



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**DIVISION DE LA RECHERCHE
RESEARCH DIVISION**

*La jurisprudence de la Cour européenne des
droits de l'homme sur le contentieux du
travail des organisations internationales*

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Les éditeurs ou organisations souhaitant traduire et/ou reproduire tout ou partie de ce rapport, sous forme de publication imprimée ou électronique (web), sont priés de s'adresser à publishing@echr.coe.int pour connaître les modalités d'autorisation.

© Conseil de l'Europe / Cour européenne des droits de l'homme, 2014.

Le rapport a été préparé par la Division Recherche et Bibliothèque, Département du Jurisconsulte. Il couvre la jurisprudence de la Cour jusqu'au 1^{er} décembre 2014. Il ne lie pas la Cour.

RÉSUMÉ

Ce rapport présente une analyse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le contentieux du travail des organisations internationales. Cette jurisprudence, peu abondante, s'inscrit dans le contexte plus général des principes dégagés par la Cour sur les organisations internationales et la responsabilité des États parties à la Convention en raison de leur appartenance à une organisation internationale (notamment l'Union européenne et les Nations Unies). On peut distinguer deux cas de figures différents pour ce qui est du contentieux du travail des organisations internationales:

- a) des affaires où se pose la question de l'immunité de juridiction des organisations internationales devant les juridictions nationales dans le cadre des litiges entre une organisation et des membres de son personnel ; et
- b) des requêtes qui contestent directement des décisions ou des procédures de règlement des conflits de travail suivies au sein de l'organisation internationale en cause.

Si dans la première catégorie d'affaires la responsabilité de l'État partie à la CEDH découle de la reconnaissance par ses propres tribunaux de l'immunité de l'organisation concernée, dans la deuxième catégorie la question de la responsabilité des États est plus problématique. Dans ce cas de figure, la Cour déclare en principe la requête incompatible *ratione personae*, en l'absence de toute intervention directe ou indirecte de l'État défendeur. Toutefois, lorsque le requérant dénonce une lacune structurelle du mécanisme interne de l'organisation internationale concernée, la Cour peut vérifier si ce mécanisme est en contradiction flagrante avec les droits garantis par la Convention, ou en d'autres termes, s'il est entaché d'une insuffisance manifeste au regard de celle-ci.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	3
I.- La jurisprudence générale de la cour sur les organisations internationales	4
A. Le critère de la « protection équivalente » : les affaires mettant en cause l'application nationale du droit de l'Union européenne.....	4
B. Le cas particulier des Nations Unies	6
C. D'autres organisations internationales	8
II.- La jurisprudence de la cour sur le contentieux du travail des organisations internationales : entre incompatibilité <i>ratione personae</i> et contrôle restreint.....	9
A. L'immunité de juridiction des organisations internationales devant les tribunaux nationaux des États parties à la CEDH	9
B. La responsabilité individuelle ou conjointe des États parties à la CEDH en raison de mesures prises dans l'ordre juridique interne de l'organisation internationale dont ils sont membres.....	11
1) <i>L'incompatibilité ratione personae</i>	12
2) <i>L'application du critère de la « protection équivalente » : un contrôle restreint sur les mécanismes internes des organisations internationales</i>	14
Conclusion.....	16

INTRODUCTION

1. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »), a eu l'occasion de se prononcer sur des litiges opposant des agents internationaux aux organisations internationales qui les employaient. Si, dans la plupart des cas, la Cour a déclaré ces affaires irrecevables pour manque de compétence *ratione personae*, vu l'absence de lien juridictionnel entre l'acte de l'organisation internationale en cause (par exemple, un licenciement ou une décision d'un tribunal administratif de l'organisation internationale) et l'État défendeur, dans certaines affaires elle a accepté d'examiner le fond des griefs portés devant elle, notamment lorsque l'État défendeur était intervenu d'une quelconque manière dans le litige ou lorsqu'il avait été allégué que la protection des droits fondamentaux offerte par l'organisation internationale ne serait pas « *équivalente* » à celle assurée par la Convention.

2. Cette jurisprudence, certes pas abondante, s'inscrit dans le droit fil de la jurisprudence générale de la Cour sur les organisations internationales et la responsabilité des États parties à la Convention en raison d'actions ou d'omissions tenant à l'appartenance de ces États à une organisation internationale. Il faut donc d'abord identifier les principes généraux élaborés par la Cour dans le contexte des organisations internationales, notamment à propos du droit de l'Union européenne et des mesures couvertes par des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies (I). On se penchera ensuite sur la jurisprudence ayant trait spécifiquement aux litiges du travail au sein des organisations internationales, pour lesquels la Cour a adopté des approches différents en fonction des circonstances (II).

3. Cependant, avant d'entrer en matière, il faut préciser que la Cour ne peut pas connaître de requêtes dirigées directement contre des organisations internationales en tant que telles, celles-ci ayant une personnalité juridique distincte et n'étant pas parties à la CEDH (*Boivin c. 34 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.), n° 73250/01, 9 septembre 2008, s'agissant d'Eurocontrol ; *Stephens c. Chypre, Turquie, et les Nations Unies* (déc.), n° 45267/06, 11 décembre 2008)¹. En conséquence, ces requêtes sont, par principe, déclarés incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 (a) de cet instrument. Ce qui nous intéresse ici ce n'est pas la responsabilité de l'organisation internationale en tant que telle, sur laquelle la Cour ne peut se prononcer, mais l'éventuelle responsabilité individuelle ou collective de ses États membres au regard de la Convention.

¹. Sauf pour l'Union européenne le jour où celle-ci adhèrera à la CEDH.

I.- LA JURISPRUDENCE GENERALE DE LA COUR SUR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. *Le critère de la « protection équivalente » : les affaires mettant en cause l'application nationale du droit de l'Union européenne*

4. Les principes jurisprudentiels sur la responsabilité des États parties à la Convention en raison d'actions ou d'omissions tenant à l'appartenance de ces États à une organisation internationale ressortent de l'arrêt *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI. Dans cet arrêt, la Cour a établi que, si la Convention n'interdit pas aux États parties à la CEDH de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale à des fins de coopération dans certains domaines d'activité, les États demeurent responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, même si ceux-ci découlent de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales (§§ 152-153). Elle a reconnu qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné : les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective (§ 154). Afin de concilier les deux aspects (coopération internationale par le biais des organisations internationales d'une part, et responsabilité des États au titre de la CEDH d'autre part), la Cour a créé ce qu'on appelle le critère de la « *protection équivalente* » :

« 155. De l'avis de la Cour, une mesure de l'Etat prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention (*M. & Co.*, décision précitée, p. 152, démarche à laquelle les parties et la Commission européenne souscrivent). Par «équivalente», la Cour entend « comparable » : toute exigence de protection « identique » de la part de l'organisation concernée pourrait aller à l'encontre de l'intérêt de la coopération internationale poursuivi (paragraphe 150 ci-dessus). Toutefois, un constat de « protection équivalente » de ce type ne saurait être définitif : il doit pouvoir être réexaminé à la lumière de tout changement pertinent dans la protection des droits fondamentaux.

156. Si l'on considère que l'organisation offre semblable protection équivalente, il y a lieu de présumer qu'un Etat respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation.

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de

l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A no 310, pp. 27-28, § 75)². »

5. Dans l'affaire *Bosphorus Airways*, la Cour a considéré, au terme d'une analyse des garanties en matière de droits fondamentaux mises en place par le droit communautaire, que la protection offerte par le droit communautaire était « équivalente » à celle offerte par la Convention. Elle a donc estimé qu'on pouvait présumer que l'Irlande ne s'était pas écartée de ses obligations conventionnelles lorsqu'elle avait mis en œuvre celles qui résultaient de son appartenance à la Communauté européenne (§ 165). Par ailleurs, rien en l'espèce ne permettait de conclure que la protection des droits de la société requérante était entachée d'une insuffisance manifeste, de sorte que ladite présomption de respect de la Convention par l'État défendeur n'avait pas été renversée (§ 166). Elle a donc conclu que la mesure litigieuse (saisie en Irlande d'un aéronef loué par la société requérante, sur la base d'un règlement communautaire) n'avait emporté violation du droit de propriété (article 1 du Protocole n° 1).

6. Cette présomption de « protection équivalente » a été ensuite appliquée à des affaires similaires mettant en cause l'application nationale du droit de l'Union européenne, dès lors que l'État défendeur, membre de l'UE, n'avait aucun pouvoir d'appréciation dans l'exécution de ses obligations juridiques découlant de son appartenance à l'Union (voir, par exemple, *Cooperative des agriculteurs de Mayenne et Coopérative laitière Maine-Anjou c. France* (déc.), n° 16931/04, 10 octobre 2006 ; *Etablissements Biret et Cie S.A. et Biret International c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.), n° 13762/04, 9 décembre 2008 ; *Povse c. Autriche* (déc.), n° 3890/11, 18 juin 2013 ; voir *a contrario*, pour les affaires où l'État défendeur disposait d'un marge de manœuvre dans l'application du droit de l'UE, *M.S.S. c. Belgique et Grèce* [GC], n° 30696/09, §§ 338-340, CEDH 2011 ; *Michaud c. France*³, n° 12323/11,

². La Cour s'est inspirée des affaires *M. & Co. c. République fédérale d'Allemagne*, n° 13258/87, décision de la Commission européenne des droits de l'homme, 9 février 1990 (concernant l'exequatur d'un arrêt de la CJCE par les autorités allemandes) et *Matthews c. Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94, § 32, CEDH 1999-I (portant sur l'exclusion des habitants de Gibraltar du droit de participer aux élections au Parlement européen en vertu d'une annexe à l'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct). Dans la première affaire, la Commission européenne avait affirmé : « le transfert de pouvoirs à une organisation internationale n'est pas incompatible avec la Convention, à condition que, dans cette organisation, les droits fondamentaux reçoivent une protection équivalente ». Dans l'arrêt *Matthews*, la nouvelle Cour a affirmé que « la Convention n'exclut pas le transfert de compétences à des organisations internationales, pourvu que les droits garantis par la Convention continuent d'être 'reconnus' » (§ 32).

³. Dans cette affaire, la Cour a surtout pris en considération le fait que, contrairement à l'affaire *Bosphorus Airways*, les juridictions nationales n'avaient pas saisi la Cour de

§§ 112-116, CEDH 2012, et *Tarakhel c. Suisse*⁴ [GC], n° 29217/12, §§ 88-91, 4 novembre 2014). La Cour a également fait application de cette présomption dans une affaire qui mettait directement en cause l'équité d'une procédure devant la CJCE, dans laquelle l'intervention de l'État défendeur et de ses juridictions s'était limitée au fait de saisir la CJCE par la voie du renvoi préjudiciel (*Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas* (déc.), n° 13645/05, 20 janvier 2009).

7. Comme la Cour l'a rappelé dans l'affaire *Michaud*, la présomption de « protection équivalente » vise notamment à éviter qu'un État partie soit confronté à un dilemme lorsqu'il lui faut invoquer les obligations juridiques qui s'imposent à lui, en raison de son appartenance à une organisation internationale non partie à la Convention, à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté, pour justifier, au regard de la Convention, ses actions ou omissions résultant de cette appartenance (§ 104). Cette présomption tend également à déterminer les cas où la Cour peut, au nom de l'intérêt de la coopération internationale, réduire l'intensité de son contrôle du respect des engagements résultant de la Convention par les États parties. Il résulte de ces objectifs que la Cour n'est prête à cet aménagement que dans la mesure où les droits et garanties dont elle assure le respect ont bénéficié d'un contrôle comparable à celui qu'elle opérerait (§ 104).

B. Le cas particulier des Nations Unies

8. Pour ce qui est de l'ONU, il convient de distinguer deux hypothèses : les actions et omissions attribuables à des organes de l'ONU dans le cadre du maintien de la paix et de la sécurité internationales, et les sanctions internationales décidées par le Conseil de sécurité des Nations Unies et mises en œuvre par les États parties à la CEDH.

9. En 2007, la Cour a considéré que la responsabilité des États parties à la CEDH ne peut être engagée du fait des actions et omissions des forces multinationales de maintien de la paix créées ou autorisées par le Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Ces actions et omissions sont directement imputables à l'ONU en tant qu'organisation à vocation universelle remplissant un objectif de sécurité collective (*Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège* (déc.))

justice de l'UE d'une question préjudicielle, de sorte que le mécanisme international pertinent de contrôle du respect des droits fondamentaux, en principe équivalent à celui de la Convention, n'avait pas pu déployer l'intégralité de ses potentialités.

⁴. Même si la Suisse n'est pas un État membre de l'UE, elle était liée par le règlement Dublin (établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers) en vertu d'un accord d'association avec la Communauté européenne.

[GC], n° 71412/01 et 78166/01, § 151, 2 mai 2007, s'agissant des actions et omissions de la MINUK et la KFOR au Kosovo⁵ ; voir *a contrario Al-Jedda c. Royaume-Uni* [GC], n° 27021/08, §§ 74-86, CEDH 2011, concernant les actions des forces armées britanniques en Irak⁶). Même si la Cour a souligné que ces affaires se distinguaient de l'affaire *Bosphorus* en ce que les faits litigieux n'étaient pas survenus sur le territoire des États défendeurs et ne découlaient pas de décisions prises par leurs autorités, elle a aussi relevé la différence fondamentale entre l'UE et l'ONU (*Behrami et Saramati*, § 151). Elle s'est exprimée ainsi :

« 149. (...) Les opérations mises en œuvre par les résolutions du Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte de l'ONU sont fondamentales pour la mission de l'ONU consistant à préserver la paix et la sécurité internationales, et s'appuient, pour être effectives, sur les contributions des États membres. Par conséquent, la Convention ne saurait s'interpréter de manière à faire relever du contrôle de la Cour les actions et omissions des Parties contractantes couvertes par des résolutions du Conseil de sécurité et commises avant ou pendant de telles missions. Cela s'analyserait en une ingérence dans l'accomplissement d'une mission essentielle de l'ONU dans ce domaine, voire, comme l'ont dit certaines des parties, dans la conduite efficace de pareilles opérations ».

10. Le même raisonnement a été suivi dans des affaires touchant des organes créés par le Conseil de sécurité de l'ONU sur le fondement du chapitre VII de la Charte de l'ONU, tels qu'une administration civile internationale ou des tribunaux pénaux internationaux présents sur le territoire d'un État contractant (voir, en particulier, *Berić et autres c. Bosnie-Herzégovine* (déc.), nos 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 et 25496/05, CEDH 2007, où étaient en cause les actes du Haut Représentant pour la Bosnie-Herzégovine, dont l'autorité se fondait sur les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies; *Galić c. Pays-Bas* (déc.), n° 22617/07, 9 juin 2009, et *Blagojević c. Pays-Bas* (déc.), n° 49032/07, 9 juin 2009, concernant la procédure devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, créé par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et ayant

⁵. Elle a déclaré les griefs des requérants incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention. Voir également *Kasumaj c. Grèce* (déc.), n° 6974/05, 5 juillet 2007. Il est intéressant de noter que dans les affaires *Behrami* et *Saramati* les requérants alléguaient que la protection des droits fondamentaux offerte par la KFOR n'était pas « équivalente » à celle assurée par la Convention, en s'appuyant sur l'arrêt *Bosphorus*.

⁶. Contrairement aux affaires *Behrami* et *Saramati*, dans l'affaire *Al-Jedda*, le Conseil de sécurité de l'ONU n'exerçait ni un contrôle effectif ni l'autorité et le contrôle ultimes sur les actions et omissions des soldats de la force multinationale (*Al-Jedda*, § 84).

son siège sur le territoire des Pays-Bas⁷). Dans ces affaires, la Cour a conclu que les griefs des requérants étaient incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

11. En revanche, lorsqu'il s'agit de mesures nationales prises par les États contractants dans la mise en œuvre des sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU (aussi sur la base du chapitre VII de la Charte de l'ONU), la compétence *ratione personae* de la Cour ne pose pas de problème. Dans ce cas de figure, la responsabilité des États contractants au titre de la Convention peut être engagée en raison de leurs actes ou omissions en application du droit de l'ONU, comme dans les affaires portant sur la mise en œuvre nationale du droit de l'UE (voir *Nada c. Suisse* [GC], n° 10593/08, §§ 117-123, CEDH 2012, concernant l'interdiction faite au requérant de transiter par la Suisse sur la base d'une ordonnance fédérale en application des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les talibans). A l'instar des principes issus de l'arrêt *Bosphorus*, une chambre de la Deuxième section a considéré en 2013 que le critère de la « *protection équivalente* » pouvait entrer en jeu et s'appliquer à l'égard de l'ONU, dans la mesure où l'État défendeur n'avait eu aucun pouvoir discrétionnaire dans la mise en œuvre d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU (voir dans ce sens, *Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse*, n° 5809/08, §§ 111-122, 26 novembre 2013, arrêt non définitif, affaire renvoyée devant la Grande Chambre⁸). Cette approche, qui doit encore être confirmée par la Grande Chambre, illustre comment le critère de la « *protection équivalente* » peut entrer en jeu à l'égard des organisations internationales autres que l'UE.

C. D'autres organisations internationales

12. Dans l'affaire *Rambus Inc. c. Allemagne* (déc.), n° 40382/04, 16 juin 2009, était en cause l'équité d'une procédure devant les organes de l'Office européen des brevets. Tout en relevant l'absence d'intervention directe de l'Allemagne dans la procédure litigieuse et exprimant ses doutes quant à sa propre compétence *ratione personae*, la Cour a noté que la délivrance ou la révocation d'un brevet européen avaient des effets directs au sein des

⁷. Même si la Cour n'a pas appliqué la présomption de « *protection équivalente* » au TPIY, elle a pris note du fait que cette juridiction avait été créée par une organisation fondée sur le respect des droits fondamentaux et que les normes essentielles de la procédure devant lui étaient censées offrir des garanties adéquates (*Galić*, § 46).

⁸. La chambre a considéré que la protection offerte par le régime des sanctions de l'ONU contre Al-Qaïda n'était pas équivalente à celle offerte par l'article 6 de la Convention. Elle a estimé que la présomption de « *protection équivalente* » ne trouvait pas à s'appliquer et a procédé alors à l'examen du bien-fondé du grief à la lumière de l'article 6.

systèmes juridiques des États membres de l'organisation en cause, y compris l'Allemagne. Elle a présumé sa propre compétence et a ensuite appliqué le critère de la « *protection équivalente* » au sens de l'arrêt *Bosphorus*, « *à supposer même qu'il soit applicable* ». Elle a donc considéré que la protection offerte par l'Office européen des brevets n'était pas entachée d'une « *insuffisance manifeste* », et a, par conséquent, conclu au caractère manifestement mal fondé de la requête⁹. Même si cette décision *Rambus* est un exemple d'application du critère de la « *protection équivalente* » à l'égard d'une organisation autre que l'UE, s'agissant d'ailleurs d'une procédure internationale sans intervention directe de l'État défendeur, on ne saurait en tirer des principes généraux, car la compétence de la Cour et l'applicabilité de la doctrine *Bosphorus* ne sont que présumées.

II.- LA JURISPRUDENCE DE LA COUR SUR LE CONTENTIEUX DU TRAVAIL DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES : ENTRE INCOMPATIBILITE *RATIONE PERSONAE* ET CONTROLE RESTREINT

A. *L'immunité de juridiction des organisations internationales devant les tribunaux nationaux des États parties à la CEDH*

13. Dans une première catégorie d'affaires, le contentieux du travail des organisations internationales a été porté devant la Cour sous l'angle de l'immunité de juridiction des organisations internationales devant les tribunaux nationaux des États. Dans les affaires *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, CEDH 1999-I, et *Beer et Regan c. Allemagne* [GC], n° 28934/95, 18 février 1999, les juridictions allemandes avaient déclaré les actions des requérants irrecevables, en application de l'immunité de juridiction de l'organisation qui les avait employé (l'Agence spatiale européenne). Acceptant implicitement sa compétence *ratione personae* sur la base du fait que les décisions litigieuses avaient été prises par les juridictions allemandes, la Cour a examiné la question de l'immunité de juridiction sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention (droit d'accès à un tribunal). Elle a reconnu que l'octroi de

⁹. La Cour a suivi ici les positions déjà exprimées par la Cour constitutionnelle fédérale allemande et la Commission européenne qui, dans sa décision *Lenzing AG c. Allemagne*, du 9 septembre 1998, avait déjà conclu à un constat de « *protection équivalente* » à l'égard de la Convention européenne des brevets.

privilèges et immunités aux organisations est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci, sans ingérence unilatérale d'un gouvernement. Cependant, elle a établi que l'immunité de juridiction d'une organisation internationale n'est admissible au regard de l'article 6 § 1 que si la restriction qu'elle engendre n'est pas disproportionnée. La question de la proportionnalité doit être appréciée à la lumière des circonstances particulières de l'espèce. Dans ces affaires, la Cour a ainsi examiné si les requérants disposaient d'une autre voie raisonnable pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention (§ 68). Elle a conclu qu'ils disposaient d'autres voies de droit, notamment devant la Commission de recours de l'Agence spatiale européenne¹⁰. De ce fait, la Cour a estimé que les restrictions de l'accès aux juridictions allemandes n'avaient pas porté atteinte à la substance même du droit des requérants à un tribunal (§ 73).

14. Cette approche a été suivie par la suite dans les affaires *López Cifuentes c. Espagne* (déc.), n° 18754/06, 7 juillet 2009, et *Chapman c. Belgique* (déc.), n° 39619/06, 5 mars 2013. Dans l'affaire *López Cifuentes* était en cause la reconnaissance par les tribunaux espagnols de l'immunité de juridiction du Conseil oléicole international, organisation internationale dont le siège se trouve à Madrid¹¹. Dans l'affaire *Chapman*, la cour du travail de Bruxelles avait entériné l'immunité de juridiction de l'OTAN, dont le siège se trouve à Bruxelles¹². La Cour a considéré que, eu égard en particulier à la voie de droit qui s'offrait aux requérants au sein des organisations internationales en cause (le Tribunal administratif de l'OIT pour le Conseil oléicole international et la Commission de recours de l'OTAN), les restrictions de l'accès aux juridictions des États défendeurs n'avaient pas porté atteinte à la substance même de leur droit à un tribunal sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention¹³. Il est intéressant de noter que dans l'affaire belge le requérant soutenait qu'il y avait une tendance

¹⁰. Les requérants auraient pu aussi tenter une action en dommages-intérêts devant les tribunaux allemands contre les sociétés qui les avaient mis à disposition de l'Agence spatiale européenne. Dans l'affaire *Beer et Regan*, les requérants ont ensuite introduit un recours devant la Commission de recours de l'ASE et ont conclu, devant un tribunal de travail allemand, des règlements amiables avec les sociétés qui les avaient employés et mis à la disposition de l'ASE (voir *Beer et Regan c. Allemagne et les Etats membres de l'Agence spatiale européenne* (déc.), n° 70009/01, 15 mai 2003).

¹¹. Le requérant avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire au sein du Conseil oléicole international et avait ensuite saisi le Tribunal administratif de l'OIT (compétent pour connaître des litiges opposant cette organisation à ses employés), qui l'a débouté.

¹². Le requérant avait assigné l'OTAN devant les juridictions belges afin de voir reconnaître l'existence d'un contrat à durée indéterminée avec cette organisation. Il n'avait pourtant pas saisi la commission de recours de l'OTAN, voie qui était accessible même s'il n'était plus en service.

¹³. Dans les deux affaires la Cour a déclaré ce grief irrecevable comme étant manifestement mal fondé en application de la jurisprudence *Waite et Kennedy*, même si la motivation dans la décision *López Cifuentes* est très succincte.

générale, doctrinale et jurisprudentielle, à la limitation de l'immunité accordée aux organisations internationales aux actes de « *fonction publique* » et à l'exclusion des litiges relatifs aux contrats de travail. La Cour n'a toutefois pas accepté cette thèse¹⁴.

15. L'existence d'une voie interne alternative et accessible pour le requérant semble donc être un facteur déterminant pour décider si l'immunité de juridiction de l'organisation internationale en cause est ou non admissible au regard de la Convention¹⁵.

B. La responsabilité individuelle ou conjointe des États parties à la CEDH en raison de mesures prises dans l'ordre juridique interne de l'organisation internationale dont ils sont membres

16. La question de la responsabilité individuelle ou conjointe des États parties à la CEDH pour les mesures prises directement par les institutions ou organes des organisations internationales dont ils sont membres a été évoquée à la lumière des principes établis par l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, du 18 février 1999, concernant la responsabilité de cet État au titre du droit primaire de l'Union européenne. Dans cet arrêt, la Cour a eu l'occasion d'affirmer que « *le Royaume-Uni, conjointement avec l'ensemble des autres parties au traité de Maastricht, est responsable ratione materiae au titre de l'article 1^{er} de la Convention et, en particulier, de l'article 3 du*

¹⁴. La question de l'immunité de juridiction des organisations internationales pour ce qui est des litiges relatifs au travail sera examinée par la Cour dans une affaire pendante communiquée, *Klausecker c. Allemagne*, n° 415/07, portant sur une procédure de recrutement au sein de l'Office européen des brevets.

¹⁵. La décision *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, n° 65542/12, 11 juin 2013, quoique dans un contexte tout à fait différent et non lié au contentieux du travail (voir l'immunité des Nations Unies pour les opérations décidées par des résolutions du Conseil de sécurité au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, en l'espèce les opérations de la FORPRONU en Srebrenica en 1995), semble toutefois nuancer cette affirmation, dans la mesure où la Cour a accepté l'immunité de juridiction des Nations Unies reconnue par les juridictions néerlandaises, malgré l'absence de tout recours dans le droit interne des Nations Unies. La Cour a précisé qu'en l'absence de tout autre recours, la reconnaissance de l'immunité n'entraîne *ipso facto* une violation du droit d'accès à un tribunal, car on ne saurait tirer une interprétation aussi absolue des arrêts *Waite et Kennedy* et *Beer et Regan*. Les particularités de l'affaire *Stichting Mothers* rendent toutefois difficile la comparaison avec les affaires relatives au contentieux du travail des organisations internationales. La Cour a considéré, en suivant la logique de l'affaire *Behrami et Behrami*, que faire relever de telles opérations des Nations unies de la compétence de juridictions nationales reviendrait à permettre à des États de s'immiscer dans l'accomplissement par cette organisation de sa mission fondamentale de maintien de la paix et de la sécurité internationales (§ 154). Les Pays-Bas n'étaient donc pas dans l'obligation de fournir un recours contre les Nations Unies devant leurs propres tribunaux (§ 165).

Protocole n° 1, des conséquences de ce traité » (§ 35)¹⁶. Toutefois, la Cour avait souvent évité de se prononcer sur cette question en rejetant des affaires concernant des actes dérivés des organisations internationales pour des motifs d'irrecevabilité étrangers à la « *jurisdiction* » ou la responsabilité des États¹⁷.

1) L'incompatibilité *ratione personae*

17. Par sa décision *Boivin c. 34 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.), n° 73250/01, du 9 septembre 2008, la Cour s'est prononcée pour la première fois sur sa compétence *ratione personae* à l'égard d'un litige de travail s'inscrivant strictement dans l'ordre juridique d'une organisation internationale. Il s'agissait d'une requête introduite contre 34 États membres du Conseil de l'Europe pour se plaindre d'un jugement du Tribunal administratif de l'OIT (TAOIT), portant sur le refus de nommer le requérant sur un poste de fonctionnaire au sein de l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol). En l'absence de toute intervention directe ou indirecte de la France et la Belgique¹⁸ dans le litige en cause, la Cour a considéré que le requérant ne relevait pas de la « *jurisdiction* » de ces États au sens de l'article 1 de la Convention. Par conséquent, et sans examiner le bien-fondé des griefs soulevés sous la Convention (articles 6, 13, 14 et 1 du Protocole n° 1) elle a conclu à l'incompatibilité *ratione personae* de la requête. La Cour a tout de même observé que le requérant n'avait pas allégué que la protection globalement offerte par Eurocontrol ne serait pas « *équivalente* » à celle assurée par la Convention au sens de la jurisprudence *Bosphorus*, car il s'était borné à contester les décisions individuelles prises dans son affaire par le TAOIT. Cette observation semblait donc ouvrir la voie à la reconnaissance de la compétence de la Cour lorsque le requérant allègue une lacune structurelle

¹⁶. Cette affirmation a pu être interprétée comme une sorte d'embryon de responsabilité collective des États parties pour les actes des organisations internationales auxquelles ils ont adhéré. Voir, à cet égard, Bultrini, A., « La responsabilité des Etats membres de l'Union européenne pour les violations de la Convention européenne des droits de l'homme imputables au système communautaire », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 49, janvier 2002, p. 23.

¹⁷. Voir, par exemple, les affaires *Société Guérin Automobiles c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.), n° 51717/99, 4 juillet 2000 ; *Segi et autres et Gestoras Pro-Amnistía et autres c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.), nos 6422/02, et 9916/02, 23 mai 2002 ; *Senator Lines GmbH c. 15 Etats membres de l'Union européenne* [GC] (déc.), n° 56672/00, 10 mars 2004, et *Emesa Sugar N.V. c. Pays-Bas* (déc.), n° 62023/00, 13 janvier 2005. Ces affaires ont été rejetées pour incompatibilité *ratione materiae* ou pour absence de qualité de victime des requérants.

¹⁸. Seuls États au regard desquels l'affaire a été examinée, car la requête a été déclarée irrecevable pour non-respect du délai de six mois quant aux autres 32 Etats défendeurs. Il convient de noter que le requérant avait la double nationalité française et belge.

du mécanisme interne de l'organisation internationale en cause et ne se limite pas à se plaindre des décisions particulières prises à son encontre.

18. La Cour a réaffirmé l'approche établie par l'affaire *Boivin* dans d'autres décisions mettant en cause des litiges de travail au sein d'autres organisations internationales : une procédure disciplinaire au sein de l'Union européenne, contestée en dernière instance devant la Cour de justice des Communautés européennes (*Connolly c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.), n° 73274/01, 9 décembre 2008) ; une procédure disciplinaire dont le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe a été saisi (*Beygo c. 46 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.), n° 36099/09, 16 juin 2009¹⁹), et une procédure disciplinaire au sein du Conseil oléicole international, ensuite contestée devant le TAOIT (*López Cifuentes*, décision précitée, §§ 22-30).

19. Si dans la plupart des affaires les requérants voulaient faire reconnaître la responsabilité conjointe des États parties à la CEDH qui sont membres de l'organisation internationale en cause (*Boivin*, *Connolly*, et *Beygo*), dans l'affaire *López Cifuentes* la requête était uniquement dirigée contre l'État hôte de l'organisation internationale (l'Espagne en l'espèce). La Cour a estimé cependant que la même approche s'imposait pour les deux cas de figure, le lien territorial ne suffisant pas pour imputer les actes litigieux de l'organisation internationale à l'État du siège²⁰.

¹⁹. Dans cette affaire, le requérant contestait le manque d'indépendance et d'impartialité du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe. La Cour a cependant observé que le requérant ne prétendait pas que les États défendeurs auraient manqué à leurs obligations au titre de la Convention, en ne prévoyant pas un système de protection « équivalent » à celui assuré par la Convention lors du transfert de leurs compétences au Conseil de l'Europe.

²⁰. Voir, pour d'autres affaires mettant en cause l'État hôte d'une organisation internationale ou d'un organe subsidiaire de cette organisation (en dehors du contentieux du travail), les affaires *Galić c. Pays-Bas* (déc.), n° 22617/07, 9 juin 2009, et *Blagojević c. Pays-Bas* (déc.), n° 49032/07, 9 juin 2009, concernant la procédure devant le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, créé par une résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies et ayant son siège sur le territoire des Pays-Bas ; et l'affaire *Djokaba Lambi Longa c. Pays-Bas* (déc.), n° 33917/12, CEDH 2012, concernant la Cour pénale internationale dont le siège se trouve aussi à La Haye. Dans ces trois affaires, la Cour a estimé que le seul fait que le siège de ces juridictions internationales se situe aux Pays-Bas ne suffisait pas à faire relever les questions litigieuses de la responsabilité de cet État au titre de la Convention. Elle a donc aussi conclu à l'incompatibilité *ratione personae* des requêtes.

2) L'application du critère de la « protection équivalente » : un contrôle restreint sur les mécanismes internes des organisations internationales

20. Dans l'affaire *Gasparini c. Italie et Belgique* (déc.), n° 10750/03, 12 mai 2009, la Cour est venue développer l'approche esquissée par la décision *Boivin* de 2008, en acceptant pour la première fois qu'un litige interne de travail d'une organisation internationale puisse engager la responsabilité des États membres de l'organisation au titre de la Convention. Le requérant, ressortissant italien et fonctionnaire de l'OTAN (dont le siège se trouve à Bruxelles), estimait que la procédure suivie devant la commission de recours de l'OTAN (CROTAN) concernant la contribution des agents au régime des pensions n'avait pas répondu aux exigences du procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention, notamment quant à l'absence de publicité des débats. Il se plaignait, en particulier, du fait que les séances de la CROTAN n'étaient pas publiques. Par ailleurs, il mettait en cause l'impartialité des membres de cet organe, dans la mesure où ceux-ci sont nommés par le Conseil de l'Atlantique Nord, l'organe décisionnel de l'OTAN. Dès lors, le processus de nomination des membres de la CROTAN se concilierait difficilement avec la notion de tribunal indépendant et impartial. De manière générale, le requérant faisait grief à la Belgique, en tant que pays hôte de l'OTAN, et à l'Italie, dont il était ressortissant, de n'avoir pas veillé à ce que l'Organisation, au moment de sa création, mette en place un système juridictionnel interne compatible avec les exigences de la Convention.

21. La Cour a rappelé les principes dégagés dans les affaires *Bosphorus* et *Boivin* et a établi la règle suivante pour l'imputation des mesures prises au sein d'une organisation internationale à un État contractant qui est membre de cette organisation:

“... un Etat contractant ne peut se voir imputer une violation alléguée de la Convention à raison d'une décision ou d'une mesure émanant d'un organe d'une organisation internationale dont il est membre, dans la mesure où il n'a pas été établi ni même allégué que la protection des droits fondamentaux globalement offerte par ladite organisation internationale ne serait pas « équivalente » à celle assurée par la Convention et où l'Etat concerné n'est intervenu ni directement ni indirectement dans la commission de l'acte litigieux”.

22. Appliquant ces principes au cas d'espèce, la Cour a noté que, contrairement aux affaires *Boivin* et *Connolly*, le requérant dénonçait une lacune structurelle du mécanisme interne de l'organisation internationale concernée. Elle avait donc pour tâche de rechercher si ce mécanisme était entaché d'une « *insuffisance manifeste* ». Ayant égard à l'ensemble des

dispositions réglementaires pertinentes du mécanisme de la CROTAN²¹ et aux principes qui se dégagent de sa propre jurisprudence sur les griefs soulevés par le requérant²², la Cour a conclu que les deux États défendeurs « ont pu à bon droit considérer, au moment où ils ont approuvé le règlement sur le personnel civil et ses annexes par l'intermédiaire de leurs représentants permanents siégeant au Conseil de l'Atlantique Nord, que les dispositions régissant la procédure devant la CROTAN satisfaisaient aux exigences du procès équitable ». Elle a donc estimé que « la protection offerte au requérant en l'espèce par le mécanisme de règlement interne des conflits de l'OTAN n'était donc pas entachée d'une 'insuffisance manifeste' (...), particulièrement dans le contexte spécifique d'une organisation telle que l'OTAN ». Dès lors, la présomption de respect de la Convention par l'Italie et la Belgique n'a pas été renversée au sens de la jurisprudence *Bosphorus*. La Cour a, en conséquence, déclaré la requête irrecevable pour défaut manifeste de fondement.

23. L'intérêt de la décision *Gasparini* réside dans le fait que la responsabilité au titre de la Convention des États membres d'une organisation internationale est susceptible d'être engagée en raison de leur adhésion à celle-ci et plus particulièrement du transfert qu'ils lui ont fait de certains de leurs pouvoirs souverains. En l'espèce, le moment du transfert des pouvoirs est fixé au moment où l'Italie et la Belgique ont approuvé le règlement sur le personnel civil de l'OTAN et son annexe relatif au mécanisme de règlement des conflits de travail interne à cette organisation, par l'intermédiaire de leurs représentants permanents siégeant au Conseil de l'Atlantique Nord.

24. Cependant, une fois reconnue la possibilité de mettre en jeu la responsabilité des États membres de l'organisation concernée, le contrôle de la Cour se limite à vérifier si, au moment du transfert de souveraineté, les États membres ont créé un mécanisme de règlement des conflits interne à l'organisation qui n'était pas en contradiction flagrante avec la Convention. Il s'agit donc d'un contrôle restreint, qui ne peut aboutir à un constat de violation de la Convention que lorsque la contradiction avec la Convention est flagrante ou que le système mis en place au sein de l'organisation internationale en cause est entachée d'une « insuffisance manifeste ». La Cour s'est exprimée ainsi à cet égard :

²¹. Notamment un article qui dispose que les parties au litige peuvent « assister aux débats et développer oralement tous arguments à l'appui des moyens invoqués dans leurs mémoires [ainsi que] se faire assister ou représenter à cet effet soit par un membre du personnel civil ou militaire de l'OTAN soit par un conseil choisi par eux » (article 4.72 de l'annexe au règlement du personnel civil de l'OTAN), ainsi que les dispositions relatives au mode de désignation des membres de la CROTAN, qui doivent être des personnes entièrement extérieures à l'OTAN et dont la compétence est « établie » (article 4.11 de l'annexe).

²². Notamment la jurisprudence sur la tenue d'une audience publique sous l'angle de l'article 6 (*Jussila c. Finlande* ([GC], n° 73053/01, CEDH 2006-XIV).

« La Cour estime qu'elle doit examiner la question en tenant compte des principes développés dans sa jurisprudence concernant les juridictions nationales des États défendeurs. A cet égard, elle observe cependant que son contrôle en vue de déterminer si la procédure devant la CROTAN, organe d'une organisation internationale ayant une personnalité juridique propre et non partie à la Convention, est entachée d'une insuffisance manifeste est nécessairement moins ample que le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 6 sur les procédures devant les juridictions internes des États membres de la Convention, lesquels se sont obligés à en respecter les dispositions. Pour la Cour, il lui faut en réalité déterminer si, au moment où ils ont adhéré à l'OTAN et lui ont transféré certains pouvoirs souverains, les États défendeurs ont pu, de bonne foi, estimer que le mécanisme de règlement des conflits du travail interne à l'OTAN n'était pas en contradiction flagrante avec les dispositions de la Convention. »

25. Malgré l'importance de la décision *Gasparini*, elle reste pour l'instant un exemple isolé dans la jurisprudence de la Cour. C'est le seul cas où la Cour a exercé un contrôle de conventionalité, certes restreint, sur un mécanisme de règlement des litiges de travail interne à une organisation internationale. Et ceci sur la seule base du transfert par les États membres d'une partie de leurs pouvoirs souverains à l'organisation internationale en cause, par exemple lorsqu'ils créent, par l'intermédiaire de leurs représentants siégeant au sein de celle-ci, un mécanisme contentieux ou juridictionnel interne à l'organisation.

Conclusion

26. En conclusion, les principes qui se dégagent de la jurisprudence de la Cour sur le contentieux du travail des organisations internationales peuvent se résumer ainsi:

- la Cour n'est pas compétente *ratione personae* pour connaître des requêtes dirigées directement contre des organisations internationales dont les États parties à la CEDH sont membres ;
- la Cour peut toutefois être compétente pour connaître des affaires qui mettent en cause l'immunité de juridiction des organisations internationales devant les juridictions nationales des États parties à la CEDH. Dans ce type d'affaires, la Cour doit vérifier la proportionnalité de la restriction de l'accès aux juridictions nationales à la lumière des circonstances particulières de l'espèce, eu égard notamment aux voies alternatives existant au sein de l'organisation internationale en cause ;
- la Cour se déclare incompétente *ratione personae* lorsque le requérant se plaint d'une décision particulière prise au sein d'une organisation internationale, sans aucune intervention directe ou indirecte des États parties à la CEDH. Ces décisions relèvent de l'ordre juridique interne de l'organisation en cause et les États

parties à la CEDH qui sont devenus membres de celle-ci ne sauraient être tenus pour responsables;

- la Cour peut toutefois vérifier, lorsque le requérant dénonce une lacune structurelle du mécanisme interne de l'organisation internationale concernée, si les États parties à la CEDH, au moment où ils avaient transféré une partie de leurs pouvoirs souverains à cette organisation internationale, avaient veillé à ce que les droits garantis par la CEDH y reçoivent une protection équivalente à celle assurée par la CEDH. Ce contrôle par la Cour est un contrôle restreint qui se limite à examiner si le mécanisme mis en place au sein de l'organisation internationale n'était pas en contradiction flagrante avec les droits garantis par la CEDH.