw conclusions on two essential aspects:

— comparison with civil servants in the member states. In this context we should remember the statement by the Chairman of the Committee of Ministers of the Council of Europe in November 1982 at the end of the 71st Session to the effect that "the Council of Europe's staff should not be less favourably treated [as regards negotiation] than civil servants in the member states";

— comparison with the European Communities with the aim of approximating the employment conditions of both institutions' staffs.

3. The Assembly has made a series of recommendations referring to the various rights and to employment. In this report I shall endeavour to highlight all such aspects constituting the various facets of the "European civil service" concept.

4. I hasten to point out that the Committee of Ministers has not yet replied to Recommendation 1102 (1989). I understand that the reply is in preparation but am eagerly awaiting it in order to

directive, qui chargera la commission de continuer son travail dans le même sens». C'est convaincu du bien-fondé du point de vue défendu par la commission du budget dans son ensemble que j'ai accepté ma tâche de rapporteur.

Recommandation 1102 (1989): pierre angulaire du travail de l'Assemblée en matière de fonction publique européenne

2. De l'avis de votre rapporteur, c'est surtout la Recommandation 1102 (1989) — qui a fait suite au Colloque de Trieste sur les rapports entre les administrations et leur personnel (fonctions publiques nationales et fonction publique internationale, Trieste, 15 et 16 novembre 1988) — qui trace les lignes directrices qui sont à la base du concept de fonction publique européenne. En effet, cette recommandation constitue une véritable pierre angulaire du travail de l'Assemblée en la matière. Elle est intervenue à la suite d'un colloque au cours duquel les fonctions publiques nationales dans les pays démocratiques, d'une part, et les différentes fonctions publiques internationales, d'autre part, ont été passées au crible, grâce à la contribution d'une série impressionnante d'experts et d'acteurs sociaux. Comme l'écrivait mon prédécesseur, M. Villalonga, dans son avant-propos aux actes du colloque: «C'est en raison de cette comparaison, jamais tentée auparavant dans cette mesure, que l'on peut souscrire aux conclusions du juge Valticos, selon lequel ce colloque a "marqué une étape"». En effet, l'Assemblée a pu dégager des conclusions sur deux plans essentiels:

— la comparaison avec les fonctionnaires dans les Etats membres. A cet égard, il convient de ne pas oublier l'affirmation du Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en novembre 1982 à l'issue de la 71e Session du Comité des Ministres, selon laquelle «le personnel du Conseil de l'Europe ne devrait pas être moins bien traité [en ce qui concerne la négociation] que les fonctionnaires des Etats membres»;

— la comparaison avec les Communautés européennes, dans le but de rapprocher les conditions d'emploi des personnels des deux institutions.

3. L'Assemblée a formulé une série de recommandations qui touchent les différents droits ainsi que les conditions de travail. Dans le présent rapport, j'essaierai de faire ressortir l'ensemble de ces éléments qui composent les différentes facettes de la notion de «fonction publique européenne».

4. Je tiens à préciser d'ores et déjà que le Comité des Ministres n'a pas encore répondu à la Recommandation 1102 (1989). Je crois savoir que la réponse est en préparation, mais je l'attends

pinpoint the future prospects of the European civil service within the Council.

5. Before coming to grips with the subject, may I recall two other texts pre-dating Recommendation 1102 and forming two important stages in the development of the Parliamentary Assembly's philosophy in this matter.

Recommendation 944 (1982) and the Committee of Ministers' reply

6. In Recommendation 944 (1982), the Assembly addressed the problem of the absence of a right to negotiation for the staff of the co-ordinated organisations.[1]

Proceeding from Article 6 paragraph 1 of the Social Charter and the practice of member states, it noted that "in most member countries the right of employees to participate fully in salary negotiations has been firmly established for many years in both the private and the public sector". It deplored, on the one hand, the fact that this right was not recognised in salary discussions in the co-ordinated organisations and, on the other, that it did not exist within the co-ordinated bodies responsible for the system of remuneration for the organisation's staff. The Assembly noted the unique situation in the European Communities, whose staff have an effective right of negotiation and considered "that this difference in treatment between the staff of the European Communities and of the co-ordinated organisations further accentuates the gap between them, thus giving rise to two categories within the European civil service". This recommendation long remained the earliest of the Assembly recommendations to which the Committee of Ministers had not made a final reply (an interim reply was given in April 1983). Only in September 1991 did the Committee of Ministers forward to the Assembly its final reply, contained in a separate document (AS/Bud (43) 9). This reply is far from satisfactory, since the Committee of Ministers merely recalls that in November 1990 it approved regulations concerning the co-ordination system identical to the text already approved in 1988 by the OECD Council. The recommendation came into force in 1991 after being approved by the supreme bodies of all the co-ordinated organisations. However, in Recommendation 1102, the Assembly severely and pointedly criticised these regulations. In particular, it asked the Committee of Ministers "to reject the plan recently adopted by the OECD Council for reforming the 'co-ordinated organisations' system in that it pre-

1. NATO, OECD, ESA, WEU, European Centre for Medium-Range Weather Forecasts and Council of Europe.

impatiemment pour déceler les perspectives d'avenir de la fonction publique européenne au sein de cette Organisation.

5. Avant d'entrer dans le vif du sujet, je voudrais rappeler deux autres textes, précédant la Recommandation 1102, et constituant deux étapes importantes du cheminement de la «philosophie» de l'Assemblée parlementaire en la matière.

Recommandation 944 (1982) et la réponse du Comité des Ministres

6. Dans sa Recommandation 944 (1982), l'Assemblée s'est préoccupée de l'absence de droit de négociation des fonctionnaires des Organisations coordonnées[1].

Se fondant sur l'article 6, paragraphe 1, de la Charte sociale ainsi que sur la pratique des pays membres, elle a constaté «que dans la plupart des pays membres la participation à part entière des salariés aux négociations salariales est depuis de nombreuses années un droit acquis, tant dans le secteur privé que dans le secteur public». Elle a déploré, d'une part, la non-reconnaissance de ce droit au niveau des discussions salariales des Organisations coordonnées et, d'autre part, son absence au sein des enceintes coordonnées, desquelles dépend le système de rémunération des fonctionnaires de l'Organisation. L'Assemblée a noté la situation propre aux Communautés européennes, où les fonctionnaires disposent d'un véritable droit de négociation, et a estimé que «cette différence de traitement entre les fonctionnaires des Communautés européennes et les agents des Organisations coordonnées accentuait encore l'écart entre les personnels, créant ainsi deux catégories au sein de la fonction publique européenne». Cette recommandation est restée longtemps la plus ancienne parmi les recommandations de l'Assemblée auxquelles le Comité des Ministres n'avait pas fourni de réponse définitive (une réponse intérimaire ayant été fournie en avril 1983). Ce n'est qu'en septembre 1991 que le Comité des Ministres a transmis à l'Assemblée sa réponse définitive qui fait l'objet d'un document séparé (AS/Bud (43) 9). Cette réponse est loin d'être satisfaisante, dans la mesure où le Comité des Ministres se borne à rappeler qu'il avait, en novembre 1990, approuvé une réglementation relative au système de la coordination dont le texte est identique à celui qui avait déjà été approuvé en 1988 par le Conseil de l'OCDE. Cette recommandation est entrée en vigueur en 1991, après approbation par les organes directeurs de toutes les Organisations coordonnées. Or, l'Assemblée, dans sa Recommandation 1102, a

1. OTAN, OCDE, ASE, UEO, Centre européen de prévision météorologique à moyen terme et Conseil de l'Europe.

cludes any prospect of the co-ordinated organisations' staff significantly participating in the procedure for fixing and adjusting their remuneration". The Committee of Ministers senses the inadequacy of its reply; after stating that "these Regulations provide for consultation of a Committee of Staff Representatives at the level of the co-ordinated organisations", it adds that "the Committee of Ministers is conscious that this consultation does not go as far as the requests of the Assembly ...".

7. It may be worth reiterating the distinction — very clearly established by the Trieste Colloquy — between "consultation", "concertation" and "negotiation":

— consultation requires that the legal power lies with the person or institution responsible for taking decisions. The person to whom the decisions apply can only give an opinion on the proposed terms thereof. Consultation is viewed in some cases as a procedure which may be optional or compulsory depending on the matters dealt with;

— concertation is qualitatively superior to mere consultation of one partner by another; it takes place within bodies comprising representatives of the two parties so as to foster an exchange of opinions between them, the establishment of such dialogue as will facilitate the convergence of their views, and the conclusion of an agreement between them;

— negotiation goes still further than concertation, in that it is based on legal equality between the partners and aimed directly at the conclusion of an agreement between the parties concerned.

8. The conclusions of the Trieste Colloquy clearly revealed that negotiation is now the universal means of determining the conditions of service of civil servants in democratic countries. The bilateral agreements arising from negotiation have two features: firstly, they may not be unilaterally amended; secondly, they can provide a basis for legal action in that each party may apply to a court to ensure their observance. This is the general tendency in the Council of Europe member states, though admittedly there are differences. In Sweden and Denmark, for example, the outcome of negotiation with the trade unions is binding on parliament, whereas in Norway parliament has the last word. In the countries of western and southern mainland Europe, a contraction of collective relations between the public authority and its officials is taking place. The

adressé des critiques précises et radicales à l'égard de cette réglementation. En particulier, l'Assemblée avait demandé au Comité des Ministres « de rejeter le projet de réforme de la coordination récemment adopté par le Conseil de l'OCDE en ce qu'il exclut, pour l'avenir, toute possibilité pour les personnels des Organisations coordonnées de participer de façon significative à la procédure de fixation et d'ajustement de leurs rémunérations ». Le Comité des Ministres a conscience de la faiblesse de sa réponse. En effet, après avoir déclaré que « la réglementation prévoit la consultation d'un comité des représentants du personnel au niveau des Organisations coordonnées », il ajoute que « le Comité des Ministres a conscience de ce que cette consultation ne va pas aussi loin que ce que demandait l'Assemblée... ».

7. Il peut être utile de rappeler ici la distinction — que le Colloque de Trieste a fait ressortir avec beaucoup de clarté — entre « consultation », « concertation » et « négociation »:

— la consultation suppose que le pouvoir juridique appartient à la personne ou à l'institution chargée de prendre les décisions; celui à qui les décisions s'appliquent ne peut que donner un avis sur les projets de décision; la consultation est parfois conçue comme un mécanisme tantôt facultatif, tantôt obligatoire selon les questions qui en font l'objet;

— la concertation dépasse qualitativement la simple consultation d'un partenaire par un autre; elle a lieu au sein d'organes regroupant les représentants des deux parties, de manière à favoriser l'échange de leurs opinions respectives, l'établissement d'un dialogue propre à faciliter la convergence des points de vue, voire la conclusion d'un accord entre les parties concernées;

— la négociation dépasse à son tour la concertation en ce qu'elle repose sur l'égalité juridique des partenaires et vise directement la conclusion d'un accord entre les parties concernées.

8. Les conclusions du Colloque de Trieste ont mis clairement en lumière que la négociation apparaît désormais comme le système général de fixation des conditions de travail des fonctionnaires dans les pays démocratiques. Les accords bilatéraux auxquels la négociation donne lieu présentent deux caractères: d'une part, ils ne peuvent être modifiés unilatéralement; d'autre part, ils sont justiciables dans le sens que chaque partie peut s'adresser à un juge pour en assurer le respect. Voilà la tendance générale dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Certes, des différences existent. Par exemple, en Suède et au Danemark, les résultats de la négociation avec les syndicats lient le parlement, alors qu'en Norvège ce dernier garde le dernier mot. Dans les pays de l'Europe continentale, occidentale et méridionale, il y a contractualisation des rapports collectifs

writers of the background study for the Trieste Colloquy on the systems of those countries stated that "employment relations are rubbing off here on to one of the most fundamental elements of the legal system governing the public service".

9. For the foregoing reasons, it is inescapable that the Council of Europe falls far short of the situation which applies in the national civil services. Is the lag apparent to the Committee of Ministers? The writer is by no means sure. The one positive aspect of the reply to Recommendation 1102 occurs in the final paragraph where the Committee of Ministers divulges that it has "invited the Secretary General to keep it informed of the functioning of co-ordination throughout the trial period of the new Regulation". This is therefore a matter for attentive monitoring, in close liaison with the Secretary General and the staff representatives.

Recommendation 1000 (1984) and the Committee of Ministers' reply

10. In Recommendation 1000 (1984) the Assembly returned to several problems raised by the system and conditions of salary adjustment for Council of Europe staff and made a step forward in recommending that the Committee of Ministers "establish, in contact with all parties concerned, a European civil service offering a common status to the staff of the institutions and organisations involved in the process of European unification, and inform the Assembly what measures it intends to take to this end".

11. The Committee of Ministers adopted a final reply to Recommendation 1000 which firstly disclaims the Assembly's position in stating that it would not be possible for the staff of the Communities and the Council of Europe to be given a single set of regulations in the foreseeable future. However, this does not constitute a rejection out of hand. According to the Committee of Ministers, "there might be grounds for seeking a progressive approximation of the employment conditions of the two institutions' staffs, [which] would have to be done with full regard to the differences in nature and procedures between the Council of Europe and the European Communities as well as with regard to the system of the co-ordinated organisations, which is today the focal point for financial matters regarding the Council of Europe's staff ...".

The chief facets of the European civil service

12. The conclusions of the Trieste Colloquy very plainly showed that the rights of the Council

entre la fonction publique et ses agents. Les auteurs de l'étude de base pour le Colloque de Trieste sur les systèmes de ces pays affirmaient notamment: « Les relations de travail déteignent ici sur un des éléments fondamentaux du régime juridique de la fonction publique. »

9. Pour les raisons que l'on vient de décrire, force est de conclure qu'au Conseil de l'Europe, nous sommes très loin de la situation qui existe au sein des fonctions publiques nationales. Le Comité des Ministres est-il conscient de ce décalage? Nous n'en sommes pas sûrs. Le seul aspect positif de la réponse à la Recommandation 1102 réside dans son dernier paragraphe, où le Comité fait savoir qu'il a invité « le Secrétaire Général à le tenir informé du fonctionnement de la coordination tout au long de la période d'essai de la nouvelle réglementation ». Il s'agit donc d'une matière à suivre de près, en étroite liaison avec le Secrétaire Général et les représentants du personnel.

Recommandation 1000 (1984) et la réponse du Comité des Ministres

10. Dans sa Recommandation 1000 (1984), l'Assemblée a repris plusieurs problèmes posés par le système et les conditions d'ajustement des rémunérations des agents du Conseil de l'Europe et a franchi un pas ultérieur en recommandant au Comité des Ministres de « créer, en collaboration avec tous les intéressés, une fonction publique européenne offrant un statut commun au personnel des institutions et organisations engagées dans le processus d'unification européenne et d'informer l'Assemblée des mesures qu'il compte prendre à cette fin ».

11. Le Comité des Ministres a adopté une réponse définitive à la Recommandation 1000. Sur un premier point, il prend ses distances par rapport à la position de l'Assemblée en affirmant qu'« on ne saurait dans un avenir prévisible doter le personnel des Communautés et du Conseil de l'Europe d'un statut unique... ». Toutefois, il ne s'agit pas là d'une fin de non-recevoir. En effet, selon le Comité des Ministres, « il y aurait lieu de rechercher un rapprochement progressif des conditions d'emploi des personnels des deux institutions. Ce rapprochement (...) se ferait tout en respectant pleinement les différences dans la nature des procédures entre le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes, et en tenant compte du système des Organisations coordonnées qui est aujourd'hui le cadre de référence pour les questions financières concernant le personnel du Conseil de l'Europe... ».

Les principales facettes de la fonction publique européenne

12. Les conclusions du Colloque de Trieste ont montré très clairement que les droits du

of Europe's staff are by no means aligned to those of national civil servants in the democratic countries. It is especially demoralising to note that the rights of Council of Europe staff are not aligned to the texts which, like the Social Charter in particular, are the pride of the Organisation.

13. Indeed, the Social Charter and the Protocol thereto lay down a number of important principles, namely:

— the right to bargain collectively (Article 6 of the Social Charter);[1]

— the right to information and consultation (Article 2 of additional Protocol);[2]

— the right to take part in the determination and improvement of the working condi-

1. "With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Contracting Parties undertake:
   1. to promote joint consultation between workers and employers;
   2. to promote, where necessary and appropriate, machinery for voluntary negotiations between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements;
   3. to promote the establishment and use of appropriate machinery for conciliation and voluntary arbitration for the settlement of labour disputes; and recognise:
   4. the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into."

2. "1. With a view to ensuring the effective exercise of the right of workers to be informed and consulted within the undertaking, the Parties undertake to adopt or encourage measures enabling workers or their representatives, in accordance with national legislation and practice:

   a. to be informed regularly or at the appropriate time and in a comprehensible way about the economic and financial situation of the undertaking employing them, on the understanding that disclosure of certain information which could be prejudicial to the undertaking may be refused or subject to confidentiality; and

   b. to be consulted in good time on proposed decisions which could substantially affect the interests of workers, particularly on those decisions which could have an important impact on the employment situation in the undertaking.

   2. The Parties may exclude from the field of application of paragraph 1 of this Article, those undertakings employing less than a certain number of workers to be determined by national legislation or practice."

personnel de l'Organisation sont loin d'être alignés sur ceux des fonctionnaires nationaux dans les pays démocratiques. Il est particulièrement triste de souligner que les droits des fonctionnaires du Conseil de l'Europe ne sont pas alignés sur les textes qui constituent, telle notamment la Charte sociale, le fleuron de l'Organisation.

13. En effet, la Charte sociale européenne et son Protocole additionnel posent un certain nombre de principes importants, à savoir:

— droit de négociation collective (article 6 de la Charte sociale)[1];

— droit à l'information et à la consultation (article 2 du Protocole additionnel)[2];

— droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et

1. «En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties contractantes s'engagent:
   1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
   2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
   3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;
   et reconnaissent:
   4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur.»

2. «1. En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs à l'information et à la consultation au sein de l'entreprise, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures permettant aux travailleurs ou à leurs représentants, conformément à la législation et à la pratique nationales:

   a. d'être informés régulièrement ou en temps opportun et d'une manière compréhensible de la situation économique et financière de l'entreprise qui les emploie, étant entendu que la divulgation de certaines informations pouvant porter préjudice à l'entreprise pourra être refusée ou qu'il pourra être exigé que celles-ci soient tenues confidentielles; et

   b. d'être consultés en temps utile sur les décisions envisagées qui sont susceptibles d'affecter substantiellement les intérêts des travailleurs et notamment sur celles qui auraient des conséquences importantes sur la situation de l'emploi dans l'entreprise.

   2. Les Parties pourront exclure du champ d'application du paragraphe 1 du présent article les entreprises dont les effectifs n'atteignent pas un seuil déterminé par la législation ou la pratique nationales.»

tions and working environment (Article 3 of the Protocol);[1]

14. At international level, this development is reflected in Article 7 of the International Labour Organisation (ILO) Convention No. 151 on labour relations in the public service, which states that "measures appropriate to national conditions shall be taken, where necessary, to encourage and promote the full development and utilisation of machinery for negotiation of terms and conditions of employment between the public authorities concerned and the public employees' organisations or of such other methods as will allow representatives of public employees to participate in the determination of these matters".

15. In the Council of Europe, these rights have generally remained ineffectual as far as its staff are concerned, although they have contributed intellectually to their formulation and, by assisting the competent bodies, take part in supervision of their application by the states which have ratified the Social Charter and Protocol.

16. Against this background, the Assembly has raised a number of specific points:

a. the introduction of a provision to the effect that at least one of the twenty-one Staff Committee members is entitled to secondment for full-time performance of his committee functions;

b. relations between the staff representatives (Staff Committee and Council of Europe Staff Trade Union) and the Committee of Ministers should be enhanced and intensified. In short, they should cease to be exceptional and become the rule;

1. "1. With a view to ensuring the effective exercise of the right of workers to take part in the determination and improvement of the working conditions and working environment in the undertaking, the Parties undertake to adopt or encourage measures enabling workers or their representatives, in accordance with national legislation and practice, to contribute:

a. to the determination and the improvement of the working conditions, work organisation and working environment;

b. to the protection of health and safety within the undertaking;

c. to the organisation of social and socio-cultural services and facilities within the undertaking;

d. to the supervision of the observance of regulations on these matters.

2. The Parties may exclude from the field of application of paragraph 1 of this Article, those undertakings employing less than a certain number of workers to be determined by national legislation or practice."

du milieu de travail (article 3 du Protocole additionnel)[1].

14. Au niveau mondial, il est tenu compte de cette évolution dans l'article 7 de la Convention n° 151 de l'Organisation internationale du travail sur les relations de travail dans la fonction publique, qui montre que «des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation des plus larges des procédures permettant la négociation des conditions d'emploi entre les autorités publiques intéressées et les organisations d'agents publics, ou de toute autre méthode permettant aux représentants des agents publics de participer à la détermination desdites conditions».

15. Au Conseil de l'Europe, l'ensemble de ces droits demeure lettre morte pour les fonctionnaires de l'Organisation qui pourtant ont contribué, de par leur apport intellectuel, à les définir et qui participent au contrôle de leur application par les Etats qui ont ratifié la Charte sociale et son Protocole additionnel, en fournissant leur assistance aux organes compétents.

16. Sur cette toile de fond, l'Assemblée a soulevé un certain nombre de points de détail:

a. l'introduction d'une disposition selon laquelle un membre au moins des vingt et un qui composent le Comité du personnel a le droit d'être détaché afin de se consacrer à plein temps aux fonctions qu'il exerce au sein du comité;

b. les relations entre les représentants du personnel (Comité du personnel et Syndicat des agents du Conseil de l'Europe) et le Comité des Ministres devraient être améliorées et intensifiées. En un mot, elles devraient devenir la norme et non pas la rare exception;

1. «1. En vue d'assurer l'exercice effectif du droit des travailleurs de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail dans l'entreprise, les Parties s'engagent à prendre ou à promouvoir des mesures permettant aux travailleurs ou à leurs représentants, conformément à la législation et à la pratique nationales, de contribuer:

a. à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail, de l'organisation du travail et du milieu de travail;

b. à la protection de la santé et de la sécurité au sein de l'entreprise;

c. à l'organisation de services et facilités sociaux et socio-culturels de l'entreprise;

d. au contrôle du respect de la réglementation en ces matières.

2. Les Parties pourront exclure du champ d'application du paragraphe 1 du présent article les entreprises dont les effectifs n'atteignent pas un seuil déterminé par la législation ou la pratique nationales.»

c. the possibility should be studied of appointing a mediator (or ombudsman) with responsibility for examining, at a precontentious stage, potential conflicts of interests or of a legal nature;

d. a conciliation procedure should be introduced as a means of overcoming possible deadlock in negotiations both on wage issues and on the other matters relating to conditions of service.

In particular: legal protection of Council staff

17. The legal protection of Council staff is a focal point of efforts to promote a European civil service. As the keystone of the legal protection system, the Appeals Board should undergo several improvements as advocated in Recommendation 1102.

18. If the Appeals Board is to be made the custodian of legality in the organisation it needs to have broader competence, and thus more flexible conditions for the referral of cases. In this respect, the Assembly puts forward two significant reforms which are to a large extent complementary:

— grant the staff representatives the right to submit cases to the Appeals Board or at least to intercede for the staff as a whole in disputes before involving individual staff members. Currently, the Staff Committee may in fact oppose a decision applying to it or directly endangering its prerogatives, but if it wishes to complain of measures inconsistent with staff rights it can only offer financial, technical or moral support to anyone agreeing to act as spokesman for their colleagues. An arrangement which is often no more than a fiction inconveniencing the staff would therefore be dispensed with;

— authorise the Secretary General to have the legality of Committee of Ministers decisions verified by the Appeals Board. The Committee of Ministers takes measures whose legality eludes all judicial review unless they are embodied in a decision by the Secretary General. It would therefore be advisable to follow the example of the Communities, where the Commission (acting somewhat as the Secretariat of the European Communities) may refer decisions by the Council of Ministers to the Court of Justice and thereby plays a valuable part in upholding legality.

19. On the basis of the conclusions of the Trieste Colloquy ably presented by Mr Valticos,

c. l'étude de la possibilité d'introduire un médiateur (ou ombudsman) responsable pour traiter, au cours d'une phase précontentieuse, des conflits potentiels, juridiques ou d'intérêts;

d. une procédure de conciliation devrait être introduite pour permettre de surmonter l'impasse à laquelle la négociation pourrait se heurter à la fois dans le domaine salarial et dans les autres domaines touchant aux conditions d'emploi.

En particulier: la protection juridique des agents de l'Organisation

17. La protection juridique des agents de l'Organisation constitue l'un des principaux «chantiers» de la fonction publique européenne. Clé de voûte du système de protection juridique, la Commission de recours devrait faire l'objet de plusieurs améliorations, ainsi que le préconisait la Recommandation 1102.

18. Si l'on veut faire de la Commission de recours le gardien de la prééminence du droit au sein de l'Organisation, il faut élargir sa compétence et donc assouplir sa saisine. L'Assemblée préconise à cet égard deux réformes importantes et largement complémentaires:

— reconnaître aux représentants du personnel le droit de saisir la Commission de recours ou tout au moins d'intervenir dans les litiges individuels dont elle est saisie, au nom du personnel dans son ensemble. En effet, à l'heure actuelle, le Comité du personnel peut attaquer un acte dont il est destinataire ou qui porte directement atteinte à ses prérogatives, mais s'il entend se plaindre de mesures contraires au droit des agents, il ne peut que fournir une aide financière, technique ou morale aux personnes qui acceptent la fonction de porte-parole de leurs collègues. Il s'agirait donc de mettre fin à ce qui n'est souvent qu'une fiction peu commode pour le personnel;

— habiliter le Secrétaire général à faire contrôler par la Commission de recours la légalité des décisions du Comité des Ministres. Le Comité des Ministres prend des mesures dont la légalité échappe à tout examen juridictionnel, sauf si elles se trouvent reprises dans une décision du Secrétaire Général. Il serait donc souhaitable de suivre l'exemple des Communautés, où la Commission (qui agit en quelque sorte comme le Secrétariat général des Communautés européennes) peut référer à la Cour de justice des actes du Conseil des ministres, jouant ainsi un rôle précieux au service du droit.

19. En se fondant sur les conclusions du Colloque de Trieste dressées magistralement par

who thought that "having good judges is the main problem", the Assembly recommended that the Committee of Ministers ensure "that those members of the Appeals Board who are appointed by the Committee of Ministers offer full guarantees of competence and independence; which implies, amongst other things, that they should not also exercise or have exercised functions that might suggest a lack of impartiality on their part". Of course, since 1981 the Appeals Board has been chaired by a judge of the European Court of Human Rights who, together with his substitute, is elected by the Court. Clearly, this innovation has not only bolstered the authority of the institution but has also enhanced its independence. However, the Appeals Board's independence and impartiality are threatened by impending "diplomatisation" of the functions of two other judges.

20. To speak plainly, measures must be taken against Appeals Board appointment for members who have carried out their governments' instructions for several years and been regarded by the staff as their "employer", or who are direct colleagues of the Permanent Representatives stationed in Strasbourg. There are several possible ways of averting the risk of "diplomatisation" and building the staff's confidence in a body which represents the ultimate surety for their rights: election by the Parliamentary Assembly on nomination by the Committee of Ministers; election of one member by the Committee of Ministers and of the other by the Staff Committee; election by the European Court of Human Rights from within or outside it, etc.

21. These are intended simply as future lines of enquiry for our committee, and the possibility of appeal likewise. The European Communities in fact have a court of first instance whose competence embraces the settlement of disputes between a staff member and one of the institutions. Its judgments are appealable before the Court of Justice. Thus Community staff are now covered by a twofold jurisdiction. The same could apply at the Council of Europe if the member states agreed to give the European Court of Human Rights authority to review Appeals Board decisions. This is only an idea put forward to stimulate future debates on the subject. These ideas as a whole show that the concept of a European civil service is not static but evolutive and that many further useful lessons could be learned from ongoing comparison between the rights of Council staff, the rights of civil servants in the democratic countries and the rights of European Communities staff.

le juge Valticos, selon lequel «l'essentiel est d'abord d'avoir de bons juges ...», l'Assemblée avait recommandé au Comité des Ministres de «veiller à ce que les membres de la Commission de recours que le Comité des Ministres a le pouvoir de nommer fournissent toutes les garanties de compétence et d'indépendance, ce qui implique, entre autres, qu'ils n'occupent pas ou n'aient pas occupé des fonctions qui pourraient faire penser à un manque d'impartialité de leur part». Certes, depuis 1981, la Commission de recours est présidée par un juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme, élu par cette dernière, tout comme son suppléant. Il va de soi que cette innovation a non seulement renforcé l'autorité de l'institution, mais aussi développé son indépendance. Toutefois, la «diplomatisation» des fonctions de deux autres juges guette la Commission de recours et en menace l'indépendance et l'impartialité.

20. Il faut, pour parler clairement, empêcher que des membres qui auront pendant plusieurs années appliqué les directives de leur gouvernement et incarné aux yeux des agents leur «employeur», ou qui sont des collègues directs des représentants permanents en fonction à Strasbourg, soient nommés membres de la Commission de recours. Or, il y aurait plusieurs manières d'écarter le risque de «diplomatisation» et d'améliorer la confiance des agents dans un organe qui est l'ultime garant de leurs droits: élection par l'Assemblée parlementaire sur proposition du Comité des Ministres; élection d'un membre d'une part par le Comité des Ministres et d'autre part par le Comité du personnel; élection par la Cour européenne des Droits de l'Homme en son sein ou à l'extérieur, etc.

21. Il ne s'agit là que de pistes de réflexion qui pourront être reprises par notre commission à l'avenir. Il en est de même pour la possibilité d'un appel. En effet, au sein des Communautés, il existe un tribunal de première instance qui a compétence, entre autres, pour trancher les litiges opposant un agent à l'une des institutions. Ses jugements sont susceptibles d'être attaqués devant la Cour de justice. Les fonctionnaires communautaires bénéficient ainsi désormais d'un double degré de juridiction. Il pourrait aisément en aller de même au Conseil de l'Europe si les Etats membres consentaient à confier à la Cour européenne des Droits de l'Homme le soin de connaître en appel les sentences de la Commission de recours. Ce n'est qu'une idée que je lance en vue de futurs débats en la matière. L'ensemble de ces idées démontre que le concept de fonction publique européenne n'est pas figé, qu'il est évolutif et qu'un grand nombre d'enseignements utiles pourraient encore être tirés d'une comparaison constante et mise à jour entre les droits des agents de l'Organisation, ceux des fonctionnaires dans les pays démocratiques et ceux de la Communauté européenne.

Conclusion

22. The move to create a European civil service basically signifies an effort to bring the rights of Council staff into line with the rights of civil servants in the member countries. Yet of all the international organisations, only the European Communities have succeeded in adapting their staff regulations to the demands of social progress by incorporating the social rights secured to civil servants in other democratic countries. In so doing, they have adapted national civil service arrangements to the imperatives typifying the structure and decision-making processes of the international organisations. It is therefore perfectly natural that the Assembly should long have regarded the European Communities as an example worth following. It should be stressed that there is obviously no question of an automatic imitation of the Community provisions. Rather, they should be used as a guide so as to select only those best suited to the Council of Europe method of working. One such area is the right to bargain collectively set forth in Article 6 of the European Social Charter, a right relating to working conditions as a whole and also to salary problems. Another is the legal protection of staff, on which subject the writer has endeavoured to draw conclusions taking account of the fact that of all the international organisations, only the European Community has set up an internal protection system which has twofold jurisdiction and offers all requisite guarantees of impartiality and professionalism. There are many other examples, but here I need only mention the problem of careers which is under very detailed investigation by the Sub-Committee on the European Civil Service. Only when all these problems are solved will it be possible to look at the actual conditions of an inter-institutional mobility which for the time being is just wishful thinking.

23. The problem of Council of Europe staff salary rates compared to those of the European Communities is not the most pressing problem among the matters of principle mentioned in this report, but deserves rational consideration. A crucial fact which should immediately be stressed in this connection is that despite the very significant salary differences which worsened as from 1 July 1991 when the emergency levy on Community salaries was discontinued, the Council of Europe staff have shown considerable reserve in this connection whenever the Committee on the European civil service has met their Staff Committee or trade unions. For some years now, no demands for alignment to the Community rates have been put forward by the staff. The re-emergence of such demands at the initiative of the staff or of the Secretary General will require the

Conclusion

22. La signification profonde de la démarche visant à créer une fonction publique européenne réside dans l'effort d'aligner les droits des fonctionnaires de l'Organisation sur ceux des fonctionnaires des pays membres. Or, parmi les organisations internationales, seules les Communautés européennes ont su adapter leur statut aux impératifs du progrès social, en y incorporant les droits sociaux reconnus aux fonctionnaires des pays démocratiques. Elles ont, ce faisant, adapté les solutions existant au sein des fonctions publiques nationales aux impératifs propres à la structure et aux mécanismes de prise de décision des organisations internationales. Il est donc tout à fait normal que l'Assemblée se soit tournée, depuis longtemps, vers les Communautés européennes, comme vers un exemple à suivre. Il convient de souligner qu'il ne s'agit sans doute pas de copier de manière automatique les dispositions des Communautés européennes. Il s'agit de s'en inspirer pour n'en reprendre que les dispositions les plus adaptées aux méthodes de travail du Conseil de l'Europe. Cela est vrai pour le droit de négociation collective, énoncé à l'article 6 de la Charte sociale européenne, droit qui se réfère à l'ensemble des conditions de travail et aux problèmes salariaux. Cela est vrai également pour la protection juridique des fonctionnaires, pour laquelle nous avons recherché des conclusions qui tiennent compte du fait que seule la Communauté européenne parmi les organisations internationales a mis en place en son sein un système de protection doté d'un double degré de juridiction et offrant toutes les garanties nécessaires d'impartialité et de professionnalisme. Les exemples pourraient être multipliés: je me limiterai ici à citer le problème des carrières, qui fait l'objet à l'heure actuelle d'études très approfondies au sein de la sous-commission pour la fonction publique européenne. Ce n'est que lorsque l'ensemble de ces problèmes seront résolus que l'on pourra envisager les modalités d'une mobilité interinstitutionnelle qui, pour l'instant, demeure un vœu pieux.

23. Face à l'ensemble des problèmes de principe que j'ai évoqués dans mon rapport, le problème des niveaux des salaires des fonctionnaires du Conseil de l'Europe par rapport à ceux des Communautés européennes n'est pas en tête des problèmes prioritaires, mais mérite d'être traité avec lucidité. Je soulignerai d'ores et déjà un fait essentiel: malgré des écarts très élevés dans les traitements respectifs — écarts qui se sont aggravés au 1er juillet 1991, date à laquelle le «prélèvement de crise» imposé aux traitements communautaires a cessé d'exister — le personnel du Conseil de l'Europe que la sous-commission pour la fonction publique européenne a rencontré à plusieurs reprises, qu'il s'agisse du Comité du personnel ou des syndicats, s'est montré réservé sur ce sujet. Cela fait plusieurs années que des revendications d'alignement sur le niveau commu-

sub-committee and the full committee to consider them in the light of the principles which they uphold and which are summarised in this report.

24. My conclusion, which I invite the Standing Committee to support by adopting the draft order accompanying this report, is that our committee's efforts should continue for the benefit of the Organisation as a whole and for the sake of its internal coherence and smooth operation.

APPENDIX

Memorandum prepared by Mr Speed, Rapporteur

Further to the discussion which took place at the meeting of the Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme on 22 October 1991, I think it is worth making a number of points which may throw some light on the important issue which concerns us, with a view to the adoption of the report, scheduled for the first week in February 1992.

A. *The Council of Europe and the European Community share the basic principles of a European civil service: permanence, independence and competence*

If the Assembly is looking to the European Communities as a model, even though "there is no question of automatic alignment to their solutions", it is not only for the reasons set out in paragraph 8 of the draft order, but also on account of the following considerations:

i. Both the Council of Europe and the European Community base their civil service on three principles, which our Assembly has often had the occasion to highlight: permanence, independence and the competence of the civil servants. Other international organisations, whether at world level (the United Nations and others) or at European level (EFTA, for example), have wholly or partly abandoned the principle of permanence and opted for a body of civil servants consisting of national civil servants seconded to the organisation for a period of time. In such circumstances, the second principle — that of independence — is jeopardised. How, in such circumstances, can a civil servant be independent of his or her national government? The practice in international organisations over the last two decades reveals a dangerous trend, which is undermining the independence of international civil servants. Even though this independence is enshrined in the organisation's statute, it is in practice drained of its content, at least in part. The European Community and the Council of Europe are a fortunate exception to this trend: the fact that the Secretariat is independent of member states and national interests and the fact that the civil servants are permanent members of staff can be considered to constitute two of the three pillars of the European civil service (the third being competence).

nautaire n'ont pas été avancées par le personnel. Lorsqu'elles le seront à nouveau — ou lorsque le Secrétaire Général prendra l'initiative de le faire — il appartiendra à la sous-commission et à la commission plénière d'examiner ces demandes à la lumière des principes qui sont les siens et que j'ai résumés dans mon rapport.

24. La conclusion à laquelle je parviens et à laquelle j'invite la Commission Permanente à adhérer en adoptant le projet de directive qui accompagne ce texte est que les efforts de notre commission doivent continuer pour le bénéfice de l'ensemble de l'Organisation, pour sa cohérence et pour son fonctionnement harmonieux.

ANNEXE

Note préparée par M. Speed, rapporteur

A la suite de la discussion qui a eu lieu au sein de la commission du budget et du programme de travail intergouvernemental le 22 octobre 1991, j'estime qu'il est utile, en vue de l'adoption du rapport prévue pour la première semaine de février 1992, de souligner un certain nombre de points susceptibles de faire un peu de lumière sur l'importante matière qui nous occupe.

A. *Le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes partagent les principes de base de la fonction publique européenne: permanence, indépendance, compétence*

Si l'Assemblée se tourne vers les Communautés en les considérant comme un exemple à suivre « sans qu'il soit question d'un alignement automatique sur les solutions adoptées en leur sein », ce n'est pas seulement en raison des motifs indiqués au paragraphe 8 du projet de directive, mais également au vu des considérations suivantes:

i. tant le Conseil de l'Europe que les Communautés européennes se basent, pour ce qui est de leur fonction publique, sur trois principes que notre Assemblée a eu l'occasion de souligner à maintes reprises: la permanence, l'indépendance et la compétence des fonctionnaires. D'autres organisations internationales, que ce soit au niveau mondial (Nations Unies et autres) ou au niveau européen (AELE par exemple), ont renoncé, en tout ou en partie, au principe de la permanence et ont opté pour un corps de fonctionnaires constitué de fonctionnaires nationaux détachés pour un certain temps auprès de l'organisation. Dans ces conditions, le deuxième élément, celui de l'indépendance, est mis en péril. Comment peut-on, en effet, dans ces conditions, concevoir l'indépendance d'un fonctionnaire par rapport à son gouvernement national? La pratique des organisations internationales au cours des deux dernières décennies révèle une dangereuse évolution, qui met en péril l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Même si cette indépendance demeure inscrite dans le statut de l'organisation, elle est dans la pratique vidée au moins partiellement de son contenu. Les Communautés européennes et le Conseil de l'Europe font heureusement exception à cette tendance: l'indépendance de leur secrétariat vis-à-vis des Etats membres et des intérêts nationaux ainsi que la permanence des

ii. The structure of the Council of Europe is more similar to that of the European Community than to that of other international organisations, particularly because it includes a Parliamentary Assembly. The Council of Europe staff have, in the Assembly, an attentive, active interlocutor that is lacking in other international organisations. Community civil servants have the same type of interlocutor in the European Parliament. -

B. *The European civil service is an established concept*

As far as I am concerned, there can be no question of abandoning the concept of a "European civil service". The Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme has devoted a considerable proportion of its discussions to this concept and has set up a Sub-Committee on the European civil service, of which I am chairman. It instigated a very large number of instruments (recommendations and resolutions) in which the Assembly strongly supported the concept and principles of a European civil service.

In its reply to Recommendation 1000 (1984), the Committee of Ministers endorses the concept of a European civil service, interpreting it as a desire to bring the terms of employment of the staff of the two institutions progressively into line. In other words, the Committee of Ministers sees the concept of a European civil service as a viable one — an important step as far as the Assembly is concerned — if two conditions are met:

i. the concept does not mean giving the staff of the Community and the Council of Europe the same status in the foreseeable future;

ii. the co-ordinated organisations system remains the reference framework for financial matters concerning Council of Europe staff.

C. *The co-ordination system should be improved and not rejected*

It would be senseless to try and establish a system for fixing salaries that is specific to the Council of Europe. Such a system necessitates statistical tools and labour market surveys, which in themselves require the appointment of a body of civil servants to monitor such trends from day to day and carry out the necessary calculations. Such is the case at the United Nations and the European Community. That is also why the six co-ordinated organisations all rely on an Inter-Organisations Section (based in Paris and employing about fifteen people) for work of this kind. It would be extremely expensive for the Council of Europe to set up a similar system and it would be inappropriate to take decisions concerning salaries without such resources. It is therefore only natural that the Committee of Ministers should — if it does not want the Council of Europe to join the Community system — insist that the Council of Europe remain in the co-ordinated organisations system. Our Committee is currently considering a reform of the co-ordination arrangements. We hope to be able to improve the system and are allowing our-

fonctionnaires peuvent être considérées comme deux des trois piliers (le troisième étant la compétence) sur lesquels repose la fonction publique européenne;

ii. la structure du Conseil de l'Europe est plus proche de celle de la Communauté européenne que de celle des autres organisations internationales, en raison notamment de l'existence en son sein d'une Assemblée parlementaire. Le personnel de l'Organisation a, dans l'Assemblée, un interlocuteur attentif et actif qui fait défaut dans les autres organisations internationales. Les fonctionnaires communautaires trouvent dans le Parlement européen le même type d'interlocuteur.

B. *La notion de fonction publique européenne est un acquis*

Il serait hors de question, en ce qui me concerne, de renoncer au concept de « fonction publique européenne ». La commission du budget et du programme de travail intergouvernemental y a consacré une partie considérable de ses débats; elle a créé en son sein une sous-commission pour la fonction publique européenne dont je suis le président. Elle est à l'origine de très nombreux textes (recommandations et résolutions) dans lesquels l'Assemblée a soutenu avec vigueur le concept et les principes de fonction publique européenne.

Le Comité des Ministres, dans sa réponse à la Recommandation 1000 (1984), adhère au concept de fonction publique européenne en l'interprétant comme la recherche d'un rapprochement progressif des conditions d'emploi des personnels des deux institutions. En d'autres termes, pour le Comité des Ministres, la notion de fonction publique européenne est valable — il s'agit donc d'un acquis important pour l'Assemblée — si deux conditions sont respectées:

i. cette notion ne doit pas signifier que l'on veuille doter « dans un avenir prévisible » les personnels des Communautés et du Conseil de l'Europe d'un statut unique;

ii. le système des Organisations coordonnées doit rester le cadre de référence pour les questions financières concernant le personnel du Conseil de l'Europe.

C. *Le système de la coordination doit être amélioré et non pas rejeté*

Il serait insensé de vouloir construire un système de fixation des rémunérations propre au Conseil de l'Europe. En effet, un tel système requiert des outils statistiques et des enquêtes sur les marchés du travail, qui demandent à eux seuls la création d'un corps de fonctionnaires qui suivent au jour le jour ces évolutions et effectuent les calculs nécessaires. Tel est le cas aux Nations Unies et aux Communautés européennes. C'est la raison également pour laquelle les six Organisations coordonnées s'appuient ensemble sur une section interorganisation (elle emploie une quinzaine de personnes et a son siège à Paris) qui effectue ce genre de travaux. Il serait extrêmement coûteux pour le Conseil de l'Europe de mettre sur pied un système analogue; il serait inopportun de prendre des décisions en matière salariale sans posséder de tels moyens. Il est donc normal que le Comité des Ministres — s'il ne veut pas le rattachement au système communautaire — insiste pour le maintien du Conseil de l'Europe dans le système de la coordination. La réforme de la coordination est actuellement à l'examen de notre commission. Nous

selves three years in which to do so. The idea is to incorporate the principles of negotiation in the system and we must therefore work towards this end. It is also important to ensure mobility for the Organisation's civil servants, so that they can move to the other co-ordinated organisations, which offer similar pay. If the Council of Europe lost this link with the co-ordinated organisations, mobility between institutions, which unfortunately already leaves something to be desired, would be severely affected.

D. *Salary levels affect the independence of European civil servants*

The staff of the European institutions comprises civil servants who are independent of their countries of origin and who work in the joint interest of all the countries concerned. Some government delegates have set themselves the objective of reducing staff pay (whether in the Community or in the co-ordinated organisations). The result would be that the status of European civil servants would become less attractive; fewer and fewer people would choose to leave their country to come and work in Strasbourg (or, in the case of the Community, in Brussels or Luxembourg), and national governments would second staff of their choice to the European institutions. In fact this process has already begun — it started a few years ago. There are many national experts and civil servants in the Commission of the European Communities. In addition to their national salary, these experts receive special-assignment allowances such that their overall level of pay is at least equal to the salary of a European civil servant. Such a system cannot ensure the required independence.

Committee responsible for the report: Committee on the Budget and the Intergovernmental Work Programme.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference: standing mandate.

Draft order: adopted by the committee on 6 February 1992 by 12 votes in favour, none against and 1 abstention.

Members of the committee: MM. *Oehler (Chairman)*, Parisi, Mrs Haglund *(Vice-Chairpersons)*, MM. *Bender*, *Biefnot*, Cox *(Alternate: Parry)*, Mrs Err, Mr Fahey, Mrs *Gjørv*, Mr Gunnarsson, Mrs Hacklin, MM. Jürgens, *Maass*, Manzolini, *Martínez*, Martins, Meimarakis, Mrs *Özver*, Mrs *Persson*, MM. Pini, Psaila Savona, *Rowe*, Sinesio, *Steiner*, Strimitzer, *Ternak*, Thoft, Thyraud *(Alternate: Lemoine)*.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

See Order No. 476 (Standing Committee, 11 March 1992).

espérons pouvoir l'améliorer et nous nous sommes fixés un délai de trois ans. L'idée est d'introduire dans ce système les principes de la négociation. Notre activité doit donc s'orienter vers ce but. En effet, il est également important d'assurer aux fonctionnaires de l'Organisation des possibilités de mobilité vers les autres Organisations coordonnées qui offrent des traitements analogues. Si le Conseil de l'Europe perdait cette attache avec les Organisations coordonnées, cela entraverait la réalisation de la mobilité interinstitutionnelle qui laisse malheureusement à désirer.

D. *Le niveau des rémunérations a une incidence sur l'indépendance des fonctionnaires européens*

Le personnel des institutions européennes est composé de fonctionnaires indépendants de leurs pays d'origine, travaillant pour l'intérêt commun de tous les pays. Certains délégués gouvernementaux se sont assignés l'objectif de réduire les rémunérations du personnel (que ce soit au sein des Communautés ou dans l'enceinte de la coordination. Le résultat serait le suivant: le statut du fonctionnaire européen, perdant de son attrait, de moins en moins de personnes choisiront de quitter leur pays pour venir travailler à Strasbourg (ou, pour ce qui est des Communautés, à Bruxelles et à Luxembourg) et les gouvernements nationaux détacheront dans les institutions européennes le personnel de leur choix. En fait, ce processus a déjà commencé il y a quelques années. Au sein de la Commission des Communautés européennes, on trouve un nombre important d'experts et de fonctionnaires nationaux. Outre leur salaire national, ces experts perçoivent des indemnités de mission telles que le niveau global de leur rémunération est au moins égal au salaire d'un fonctionnaire européen. Un tel système ne peut pas garantir l'indépendance requise.

Commission chargée du rapport: commission du budget et du programme de travail intergouvernemental.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Référence: mandat permanent de la commission.

Projet de directive adopté par la commission le 6 février 1992 par 12 voix en faveur, 0 contre, 1 abstention.

Membres de la commission: MM. *Oehler (Président)*, *Parisi* et M^me^ *Haglund (Remplaçants et Vice-Présidents)*, MM. *Bender*, *Biefnot*, Cox *(Remplaçant: Parry)*, M^me^ Err, M. Fahey, M^me^ *Gjørv*, M. Gunnarsson, M^me^ Hacklin, MM. Jürgens, *Maass*, Manzolini, *Martínez*, Martins, Meimarakis, M^mes^ *Özver*, *Persson*, MM. Pini, Psaila Savona, *Rowe*, Sinesio, *Steiner*, Strimitzer, *Ternak*, Thoft, Thyraud *(Remplaçant: Lemoine)*.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir Directive n° 476 (Commission Permanente, 11 mars 1992).