



ADMINISTRATIVE TRIBUNAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CONSEIL DE L'EUROPE ET LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Par Sergio Sansotta**

*« Ubi homo, ibi societas. Ubi societas, ibi ius. Ergo ubi homo, ibi ius »
maxime latine*

1. Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (« le Tribunal ») est la juridiction habilitée à juger les conflits de travail entre l'Organisation et son personnel. A l'occasion de la refonte de 1982 du Tribunal (à l'époque appelé Commission de Recours du Conseil de l'Europe), Vincent Berger compta parmi les juristes qui furent considérés pour assurer les fonctions de greffier (à l'époque secrétaire) en plus de son activité au sein du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »). Des circonstances indépendantes de sa volonté – ainsi que de ses compétences et qualifications juridiques – ne lui permirent pas d'assurer cette tâche. Cependant, au cours des années qui suivirent, il fit preuve de son intérêt pour les questions du personnel aussi bien en participant comme tiers intervenant dans un recours¹ – qui, tout compte fait, ne le concernait pas directement – qu'en s'engageant au sein du Comité du personnel du Conseil de l'Europe dont, de surcroît, il assura la présidence pendant deux années.

2. Cette contribution sur les rapports entre le Tribunal administratif et la Cour européenne des droits de l'homme se justifie bien à cet égard. Une autre raison d'être de cet article réside dans le fait que la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») est citée de plus en plus devant le Tribunal. Il n'est donc pas inopportun de procéder à cette analyse.

3. Afin d'avoir une approche systématique, cet article sera divisé en deux parties : d'abord, l'on traitera de l'impact de la jurisprudence de la Cour sur le Tribunal (et, bien

* Greffier du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe ; ancien chef de division au greffe de la Cour européenne des droits de l'homme. L'auteur exprime des opinions personnelles qui n'engagent pas le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe ni son greffe. Bien entendu, cette contribution ne se prétend pas être exhaustive en ce qui concerne la jurisprudence et le développement des arguments juridiques.

¹ Recours n° 158,159 et 161/1990, *Cagnolati-Staveris et autres c/ Secrétaire Général*, sentence du 27 septembre 1990. Le tiers intervenant est une sorte d'*amicus curiae* mais il intervient pour soutenir les conclusions d'une partie. Celle-ci peut être, selon le cas, le requérant ou le Secrétaire Général ; toutefois, jusqu'à aujourd'hui, *de facto*, il n'y a eu que des interventions en faveur de requérants (une demande visant une intervention en faveur de la partie défenderesse a été rejetée).

évidemment, sur les juridictions similaires). On se penchera ensuite sur l'application de la Convention par le Tribunal. Il aurait été souhaitable que l'on traite aussi la question de savoir si, au vu de sa qualité de juridiction du travail appelée à trancher le contentieux du travail au sein de l'Organisation, le Tribunal peut ou non connaître des litiges qui peuvent surgir entre les juges² de la Cour et l'Organisation. Ce sujet cependant – sur lequel il n'y a pas de jurisprudence – sera traité dans une autre circonstance³.

I. LA JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE SUR LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF ET SUR LES JURIDICTIONS SIMILAIRES

Les principes

4. Les juridictions administratives des organisations internationales étant de véritables juridictions, deux questions se posent d'emblée : les principes fixés par la Convention européenne en son article 6 (droit à un procès équitable) s'appliquent-ils à ces juridictions ? Quelles sont les décisions prises par la Cour européenne ?

5. Cependant, avant d'entrer en matière, il faut rappeler que la Cour européenne opère une distinction entre l'application de la Convention aux organisations internationales et à leurs juridictions. En effet, les organisations sont des « émanations » créées par les Etats qui en sont responsables tandis que les juridictions ne sont pas mises en place par les Etats mais par les organisations. Cela ressort de la jurisprudence établie par l'arrêt *Bosphorus Airways c. Irlande* (confirmée par les décisions *Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège*)⁴ telle que lue à la lumière des recours visant des procédures devant les juridictions administratives des organisations internationales.

6. Dans ces affaires⁵, la Cour a rappelé que, si la Convention n'interdit pas aux Etats de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale à des fins de coopération dans certains domaines d'activité, les Etats 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 ; en effet, l'article 1 ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention. Cependant,

² Au sein de l'Organisation, les juges jouissent du statut spécial de juges de la Cour mais rien n'est dit quant à la résolution d'un contentieux éventuel qui opposerait un juge à l'Organisation.

Au sujet de l'étendue du contrôle que le Tribunal pourrait exercer et afin d'éviter d'emblée tout malentendu quant à la portée de celui-ci, il faut tout de même rappeler la jurisprudence du Tribunal, selon laquelle il ne saurait être question « de soumettre à contrôle le comportement de la Cour européenne des droits de l'homme, et a fortiori de son Président, dans l'exercice de son pouvoir juridictionnel qui, il n'est pas nécessaire de le préciser, n'est soumis à aucun contrôle. Toutefois, il n'en va pas de même lorsqu'il est question d'organisation interne de la Cour, car celle-ci à l'heure actuelle ne bénéficie assurément pas d'une autonomie absolue. Le Tribunal en veut pour preuve par exemple, ce qui se passe dans un domaine sensible tel que l'absence d'autonomie budgétaire. En effet le budget de la Cour est à la charge du Conseil de l'Europe qui le fixe de manière souveraine, après consultation de la Cour, et en supporte la responsabilité » (Recours n° 255/1999, *Loria-Albanese c/ Secrétaire Général*, sentence du 27 mars 2000, § 19).

³ Ce sujet avait été brièvement évoqué dans un article sur le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe intitulé « The Administrative Tribunal of the Council of Europe » paru dans *Current issues in the Law and Practice of International Administrative Tribunals: Promoting the effectiveness of the Decision-Making Process*, publié en 2006 par l'Organisation des Etats américains à l'occasion du 35^e anniversaire de son Tribunal administratif, p. 22.

⁴ *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi dte « Bosphorus Airways » c. Irlande* [GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI, et *Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège* (déc.) [GC], n° 71412/01, 31 mai 2007.

⁵ Ce résumé est repris de la partie des principes applicables figurant dans la décision *Gasparini* citée note 15.

la Cour a ensuite précisé que lorsque l'acte d'un Etat se justifiait par le respect des obligations découlant pour celui-ci de son appartenance à une organisation internationale et que l'organisation en question accordait aux droits fondamentaux une protection au moins équivalente à celle assurée par la Convention, il y avait lieu de présumer que les exigences de la Convention étaient respectées par l'Etat. Pareille présomption pourrait toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estimait 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 (*Bosphorus Airways*, arrêt précité, §§ 155-156; *Behrami et Saramati*, décision précitée, § 145).

Dans l'affaire *Bosphorus Airways*, la Cour a relevé que la mesure en cause (la saisie en Irlande de l'aéronef loué par la société requérante, sur la base d'un règlement communautaire pris lui-même en application d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU) avait été mise en œuvre par les autorités de l'Etat défendeur, sur son territoire national, à la suite d'une décision d'un ministre de cet Etat (§ 137). Dans cette situation, la Cour n'a vu aucun problème touchant à sa compétence, notamment *ratione personae*, vis-à-vis de l'Etat irlandais.

En revanche, la Cour a jugé que les affaires ultérieures *Behrami et Saramati* se distinguaient de l'affaire *Bosphorus Airways* sur le plan à la fois de la responsabilité des Etats défendeurs découlant de l'article 1 et de la compétence *ratione personae* de la Cour. En effet, elle a estimé que la responsabilité des Etats défendeurs ne pouvait être engagée du fait des actions et omissions litigieuses de la KFOR et de la MINUK, lesquelles étaient directement imputables à l'ONU en tant qu'organisation à vocation universelle remplissant un objectif impératif de sécurité collective. Elle en a dès lors conclu que les griefs des requérants dans ces affaires devaient être déclarés incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention (*Behrami et Saramati*, décision précitée, §§ 151-152).

La Cour rappelle également qu'elle a été amenée à examiner des questions très similaires à celles soulevées en l'espèce dans deux autres affaires (*Boivin c. 34 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.) et *Connolly c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.)) qui portaient, comme en l'espèce, sur des litiges opposant des fonctionnaires internationaux aux organisations internationales qui les employaient. Dans ces affaires, elle a constaté qu'à aucun moment les Etats défendeurs n'étaient intervenus, directement ou indirectement, dans les litiges en cause, et n'a relevé aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. Elle en a conclu que les requérants ne relevaient pas de la « juridiction » des Etats mis en cause et que leurs griefs étaient donc incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

7. Pour en revenir à la première question (l'application des principes fixés par l'article 6 de la Convention), il faut partir de l'arrêt *Waite et Kennedy c. Allemagne* du 18 février 1999⁶. Dans cet arrêt, les requérants se plaignaient de ce que leur cause n'aurait pas été entendue équitablement (article 6 § 1 de la Convention) parce que les juridictions allemandes avaient déclaré leurs demandes irrecevables pour cause d'immunité de juridiction. En effet, la

⁶ *Waite et Kennedy c. Allemagne* [GC], n° 26083/94, CEDH 1999-I.

question du contentieux se croisait avec le problème de l'immunité des organisations internationales. La Cour, dans sa sentence, affirma le principe que :

« (...) l'article 6 § 1 exige l'accès à un organe juridictionnel, mais pas nécessairement à un tribunal national. Si les requérants souhaitaient faire valoir des droits contractuels, les années qu'ils avaient passées au service de l'ASE [Agence spatiale européenne] et leur intégration aux activités de cette organisation, ils avaient en particulier la faculté de saisir la Commission de recours de celle-ci. Selon le Gouvernement, d'autres possibilités encore s'offraient à eux, par exemple celle de demander réparation à la société étrangère qui les avait mis à la disposition de l'ASE. » (§ 65)

8. Ensuite, il y a lieu de rappeler la décision *Boivin*⁷ précitée, dans laquelle la Cour européenne a examiné une requête introduite contre 34 Etats membres⁸ du Conseil de l'Europe pour se plaindre d'un jugement⁹ du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT). Après avoir remarqué « qu'en réalité les doléances du requérant sont essentiellement dirigées contre le jugement rendu par le TAOIT à l'occasion du contentieux individuel du travail qui l'opposait à Eurocontrol », la Cour européenne a continué en s'exprimant ainsi :

« Or la Cour souligne que la décision litigieuse a été prise par un tribunal international échappant à la juridiction des Etats défendeurs, dans le cadre d'un conflit du travail qui s'inscrit entièrement dans l'ordre juridique interne d'Eurocontrol, organisation internationale possédant une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres. Elle constate qu'à aucun moment la France ou la Belgique ne sont intervenues, directement ou indirectement, dans ce litige, et ne relève en l'espèce aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. En cela, la présente espèce est à distinguer d'autres affaires dans lesquelles la responsabilité internationale des Etats défendeurs était mise en jeu, par exemple celle du Royaume-Uni dans l'affaire *Matthews* (arrêt précité – décision d'exclure la requérante du corps électoral sur la base d'un traité élaboré dans le cadre des Communautés), de la France dans l'affaire *Cantoni* (arrêt du 15 novembre 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996–V – application au requérant d'une loi française transposant une directive communautaire), de l'Allemagne dans les affaires *Beer et Regan* et *Waite et Kennedy* (...) – refus d'accès opposé par les tribunaux allemands), ou encore de l'Irlande dans l'affaire *Bosphorus*, précitée. Contrairement à la situation dans ces affaires, qui impliquaient toutes une intervention directe ou indirecte de l'Etat ou des Etats mis en cause, on ne saurait dire que le requérant en l'espèce relève de la « juridiction » des Etats défendeurs au sens de l'article 1 de la Convention.

La Cour estime qu'en conséquence les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées à la France et à la Belgique. Quant à une responsabilité éventuelle d'Eurocontrol à cet égard, elle rappelle que cette organisation internationale n'a pas adhéré à la Convention et qu'elle ne peut donc voir sa responsabilité engagée au titre de

⁷ *Boivin c. 34 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.), n° 73250/01, CEDH 2008, décision du 9 septembre 2008.

⁸ D'emblée, la requête fut déclarée irrecevable quant aux 32 Etats pour non-respect du délai de six mois pour l'introduire contre ces Etats et, donc, elle fut examinée seulement en ce qui concernait la France et la Belgique.

⁹ Affaires *Boivin* (n°s 3 et 4), jugement n° 2034, prononcé le 31 janvier 2001.

celle-ci (voir, *mutatis mutandis*, par exemple, *Matthews*, précité, § 32, *Behrami et Saramati*, précitée, § 144).

Au vu de ce qui précède, la Cour conclut que les griefs du requérant sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, *Behrami et Saramati*, précitée, § 149). »

9. Etant arrivée à cette conclusion, la Cour européenne n'a pas eu à examiner le bien-fondé des griefs soulevés visant les articles 6 § 1, 13 et 14 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1.

10. Par la suite, au sujet de la requête *Connolly*¹⁰, la Cour a réaffirmé la position établie avec la décision *Boivin* précitée. Dans cette requête, le requérant dénonçait une multitude de manquements aux garanties du procès équitable, notamment aux principes du contradictoire et de l'égalité des armes, aussi bien devant les organes internes à la Commission européenne que devant le TPICE ou la CJCE. Or, après avoir ici aussi estimé que les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées aux Etats mis en cause dans la présente affaire, la Cour européenne s'est penchée sur la question de la responsabilité éventuelle de l'Union européenne. Sans faire de distinction entre organes internes à la Commission européenne et TPICE et CJCE, car finalement les allégations du requérant ne justifiaient pas une tractation séparée, la Cour européenne a rappelé que l'Union européenne n'avait pas adhéré à la Convention et qu'elle ne pouvait donc voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci¹¹. En conséquence, la Cour conclut que les griefs du requérant sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention.

11. La requête suivante était la requête *Cooperatieve Producenten-organisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas* (déc.)¹². Bien qu'introduite contre les Pays-Bas, dans cette requête, l'association requérante estimait que le refus de la CJCE de lui permettre de répondre aux conclusions de l'avocate générale avait emporté violation de son droit à une procédure contradictoire garanti par l'article 6 § 1 de la Convention. Elle se plaignait d'une violation de l'article 6 § 1 de la Convention « par les Pays-Bas et les Communautés européennes [sic], plus particulièrement la Cour européenne de justice à Luxembourg ».

La Cour a noté que la Communauté européenne était dotée de la personnalité juridique en tant qu'organisation intergouvernementale (article 281 du Traité instituant la Communauté européenne). A l'heure actuelle, elle n'est pas partie à la Convention – l'association requérante ne prétendait d'ailleurs pas le contraire. En conséquence, pour autant que les griefs de l'association requérante fussent être compris comme dirigés contre la Communauté européenne elle-même, la requête était incompatible *ratione personae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 de cet instrument (*Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes*, subsidiairement : la collectivité de leurs Etats membres et leurs Etats membres pris individuellement, n° 8030/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, Décisions et rapports (DR) 13, p. 235) et devait être rejetée en application de l'article 35 § 4.

¹⁰ *Connolly c. 15 Etats membres de l'Union européenne* (déc.), n° 73274/01, 9 décembre 2008.

¹¹ Les choses vont bien évidemment changer le jour où l'Union européenne adhèrera à la Convention européenne des droits de l'homme.

¹² *Cooperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas* (déc.), n° 13645/05, CEDH 2009.

La Cour a continué – mais cela ne nous intéresse pas ici – en affirmant que le fait qu'elle ne puisse pas, dès lors, examiner la procédure menée devant la CJCE sous l'angle de l'article 6 § 1 directement ne dispensait cependant pas la Cour de vérifier si les faits dénoncés engageaient la responsabilité du Royaume des Pays-Bas, partie à la Convention¹³.

12. Par la suite, la Cour s'est prononcée dans la requête *Gasparini c. Italie et Belgique* (déc.)¹⁴. Dans cette affaire, le requérant se plaignait sur le terrain de l'article 6 de ce que la procédure devant la CROTAN (Commission de recours de l'OTAN) ne répondait pas aux exigences du procès équitable. Il dénonçait en particulier le fait que les séances de cet organe ne soient pas publiques, faisant valoir que la publicité des débats figure au nombre des garanties « organiques » nécessaires à l'équité des procédures. Par ailleurs, il mettait en cause la partialité des membres de la CROTAN, soulignant que ceux-ci sont nommés par le Conseil de l'Atlantique Nord, l'organe de décision de l'Organisation. Or, selon le requérant, toute requête dont la CROTAN a à connaître doit certes être dirigée formellement contre le chef de l'organisme de l'OTAN compétent, mais touche en réalité en substance un acte qui émane de la volonté du Conseil. De plus, les critères de compétence posés par la disposition réglementaire applicable seraient insuffisants par rapport aux fonctions de nature juridictionnelle confiées à la CROTAN. Dès lors, le processus de nomination des membres de celle-ci se concilierait difficilement avec la notion de tribunal indépendant et impartial.

Ensuite, de manière générale, le requérant faisait grief à la Belgique, en tant que pays hôte de l'OTAN, et à l'Italie, dont il est 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.

L'application

13. L'affaire de la Cour qui concerne directement le Tribunal est la requête *Beygo c. 46 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.)¹⁵, car il s'agissait d'un ancien fonctionnaire du Conseil de l'Europe qui, après la sentence concernant son recours, s'était adressé à la Cour. Invoquant les articles 6 § 1 et 14 de la Convention, le requérant estimait qu'en raison de sa composition et de la nomination de ses membres par l'exécutif du Conseil de l'Europe, le Tribunal administratif de cette Organisation ne présente pas les garanties d'indépendance et d'impartialité exigées par la Convention. La décision, extrêmement courte, de la Cour a conclu à l'irrecevabilité de la requête et était libellée ainsi :

« La Cour constate qu'à l'origine de la requête se trouve un litige relatif à la décision de révoquer le requérant, fonctionnaire travaillant pour le Conseil de l'Europe. Le requérant ne conteste pas que les violations alléguées de la Convention trouvent leur origine dans un acte du Secrétaire Général (la décision de révocation) ainsi que dans la décision du TACE. Cependant, il estime que les quarante-six Etats qui étaient membres du Conseil de l'Europe à l'époque des faits devraient être reconnus conjointement responsables des prétendues violations conventionnelles découlant de cette décision.

¹³ A titre d'information, on notera ici que la Cour a conclu que la requête devait être rejetée pour défaut manifeste de fondement.

¹⁴ *Gasparini c. Italie et Belgique* (déc.), n° 10750/03, 12 mai 2009.

¹⁵ *Beygo c. 46 Etats membres du Conseil de l'Europe* (déc.), n° 36099/06, 16 juin 2009. Une autre personne a également exprimé l'intention de déposer une requête devant la Cour après la sentence du Tribunal mais aucune trace d'un éventuel recours n'a été trouvée dans les documents publiés.

La Cour estime qu'il convient d'examiner les griefs du requérant à la lumière des principes qu'elle a dégagés dans les affaires où elle a été amenée à rechercher si la responsabilité d'Etats parties à la Convention pouvait être engagée au regard de celle-ci en raison d'actions ou d'omissions tenant à l'appartenance de ces Etats à une organisation internationale. Ces principes ont été rappelés et développés en particulier dans les affaires *Bosphorus [Airways]* et *Behrami et [Saramati]*. Ils se trouvent également repris dans deux décisions récentes de la Cour [*Boivin et Connolly*] qui portaient, comme en l'espèce, sur un litige entre un fonctionnaire international et l'organisation internationale qui l'employait.

La Cour note qu'en l'espèce, seuls les organes du Conseil de l'Europe, à savoir le Secrétaire Général et le TACE, ont eu à connaître du contentieux opposant le requérant à l'organisation. Elle constate qu'à aucun moment l'un ou l'autre des Etats mis en cause n'est intervenu, directement ou indirectement, dans ce litige, et ne relève en l'espèce aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. On ne saurait donc dire que le requérant, en l'espèce, relève de la « juridiction » des Etats défendeurs au sens de l'article 1 de la Convention.

Par ailleurs, la Cour observe que le requérant ne prétend pas qu'en transférant leurs compétences au Conseil de l'Europe, les Etats membres de cette organisation auraient manqué à leurs obligations au titre de la Convention, en ne prévoyant pas un système de protection des droits fondamentaux « équivalent » à celui assuré par la Convention, au sens donné à ce terme dans l'arrêt *Bosphorus*.

La Cour estime qu'en conséquence les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées aux Etats mis en cause dans la présente affaire.

Au vu de ce qui précède, elle conclut que les griefs du requérant sont incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention. »¹⁶

14. En conclusion, si l'on essaie de dégager des principes de la jurisprudence en question, il semblerait que les Etats membres d'une organisation internationale doivent procéder, lors de la mise en place de celle-ci, à la création d'un système qui soit conforme à la Convention, autrement leur responsabilité en tant qu'Etats signataires de la Convention peut être mise en jeu. Cependant, une fois un système mis en place, étant donné que son fonctionnement n'est pas imputable à la responsabilité des Etats en tant que signataires de la Convention, ceux-ci ne peuvent être tenus pour responsables. En outre, n'étant pas signataire de la Convention, l'organisation internationale ne peut être elle non plus mise en cause devant la Cour jusqu'au jour où – comme cela semble se produire pour l'Union européenne – elle signera la Convention. Or est-il acceptable qu'une organisation internationale ou juridiction ne respecte pas la Convention? Quoi qu'il en soit, en présence de cette situation, rien n'empêche l'Organisation d'adapter sa réglementation interne à la Convention et de faire en sorte que son Tribunal s'inspire ou applique celle-ci lorsqu'il est possible de le faire.

¹⁶ Selon la Convention, pour être recevable, une requête doit être introduite devant la Cour dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive. Les dates de la décision définitive (12 décembre 2005) et de la saisine de la Cour (13 juillet 2006) citées dans cette décision laissent apparaître un délai plus long. Cependant, rien ne permet de penser que la Cour n'aurait pas contrôlé, avant de statuer, le respect de cette condition de recevabilité.

II. L'APPLICATION DE LA CONVENTION PAR LE TRIBUNAL

15. Dans le système des juridictions internationales, les principes généraux du droit constituent l'une des clés d'examen des recours et d'interprétation de la réglementation à appliquer. Dès lors, il est tout à fait normal que les parties – en particulier les requérants – invoquent la Convention européenne des droits de l'homme.¹⁷

16. Plusieurs articles de la Convention ont été invoqués devant le Tribunal ou celui-ci les a rappelés de sa propre initiative. Il s'agit des articles 6, 8, 10, 12 et 14. La Convention et surtout la jurisprudence de la Cour ont également joué un rôle important dans deux questions de procédure : l'exercice des modalités de recours et l'exécution des sentences du Tribunal. Ce second aspect sera traité en premier.

17. Dans le recours *Marchenkov*¹⁸, le Secrétaire Général avait invoqué la jurisprudence de la Cour en matière d'épuisement des voies de recours internes pour se plaindre de ce que le requérant n'avait pas soulevé trois griefs au stade de la réclamation administrative mais ne l'avait fait que devant le Tribunal lors du dépôt du mémoire ampliatif. Le Tribunal rejeta cette exception en rappelant entre autres la jurisprudence de la Cour en ces termes :

« D'ailleurs, la Cour (...) estime suffisant l'exercice d'un recours, même si le requérant n'a pas explicitement invoqué un article de la Convention, dont le but est précisément de contester une décision par un recours et dont la substance de l'action est la recherche du rétablissement du droit lésé. La Cour arrive à cette conclusion, car elle considère que l'exercice même de ce recours est de nature à permettre à la juridiction saisie de remédier à la violation alléguée (v., par exemple, *Couillard Maugery c. France* (déc.), n° 64791/01, 29 août 2002). »¹⁹

Au sujet de l'exécution des sentences du Tribunal, il y a lieu de rappeler ses sentences dans cinq recours²⁰ où, en réponse à une exception du Secrétaire Général au sujet de l'intérêt à agir des requérants, le Tribunal avait rejeté ladite exception ; celle-ci avait pour but de faire revenir le Tribunal sur une jurisprudence antérieure qui n'avait pas été suivie de mesure d'exécution d'ordre général visant à mettre les textes statutaires en conformité avec ladite sentence. Certes, dans le passage pertinent, la jurisprudence de la Cour avait été invoquée plutôt sous l'angle du droit de recours à un Tribunal – question qui relève de l'application de l'article 6 de la Convention et sur laquelle nous reviendrons plus avant – mais nul doute que la jurisprudence de la Cour en matière d'exécution des décisions de justice a inspiré ces sentences dont est présenté ici un extrait, tiré de la sentence *Nikoghosyan* :

¹⁷ Il est intéressant de rappeler que, comme relaté dans l'arrêt *Waite et Kennedy* précité, le Comité des représentants du personnel des organisations coordonnées, autorisé à intervenir dans la procédure, a indiqué dans ses observations écrites qu'il « estime que les dispositions statutaires relatives à l'immunité doivent s'interpréter de manière que les droits fondamentaux garantis par l'article 6 § 1 de la Convention soient respectés » (§ 62).

¹⁸ Recours n° 294/2002, sentence du 28 février 2003.

¹⁹ Paragraphe 21 de la sentence *Marchenkov*.

²⁰ Quatre recours (n°s 408/2008, 409/2008, 413/2008 et 415/2008, *Pace Abu-Ghosh, Nikoghosyan, Verneau et Oreshkina*) dont les sentences ont été rendues le 31 mars 2009 et le recours *Golubok* (recours n° 456/2008) dont la sentence a été rendue le 13 mai 2009.

« 53. Quant à la première exception d'irrecevabilité, le Tribunal ne voit pas de raison de revenir sur sa jurisprudence établie avec la sentence *Schmitt* citée par le requérant. D'ailleurs, le Tribunal l'a récemment confirmée par quatre sentences rendues le 31 mars 2009 (TACE, recours n^{os} 408/2008, 409/2008, 413/2008 et 415/2008, Pace Abu-Ghosh, Nikoghosyan, Verneau et Oreshkina).

54. Dans la sentence *Schmitt*, le Tribunal avait clairement statué que les agents qui participent à une procédure de recrutement extérieur peuvent introduire une réclamation administrative contre la décision de ne pas les admettre aux épreuves en se prévalant d'un droit qui tire son origine du premier paragraphe de l'article 59 et non de la lettre d) du paragraphe 6 de la même disposition (sentence *Schmitt* précitée, § 14). A l'époque le Tribunal avait pris acte de ce qu'il y avait une discrimination entre candidats extérieurs et candidats internes. Il avait toutefois noté que ladite discrimination ne saurait être éliminée en réduisant les droits statutaires des agents. Le Tribunal avait également pris soin de préciser qu'il « appartient aux instances dirigeantes du Conseil de l'Europe de prendre les mesures positives qui s'imposent » (*ibid.*, § 16) et, en se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, de rappeler que « toute personne s'estimant victime d'un acte lui faisant grief a le droit de l'attaquer en justice » (*ibid.*).

Le Tribunal constate qu'un délai de neuf ans s'est écoulé sans que les instances dirigeantes de l'Organisation aient pris les mesures positives qui s'imposaient. Si tel n'avait pas été le cas, lesdites instances dirigeantes auraient pu remédier à cette discrimination de facto instaurée par les textes statutaires.

55. De ce fait, cette exception d'irrecevabilité du recours doit être rejetée. »

Le dernier alinéa du paragraphe 54 constitue le passage clé.

18. Au sujet des articles de la Convention cités devant le Tribunal, l'article 6 constitue la disposition le plus souvent évoquée. Elle a été prise en considération sous l'angle du droit à un tribunal/droit de recours. Il a été d'abord rappelé :

« (...) que, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les agents internationaux ont droit à ce qu'une juridiction statue sur les différends qui les concernent. Statuant dans une affaire concernant des agents d'une organisation internationale, la Cour avait pris en considération le fait que des voies de droit s'offraient tout de même au requérants (...). »²¹

Ensuite, le Tribunal a eu à s'occuper du droit à être entendu qui est précédé d'un autre, à savoir celui d'être informé d'une manière détaillée de la nature et de la cause de l'accusation portée contre l'agent et se complète par un troisième droit, celui de répondre c'est-à-dire, d'indiquer son point de vue au sujet des charges, d'éclaircir les faits qu'on lui reproche et d'indiquer les circonstances qui les entourent et qui en sont à l'origine²².

Enfin, le Tribunal a par la suite rappelé le principe de la motivation tel qu'affirmé par la jurisprudence de la Cour²³.

19. Quant à l'article 8, les recours dont a eu à s'occuper le Tribunal portaient sur le respect

²¹ Recours n^o 255/1999, précité, § 22. Voir aussi les recours cités à la note 20.

²² Recours n^o 353/2005, *C.G. c/ Secrétaire Général*.

²³ Recours n^o 413/2008, *Verneau c/Secrétaire Général*, sentence du 31 mars 2009, § 37. Il faut toutefois remarquer que la requérante avait cité la règle de la motivation des actes juridiques dans un contexte de motivation d'un acte administratif pris par un organe administratif.

de la vie privée²⁴ et de la vie familiale²⁵. En ce qui concerne la vie familiale, la question a été examinée sous l'angle du refus d'une allocation pour enfant à charge, le versement d'une pension de survie au conjoint séparé plutôt qu'aux enfants et le refus de l'allocation de foyer et des avantages du Règlement de pensions en présence d'un « partenariat enregistré »²⁶.

20. En ce qui concerne l'article 10, le Tribunal a eu à se prononcer sur une série de recours introduits par une même requérante qui alléguait la violation de cette disposition²⁷. Toutefois, dans sa première sentence, le Tribunal n'a pas répondu à la question de l'application de cette disposition de la Convention à l'Organisation ni répondu – parce qu'il venait de constater un défaut de motivation de l'acte attaqué – aux arguments de la requérante visant le non-respect des conditions, prévues au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, permettant une restriction de la liberté d'expression. Ces questions ont été traitées dans les deux autres recours. Dans le troisième recours, il est également question de balance entre l'article 10 de la Convention et l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion).

21. Au sujet de l'article 12, cette disposition a été traitée dans le recours *Nyctelius* précité où il était justement question du partenariat enregistré que le requérant assimilait au mariage.

22. En matière de non-discrimination, le Tribunal a statué déjà dans un passé lointain que « le principe de non-discrimination constitue un des principes généraux du droit qui s'impose à l'ordre juridique du Conseil de l'Europe » (article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme)²⁸. Par la suite, il a été rappelé que « des personnes placées dans la même situation doivent effectivement être traitées de la même manière »²⁹. Enfin, il y a lieu de rappeler que cette disposition a été presque toujours invoquée quand il était question des autres dispositions substantielles. Peut-être est-il intéressant de rappeler ici que dans le recours n° 353/2007, l'interdiction de la discrimination n'a pas été vue seulement sous l'angle de l'article 14 de la Convention mais aussi comme un principe général de droit³⁰. Ensuite, la référence à la jurisprudence de la Cour quant à l'article 14 n'a pas été utilisée seulement par les requérants pour se plaindre d'une différence de traitement mais aussi par la partie défenderesse pour rappeler que, selon ladite jurisprudence, le principe de non-discrimination s'applique aux situations identiques ou comparables³¹.

23. En conclusion, il est clair que, indépendamment de la position de la Cour quant à l'applicabilité de l'article 6 de la Convention aux juridictions telles que le Tribunal, la Convention joue un rôle de plus en plus important dans la gestion du personnel des organisations internationales et sans doute sera-t-elle invoquée davantage devant les juridictions chargées de trancher les conflits qui surgissent.

« La société idéale n'a pas besoin de droit. »

²⁴ Recours n° 114/1985, *Sorinas Balfego*.

²⁵ Le recours *Sorinas Balfego*, précité, le recours n° 321/2003, *Nyctelius*, et le recours n° 339/2004, *N. et A. Siegel*.

²⁶ Equivalent suédois du PACS de droit français.

²⁷ Recours n°s 316/2003, 345/2005 et 405/2008, *Kling* (I), (II) et (III), sentences des 7 mai 2004, 22 décembre 2005 et 19 décembre 2008, respectivement.

²⁸ Recours n° 76/1981, *Pagani*, sentence du 21 avril 1982, § 31.

²⁹ Recours n° 413/2008, *Verneau*, précité, § 29.

³⁰ §§ 27-28 de la sentence *C.G.*, précitée.

³¹ Voir par exemple le recours n° 340/2004, *Robert Diebold* (II), sentence du 17 juin 2005.