

AVIS DU CAHDI

SUR LA RECOMMANDATION 2122 (2018) DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE – « IMMUNITÉ DE JURIDICTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DROITS DES PERSONNELS »

1. Le 7 février 2018, les Délégués des Ministres lors de leur 1306^e réunion ont convenu de communiquer la [Recommandation 2122 \(2018\) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe](#) (APCE) sur « Immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels » au Comité des Conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels d'ici fin mars 2018¹.
2. Le CAHDI a examiné la Recommandation susmentionnée lors de sa 55^e réunion (Strasbourg, France, 22-23 mars 2018) et a fait les commentaires suivants, lesquels portent sur les aspects de la Recommandation 2122 (2018) relevant particulièrement du Mandat du CAHDI.
3. A titre liminaire, le CAHDI remercie l'APCE pour la reconnaissance de son travail sur le sujet de « Immunité de juridiction des organisations internationales ». A cet égard, le CAHDI souligne que le thème « Immunités des Etats et des organisations internationales » est actuellement à l'ordre du jour de toutes ses réunions en tant que point permanent. En effet, la question de l'immunité des Etats – parfois également appelée « immunité juridictionnelle »² - a été examinée par le CAHDI presque depuis le début de son existence en 1991 à travers ses évaluations de la mise en œuvre de la *Convention européenne sur l'immunité des Etats* (STE n° 74) du 1972 et ensuite à travers son *Projet Pilote concernant les immunités des Etats* qui a abouti à la publication du CAHDI sur « *La pratique des Etats concernant les immunités des Etats* » par Martinus Nijhoff en 2006.
4. Lors de sa 37^e réunion en 2009, le CAHDI a décidé d'élargir ce sujet aux organisations internationales afin de discuter et examiner les activités et les actions des organisations internationales qui sont couvertes par l'immunité juridictionnelle. La question du **règlement des différends de droit privé auxquels une organisation internationale est partie** a ensuite été intégrée à l'ordre du jour du CAHDI lors de sa 47^e réunion en mars 2014 à la demande de la délégation néerlandaise. Lors de l'examen de cette question, le CAHDI souligne qu'en fait, les privilèges et immunités des organisations internationales servent l'objectif légitime de protéger l'indépendance des organisations internationales qui est essentielle pour l'exercice efficace de leurs fonctions. En termes généraux, la Cour Européenne des droits de l'homme a déclaré que « Il n'en découle cependant pas que, en l'absence d'autre recours, la reconnaissance de l'immunité entraîne *ipso facto* une violation du droit d'accès à un tribunal »³. L'immunité des organisations internationales peut empêcher les individus ayant subi un préjudice (réclamations de tiers pour

¹ Les Délégués des Ministres ont spécifiquement indiqué dans leur décision qu'ils « conviennent de la communiquer [Recommandation 2122 (2018)] au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI), pour information et commentaires éventuels d'ici le 21 mars 2018 ». Cependant, compte tenu du fait que la 55^e réunion du CAHDI a eu lieu les 22 et 23 mars, il a été convenu d'envoyer l'avis du CAHDI au Secrétariat du Comité des Ministres le 26 mars 2018.

Cette Recommandation 2122 de l'APCE a également été communiquée au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) pour information et commentaires éventuels et au Tribunal administratif pour avis.

² Voir les explications sur cette terminologie données par M. Peter Tomka dans son document "Projet pilote du Conseil de l'Europe sur la pratique des Etats concernant les immunités des Etats" dans *La contribution du CAHDI au développement du droit international public* (Brill Nijhoff 2016) édité par le Conseil de l'Europe, pages 23-39.

³ CEDH, *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, n° 65542/12, décision du 11 juin 2013, para. 164.

préjudice corporel ou décès ou pour perte de biens ou dommages) prétendument causés par une organisation internationale, de faire aboutir une demande en réparation devant un tribunal national. En outre, le CAHDI a souligné que cette immunité a été de plus en plus souvent remise en cause en se basant sur l'allégation selon laquelle le maintien de l'immunité est incompatible avec le droit d'accès à un tribunal. L'existence d'une voie de recours alternative offerte au requérant par l'organisation internationale est importante dans ce contexte.

5. Concernant la question du règlement des réclamations des tiers, le CAHDI a fait référence – à titre indicatif – à des événements récents principalement liés à des opérations de maintien de la paix menées par les Nations Unies (NU)⁴ et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant des organisations internationales qui se sont vues accorder une immunité de juridiction civile devant les tribunaux nationaux. Plusieurs délégations du CAHDI ont reconnu qu'il y a eu, depuis longtemps, un déficit dans la protection judiciaire des individus dans certaines affaires impliquant des organisations internationales devant les tribunaux nationaux. Néanmoins, elles ont également souligné que des progrès ont été accomplis et qu'il n'existe pas de solution unique pour toutes les organisations internationales et pour toutes les activités de ces organisations⁵.

6. Le CAHDI souligne que les questions juridiques découlant de **la Recommandation 2122** de l'APCE et de [la Résolution 2206](#) de l'APCE qui lui est associée, sont très similaires à celles décrites ci-dessus. Néanmoins, le CAHDI souligne que si, dans les deux cas, l'immunité des organisations internationales devant les juridictions nationales peut avoir un impact sur la protection judiciaire des droits des individus concernés, la position juridique de ces derniers n'est pas toujours la même étant donné que le personnel des organisations internationales a généralement accès à une procédure interne de règlement des différends mise en place par l'organisation internationale comme moyen alternatif de protection judiciaire, tandis que, si l'immunité de l'organisation internationale n'est pas levée, les tiers ayant subi un préjudice causé par un comportement illicite de l'organisation impliquée ne bénéficient d'aucune protection judiciaire. Comme indiqué par l'APCE, le CAHDI fait remarquer qu'en effet, en raison des privilèges et immunités des organisations internationales, les fonctionnaires internationaux n'ont normalement aucun recours devant les tribunaux nationaux en ce qui concerne les questions relatives aux litiges du travail. En outre, le CAHDI est d'accord avec l'APCE sur le fait que dans le cadre de la mission du Conseil de l'Europe d'élaborer des normes internationales relatives aux droits de l'homme et de promouvoir l'état de droit à tous les niveaux, l'Organisation est tout spécialement tenue d'offrir à son personnel une justice efficace et équitable dans des délais raisonnables. Néanmoins, le CAHDI souligne que, conformément à la **jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme**, l'élément clé pour accorder aux organisations internationales l'immunité dans les juridictions nationales qui soit admissible au regard de *la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)* est de déterminer si les requérants disposaient « **d'autres voies raisonnables** » pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention⁶. Un nombre croissant d'accords sur les privilèges et immunités prévoient une obligation explicite de l'organisation internationale d'offrir des modes alternatifs de règlement de différends d'ordre privé. L'APCE, au paragraphe 1.1.1 de sa Recommandation 2122, a en effet fait référence à ces « autres voies raisonnables de protection juridique » qui devraient être accessibles en cas de litiges entre des organisations internationales et leurs personnels.

⁴ En octobre 2013, les victimes du choléra à Haïti ont déposée une action collective contre les Nations Unies dans le district sud de New York. Le jugement rendu par le district sud de New York le 9 janvier 2015 a conclu que les Nations Unies bénéficiaient de l'immunité de poursuites. Un recours a été déposé le 12 février 2015 devant la Cour d'appel des Etats-Unis pour le deuxième ressort. Une audience orale a eu lieu le 1er mars 2016. Dans son arrêt du 18 août 2016, la Cour d'appel des Etats Unis pour le deuxième ressort a confirmé l'immunité de l'Organisation des Nations Unies.

⁵ Voir les rapports des 52^e, 53^e et 54^e réunions du CAHDI (documents CAHDI (2016) 23, CAHDI (2017) 14 et CAHDI (2017) 23).

⁶ CEDH, *Beer et Regan c. Allemagne*, n° 28934/95, arrêt de Grande Chambre du 18 février 1999; CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, n° 26083/94, arrêt de Grande Chambre du 18 février 1999; CEDH, *Chapman c. Belgique*, n° 39619/06, décision du 5 mars 2013; CEDH, *Stichting Mothers of Srebrenica et autres c. Pays-Bas*, n° 65542/12, décision du 11 juin 2013.

7. Dans le cadre du **Conseil de l'Europe**⁷, le CAHDI note que les droits, les obligations et les autres voies alternatives – à l'accès aux juridictions nationales - pour la protection juridique du personnel de l'Organisation sont énoncés dans [le Statut du personnel du Conseil de l'Europe](#)⁸. Comme il est mentionné dans le préambule du *Statut du personnel*, « Le Conseil de l'Europe respectera, dans son fonctionnement interne, l'ensemble des principes et idéaux promus par l'Organisation. En particulier, dans l'administration du Secrétariat, le Secrétaire Général s'appliquera à réaliser des conditions propres à assurer l'exercice effectif des droits et principes contenus dans la Charte sociale européenne révisée, dans la mesure où ceux-ci sont applicables à une organisation internationale ». Le CAHDI note, en outre, que le règlement des différends qui peuvent surgir entre le Conseil de l'Europe et son personnel est régi par la « PARTIE VII: Contentieux » du *Statut du personnel*. Le Conseil de l'Europe dispose du système suivant de règlement des litiges du travail: une « Réclamation administrative » (article 59⁹ du *Statut du personnel*) et un « Recours contentieux » (article 60¹⁰ du *Statut du personnel*). La réclamation administrative est soumise au Secrétaire général par le biais du Directeur des ressources humaines et peut être soumise au « Comité consultatif du contentieux »¹¹. En cas de rejet, explicite total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation, le réclamant ou la réclamante peuvent, conformément à l'article 60 du *Statut du personnel*, introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres. Le [Statut du Tribunal administratif](#) figure à l'Annexe XI du *Statut du personnel*.

8. Le CAHDI note également que la **compétence du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe** a été étendue aux fonctionnaires de la *Commission centrale pour la navigation du Rhin* (CCNR) par un accord du 16 décembre 2014 ainsi qu'aux fonctionnaires de la *Conférence de La Haye de droit international privé* par un accord du 24 novembre 2017 et aux fonctionnaires de l'*Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires* (OTIF) par un accord du 8 décembre 2017.

9. Comme indiqué dans [l'Exposé des motifs préparé par le rapporteur de l'APCE, M. Volker Ullrich](#)¹², pour l'élaboration de la Recommandation 2122 et la Résolution 2206, il existe une grande variété et types d'organes compétents pour résoudre les litiges du travail au sein des organisations internationales. Le CAHDI rappelle que l'Organisation des Nations Unies, par exemple, dispose d'un système à deux niveaux pour résoudre les litiges du travail: le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (TCNU) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (TANU). Les institutions internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ont

⁷ Les privilèges et immunités dont jouit le Conseil de l'Europe sont régis par l'article 40 du *Statut du Conseil de l'Europe*, tels que développés par l'*Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe* (AGPI) et son *Protocole*.

⁸ Le *Statut du personnel et ses Annexes* ont été adoptés par la Résolution Res (81) 20 du Comité des Ministres le 25 septembre 1981, à l'exception de l'Annexe VIII, adoptée par la Résolution Res (83) 12 le 15 septembre 1983. Le Comité des Ministres met régulièrement à jour le *Statut du personnel*.

⁹ **Article 59 du Statut du personnel** : « 1. L'agent/e peut saisir le/la Secrétaire Général(e) d'une demande l'invitant à prendre une décision ou une mesure qu'il/elle est tenu/e de prendre à son égard. Lorsque le/la Secrétaire Général(e) n'a pas répondu dans les soixante jours à la demande d'un/e agent/e, ce silence vaut décision implicite de rejet. La demande doit être faite par écrit et introduite par l'intermédiaire du/de la Directeur/trice des ressources humaines. Le délai de soixante jours court de la date de réception de la demande par le Secrétariat, qui en aura accusé réception.

2. L'agent/e qui justifie d'un intérêt direct et actuel, peut saisir le/la Secrétaire Général(e) d'une réclamation dirigée contre un acte d'ordre administratif lui faisant grief, à l'exception de toute question relative à une procédure de recrutement extérieur. Par « acte d'ordre administratif », on entend toute décision ou mesure de portée individuelle ou générale prise par le/la Secrétaire Général/e ou tout acte officiel accompli par délégation du/de la Secrétaire Général/e. [...]».

¹⁰ **Article 60 du Statut du personnel** : « En cas de rejet explicite, total ou partiel, ou de rejet implicite de la réclamation visée à l'Article 59, le réclamant ou la réclamante peuvent introduire un recours devant le tribunal administratif institué par le Comité des Ministres».

¹¹ **Article 59 paragraphe 6 du Statut du personnel** : « Le Comité consultatif du contentieux est composé de quatre agents dont deux désignés par le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale et deux élus par le personnel dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'élection au Comité du Personnel. Le Comité exerce ses fonctions en toute indépendance. Il formule un avis motivé basé sur des considérations de droit et sur tous autres éléments pertinents, après avoir, si nécessaire, consulté les personnes concernées. Le Secrétaire Général ou la Secrétaire Générale établissent par arrêté les règles de procédure du Comité ».

¹² Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE sur "L'immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels", Doc 14443, 29 novembre 2017.

mis en place leurs propres tribunaux administratifs. D'autres tribunaux administratifs ont la compétence pour examiner les plaintes provenant d'autres organisations, comme est le cas du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (OIT) dont la compétence a été reconnue par plus de 60 organisations et entités. A cet égard, le CAHDI rappelle que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) dans son jugement n° 3127 a déclaré que « le droit d'exercer un recours interne constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel. En dehors des hypothèses où l'agent concerné renonce de lui-même à former un tel recours interne, un fonctionnaire ne saurait donc, en principe, être privé de la possibilité de voir la décision qu'il conteste effectivement réexaminée par l'organe de recours compétent »¹³. Tel qu'indiqué dans le paragraphe précédent, le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe a également étendu sa compétence aux fonctionnaires d'autres organisations internationales.

10. Concernant la référence contenue au paragraphe 1.4.1 de la Recommandation 2122 de l'APCE sur **le droit d'accès des syndicats** aux tribunaux administratifs des organisations internationales, le CAHDI se réfère à l'affaire *USOEB et autres c. Office européenne des brevets (OEB)*¹⁴, où la Cour suprême des Pays-Bas a décidé dans son arrêt du 20 janvier 2017, en annulant des décisions antérieurs du juge des référés et de la Cour d'appel de La Haye, que l'OEB pouvait se prévaloir de son immunité juridictionnelle dans un litige l'opposant à deux syndicats. La Cour suprême des Pays-Bas a appliqué les critères définis par la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence (sur l'admissibilité de l'immunité juridictionnelle d'organisations internationales, qui restreint le droit d'accès à un tribunal garanti à l'article 6 de la CEDH, si les défendeurs disposent d'autres voies raisonnables de recours pour protéger leurs droits) en concluant que les parties disposaient d'autres voies raisonnables de recours pour protéger efficacement leurs droits; les syndicats étaient suffisamment protégés par la procédure interne de résolution des conflits de l'OEB, qui prévoit qu'un employé individuel ainsi que les représentants du personnel peuvent en dernière ressort déposer leurs plaintes devant le Tribunal administratif de l'OIT. Aux yeux de la Cour suprême des Pays-Bas, cela signifiait qu'il n'avait pas été porté atteinte à l'essence de leur droit d'accès à un tribunal.

11. Concernant les points 1.4.1 et 1.4.2 de la Recommandation et se référant à ce qui a été dit aux paragraphes 7, 9 et 10 ci-dessus, et sans vouloir s'exprimer sur l'opportunité de ces recommandations, le CAHDI attire l'attention du Comité des Ministres sur le fait que, au cas où il jugerait opportun d'entamer une réflexion à ce sujet, cela impliquerait des changements au Statut du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (en particulier, aux articles 10 et 12) et entraînerait des conséquences budgétaires et administratives.

12. Le CAHDI a examiné davantage, au cours de ses réunions, la question de comment assurer un équilibre entre le maintien de l'immunité des organisations internationales et les droits de leur personnel lorsqu'un conflit du travail ou de l'emploi survient. Par exemple, dans une affaire concernant l'immunité de l'OEB¹⁵, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu, en relation à une plainte sur l'absence d'accès aux tribunaux et aux prétendues défaillances des procédures au sein de l'OEB et du Tribunal administratif de l'OIT, que la disponibilité d'une procédure d'arbitrage constituait un autre moyen raisonnable de faire examiner la plainte au fond et par conséquent que la protection des droits fondamentaux n'a pas été manifestement défaillante dans la cause du requérant. De la même façon, dans une autre affaire examinée par le CAHDI¹⁶, la Cour d'appel de Bruxelles a considéré qu'une clause d'arbitrage contenue dans un contrat de service entre le requérant et l'OTAN garantissait le droit d'avoir accès à un tribunal conformément à l'article 6 de la CEDH.

¹³ TAOIT, Jugement n°. 3127, 113e session, 2012 V.C. c. *Centre pour le développement de l'entreprise*, para. 13.

¹⁴ Hoge Raad, *USOEB et autres c. Office européenne des brevets (OEB)*, arrêt du 20 janvier 2017, ECLI: NL: HR: 2017: 57.

¹⁵ CEDH, *Klausecker c. Allemagne*, requête n° 415/07, décision du 6 janvier 2015.

¹⁶ Cour d'appel de Bruxelles, [Etat belge \(SPF Affaires étrangères\) c. Michel Poortmans](#), n° 2014/AR/2570, arrêt de 11 janvier 2016.

13. Compte tenu des considérations susmentionnées, le CAHDI réaffirme que, en général conformément à la jurisprudence nationale et internationale, l'immunité des organisations internationales est conforme au droit à un procès équitable (Art. 6 CEDH) mais la protection octroyée aux individus doit être proportionnée et constituer des « voies de recours raisonnables » de règlement des différends. En outre, l'existence de tribunaux administratifs a été jugée en principe en conformité avec les normes des droits de l'homme établies par la CEDH¹⁷ et la raison pour laquelle il n'est pas nécessaire que les tribunaux nationaux examinent les décisions des tribunaux administratifs.

14. Le CAHDI réaffirme, en outre, que la question des privilèges et immunités des organisations internationales et des droits de leur personnel est d'une grande complexité et a un caractère multidimensionnel, impliquant à la fois l'indépendance des organisations internationales et la responsabilité des organisations internationales. Ce sujet soulève en effet des questions non seulement juridiques mais aussi beaucoup de questions politiques. Par conséquent, le CAHDI considère que la préservation de l'indépendance et de l'efficacité des organisations internationales plaide en faveur d'une approche prudente.

15. Par conséquent, le CAHDI considère que la proposition de l'APCE relative à la possibilité d'« *engager une étude comparative sur la question de savoir dans quelle mesure les systèmes de recours juridictionnel interne des organisations internationales sont compatibles avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n°5) et avec d'autres droits fondamentaux pertinents (dont les droits sociaux) [...]* » serait à l'heure actuelle prématurée dans la mesure où différentes organisations internationales sont en train de considérer l'introduction de nouveaux moyens alternatifs de règlement des différends relatifs au personnel. En outre, les différences considérables existantes entre les différents types d'organisations internationales rendraient très difficile une étude comparative. De plus, il faudrait souligner les difficultés à trouver une solution globale étant donné qu'il n'y a pas de solution uniforme pour toutes les organisations internationales et pour toutes leurs activités. Enfin, le CAHDI a souligné que la jurisprudence existante de la Cour européenne des droits de l'homme a examiné la question de la compatibilité des systèmes de recours internes dans les organisations internationales avec l'article 6 de la CEDH.

16. Concernant le paragraphe 2 de la Recommandation 2122 de l'APCE, le CAHDI souligne que, tel que mentionné ci-dessus, le Comité examine régulièrement la question de l'immunité juridictionnelle des organisations internationales sous tous ses différents angles.

¹⁷ Voir la note 6, CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, n° 26083/94, arrêt de Grande Chambre du 18 février 1999, paragraphes 50-74.