



Doc. 14443

29 novembre 2017

Immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Volker ULLRICH, Allemagne, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

L'octroi aux organisations internationales d'une immunité juridictionnelle est une pratique ancienne, qui vise à les protéger de l'ingérence des États. Néanmoins, en cas de contentieux du travail, les fonctionnaires internationaux sont privés d'accès aux juridictions nationales. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'immunité juridictionnelle ne peut être levée que s'il n'existe pas d'«autres voies raisonnables de protection» de leurs droits.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme rappelle que l'immunité juridictionnelle des organisations internationales ne les exonère pas de toute responsabilité en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Les fonctionnaires internationaux devraient jouir du droit d'accès à un tribunal dans la même mesure que les personnes soumises aux règles du droit du travail national.

La commission se penche sur la structure des juridictions internes de certaines organisations internationales et conclut que l'applicabilité de la Convention reste limitée dans le domaine du litige du travail dans la fonction publique internationale. Elle recommande aux États membres du Conseil de l'Europe d'assurer une meilleure transparence des travaux des organisations internationales et de veiller à ce que ces dernières instaurent des mécanismes de protection des droits des agents et introduisent des procédures d'appel.

1. Renvoi en commission: [Doc. 13905](#), Renvoi 4185 du 29 janvier 2016.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	4
C. Exposé des motifs, par M. Volker Ullrich, rapporteur	5
1. Introduction	5
1.1. Procédure	5
1.2. Les questions en jeu	5
2. Définition et droits des agents des organisations internationales	6
3. L'immunité de juridiction des organisations internationales et le contentieux du droit du travail	8
4. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le contentieux du droit du travail au sein des organisations internationales	10
5. Organes compétents pour les litiges du travail au sein des OI: quelques exemples	12
5.1. Épuisement des voies de recours administratives	12
5.2. Organes compétents pour connaître les litiges du droit du travail	13
6. Conclusions	15

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 1979 \(2014\)](#) sur l'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme, qui souligne que les organisations internationales sont soumises aux obligations relatives aux droits de l'homme.
2. L'Assemblée note que le droit de la fonction publique internationale n'est pas codifié et que les litiges du travail sont tranchés conformément aux normes régissant le fonctionnement de ces organisations internationales, incluses dans les statuts ou les règlements de ces dernières, et non pas au droit national.
3. L'Assemblée note que les organisations internationales jouissent d'une immunité juridictionnelle, qui est une immunité «de fonction» et ne peut être levée que dans des cas exceptionnels. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires concernant des litiges du travail opposant les agents aux organisations internationales, la levée de cette immunité ne peut être envisagée que s'il n'existe pas d'«autres voies raisonnables de protection» des droits des intéressés.
4. L'Assemblée souligne que les agents des organisations internationales jouissent des droits de l'homme et des libertés fondamentales tels que garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), et notamment du droit d'accès à un tribunal et à un procès équitable en cas de litige avec leurs employeurs (article 6 de la Convention) et du droit à la liberté d'association (article 11 de la Convention). Elle note, néanmoins, que le fonctionnement des organisations internationales manque souvent de contrôle démocratique et médiatique, ce qui permet d'occulter certains abus, notamment dans le cas de litiges du travail.
5. L'Assemblée estime que les États membres du Conseil de l'Europe devraient davantage surveiller le fonctionnement des organisations internationales et réfléchir sur la question de savoir si les droits de l'homme et les libertés fondamentales des agents sont respectés, et notamment si les agents ont un accès à un «tribunal» au sens de l'article 6 de la Convention.
6. Au vu de ce qui précède, l'Assemblée recommande aux États membres du Conseil de l'Europe et aux organisations internationales auxquelles ils sont Parties:
 - 6.1. d'instaurer, au sein des organisations internationales, d'«autres voies raisonnables de protection» juridique des droits des agents, conformément à l'article 6 de la Convention, dans tous les cas où de telles voies de recours n'existent pas encore;
 - 6.2. d'assurer que ces voies soient aussi accessibles aux syndicats ou autres groupes œuvrant pour la protection des droits des agents;
 - 6.3. d'introduire des procédures d'appel contre les décisions des juridictions internes des organisations internationales dans les litiges du travail;
 - 6.4. d'assurer une meilleure transparence des travaux des organisations internationales et de veiller à ce que les informations sur les procédures relatives aux litiges du travail soient accessibles à leurs personnels.

2. Projet de résolution adopté par la commission le 11 octobre 2017.

B. Projet de recommandation³

1. Se référant à sa Résolution ... (2017) sur l'immunité de juridiction des organisations internationales et droit des personnels, l'Assemblée parlementaire invite le Comité des Ministres:

1.1. à encourager les organisations internationales auxquelles les États membres du Conseil de l'Europe sont Parties à examiner la question de savoir si d'«autres voies raisonnables de protection» juridique sont accessibles en cas de litiges entre les organisations internationales et leurs personnels;

1.2. à inviter ces organisations internationales à assurer une meilleure transparence de leurs politiques de personnel et à veiller à ce que les informations sur les procédures relatives aux litiges du travail soient accessibles à leurs personnels;

1.3. à entamer une réflexion sur la question de savoir si le système du contentieux du travail du Conseil de l'Europe est pleinement conforme aux exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et, le cas échéant, sur les moyens de l'améliorer;

1.4. à 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.

2. L'Assemblée se félicite des travaux que mène le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public du Conseil de l'Europe (CAHDI) sur l'immunité juridictionnelle des organisations internationales et l'encourage à approfondir davantage sa réflexion sur ces questions, notamment dans le contexte des litiges entre les organisations internationales et leurs personnels.

3. Projet de recommandation adopté par la commission le 11 octobre 2017.

C. Exposé des motifs, par M. Volker Ullrich, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Le 29 janvier 2016, l'Assemblée parlementaire a renvoyé à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, pour rapport, la proposition de résolution «Immunité de juridiction des organisations internationales et droits des personnels»⁴. Lors de sa réunion du 7 mars 2016, la commission m'a nommé rapporteur. Lors de sa réunion à Paris le 13 décembre 2016, elle a tenu une audition avec la participation de trois experts:

- M^{me} Mireille Heers, Juge, Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe;
- M^{me} Monika Polzin, Professeur, Faculté de droit, Université d'Augsbourg (Allemagne);
- M^{me} Liesbeth Zegveld, Avocate et Professeur à l'Université d'Amsterdam (Pays-Bas).

1.2. Les questions en jeu

2. La proposition de résolution précitée met l'accent sur l'immunité de juridiction des organisations internationales (OI), qui leur permet de ne pas être attirées devant les juridictions de leurs États d'accueil. Mais elle souligne que cette immunité de juridiction ne doit pas équivaloir à une zone de non-droit et qu'il importe de ne pas priver les agents des OI du droit à un procès équitable et de la possibilité de défendre leurs droits, notamment devant les tribunaux. L'immunité de juridiction dont jouit une organisation internationale ne doit pas lui permettre de s'exonérer de toute responsabilité en cas de violation de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») ou de la Charte sociale européenne (STE n°s 35 et 163). La proposition de résolution vise également à examiner les «droits sociaux (individuels et collectifs)» des agents des OI et à réfléchir aux moyens de renforcer ces droits.

3. Comme l'ont rappelé les auteurs de la proposition de résolution, le 31 janvier 2014 l'Assemblée avait adopté la [Résolution 1979 \(2014\)](#) et la [Recommandation 2037 \(2014\)](#) sur l'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme. Elles se fondaient sur le rapport de notre ancien collègue, M. José Maria Beneyto (Espagne, PPE/DC)⁵, qui examinait également la question de l'immunité de juridiction des OI, surtout dans le cadre de l'obligation de répondre des violations des droits de l'homme commises par leurs agents. Comme cette question a déjà été analysée de manière assez détaillée par M. Beneyto, je me contenterai de rappeler les grands principes de l'immunité de juridiction des OI, ainsi que de donner des exemples d'affaires de contentieux du droit du travail dans lesquelles elle a été invoquée. Comme la proposition de résolution souligne la nécessité d'examiner les droits des agents des OI, il sera utile d'avoir une vue d'ensemble générale de ces droits, et notamment des immunités et privilèges applicables. Néanmoins, je me concentrerai davantage sur le droit d'accès à un tribunal, et non pas sur les droits sociaux des employés des OI (qui mériteraient un examen plus détaillé dépassant le cadre de ce rapport).

4. Les points abordés dans le présent rapport sont complexes et soulèvent plusieurs questions: quelle définition du fonctionnaire international faut-il retenir? Quelle est la portée du droit de la fonction publique internationale? La jouissance, par les fonctionnaires internationaux, des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme, et notamment du droit d'accès à un tribunal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme en cas de litige avec l'employeur, souffre-t-elle d'un vide ou d'une lacune juridique? De quelles «autres voies raisonnables de protection» les fonctionnaires internationaux en litige avec leur employeur peuvent-ils disposer? Quelles sont les tendances actuelles de l'immunité des OI et, à cet égard, quel est l'état d'avancement actuel des travaux du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI)? Il convient également d'examiner plus attentivement la structure et la composition des instances internes/tribunaux administratifs de certaines OI, afin de vérifier s'ils assurent de manière satisfaisante la protection des droits de l'homme de leurs agents, et notamment des droits garantis à l'article 6 de la Convention.

4. [Doc. 13905](#), Renvoi 4185.

5. [Doc. 13370](#).

2. Définition et droits des agents des organisations internationales

5. Depuis le début du XX^e siècle, et surtout après la première guerre mondiale (par l'action de la Société des Nations) et la deuxième guerre mondiale, les OI ont joué un rôle de plus en plus important dans tous les domaines de la coopération internationale; le Conseil de l'Europe s'inscrit dans cette tendance. Bien qu'il soit difficile de donner le nombre exact des OI, la plupart des sources indiquent qu'il en existe plus de 250⁶; dans les années 1990, le nombre de fonctionnaires internationaux était estimé à environ 90 000 personnes⁷ et il est très probablement plus important encore aujourd'hui. Parmi les OI, les Nations Unies, l'Union européenne et la Banque mondiale sont les plus grands employeurs, comptant respectivement plus de 40 000, plus de 30 000 et plus de 10 000 employés, alors que l'effectif d'autres OI ne dépasse pas ce dernier chiffre⁸. Le Conseil de l'Europe emploie un peu plus de 2 000 personnes⁹.

6. La personnalité juridique des OI, qui est un phénomène relativement récent, est solidement établie depuis l'Avis consultatif de la Cour internationale de justice (CIJ) du 11 avril 1949 sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, dans lequel la CIJ a conclu que les Nations Unies jouissaient de la personnalité juridique internationale. La jouissance de la personnalité juridique permet aux OI de conclure des traités et de se voir octroyer des privilèges et immunités au regard du droit interne¹⁰.

7. Dans ce même avis, la CIJ donnait sa définition d'un «agent» international, qui s'entend «dans le sens le plus large, entendant par-là quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'Organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit»¹¹. La définition de la CIJ vise une catégorie très étendue de personnes et englobe également celles qui travaillent pour de brèves missions, comme les consultants. La doctrine l'oppose parfois à la catégorie des «fonctionnaires internationaux», qui travaillent pour une organisation internationale «d'une façon continue et exclusive»¹². Bien qu'il n'existe aucune définition uniforme de ce terme, il est généralement admis que les agents de diverses catégories et qui sont soumis à des conditions de service différentes constituent la «fonction publique internationale» et que les dispositions juridiques qui leur sont applicables et n'ont pas été codifiées forment «le droit de la fonction publique internationale», qui suit la logique de droit public, notamment du droit administratif des États¹³.

8. Dans l'avis Réparation des dommages, la CIJ a également souligné que, pour garantir l'indépendance de l'agent et de l'organisation elle-même (en l'espèce les Nations Unies), «il est essentiel que l'agent, dans l'exercice de ses fonctions, n'ait pas besoin de compter sur une autre protection que celle de l'Organisation (sauf, bien entendu, la protection plus directe et plus immédiate due par l'État sur le territoire duquel il peut se trouver)»¹⁴. Les agents des organisations internationales ne demandent ni ne reçoivent d'instructions d'aucun gouvernement, y compris du leur, ni d'aucune autre autorité externe. Leur indépendance est généralement clairement réaffirmée dans les actes constitutifs de l'OI, par exemple à l'article 100 de la [Charte des Nations Unies](#), l'article 9 de la [Constitution de l'Organisation internationale du travail](#) (OIT), l'article VI de la [Constitution de l'UNESCO](#) ou l'article 36 du [Statut du Conseil de l'Europe](#) (STE n° 1)

6. En fonction des sources, elles étaient 325 ou environ 150 en octobre 2015; voir <https://www.psa.ac.uk/insight-plus/blog/how-many-international-organisations-are-there-yearbook-international>. Selon l'Union des associations internationales, il y en avait 265 en 2014; Union of international associations, *Yearbook of International Organisations*. 2013-2014, vol. 5, Leiden, Brill. 50^{ème} éd. 2013, xiv-449, p. 25, sans compter les organisations intergouvernementales composées de moins de trois États membres ou de trois organisations internationales.

7. H.-J. Priess, *The International Civil Service*, in Wolfrum (sous la direction de), *United Nations: law, policies and practice*, 1995, p. 94-99, p. 95. En 1980, le même chiffre a été mentionné dans le document officiel du Conseil de l'Europe, 2202, Vol. 2, CJ-PI (80), 1, 5 novembre 1980, Comité d'experts, p. 8.

8. Internal Justice Systems of International Organisations Legitimacy Index 2016, accessible (en anglais) sur: www.coe.int/T/AdministrativeTribunal/Source/IJS_LegitimacyIndex2016_BrettonWoodsLaw.pdf.

9. www.coe.int/fr/web/jobs/hq-strasbourg.

10. CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif, Recueil de la CIJ de 1949, p. 179.

11. *Ibid.*, p. 177.

12. Nguyen Quoc Dinh, *Droit international public*, L.G.D.J., Paris, 1999, p. 623.

13. Voir notamment Nicolas Nyembo Baatie, *Statut juridique des fonctionnaires internationaux: cas du secrétaire général de l'ONU*, voir chapitre II, section 1; Xavier Pons Rafols, *International Civil Service*, Oxford Bibliographies, 2014, Introduction; P. Klein, *La responsabilité des organisations internationales dans les ordres juridiques internes et en droit des gens*, coll. «de droit international», vol. 37, Bruxelles, Bruyant, 1998, xxxii-673 p. 227-280, et Yves Beigbeder, *Civil Service International*, dans: *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (dernièrement mis à jour en janvier 2007), paragraphe 2.

14. CIJ, *supra* note 10, p. 183.

9. Les agents des OI jouissent d'un certain nombre de privilèges et d'immunités «de fonction», qui se fondent dans une certaine mesure sur ceux des diplomates nationaux, bien que la situation juridique de ces deux catégories d'agents soit assez différente¹⁵. Ces privilèges et immunités sont d'ordinaire précisés dans des conventions, notamment celles qui établissent les OI (par exemple, au Conseil de l'Europe, à l'article 40.a du [Statut du Conseil de l'Europe](#) et aux articles 16 à 19 de l'[Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe](#) (STE n° 2)) et/ou dans les accords bilatéraux signés avec les États d'accueil (par exemple les accords passés entre le Conseil fédéral suisse et l'[Organisation mondiale de la santé](#) (OMS), l'[OIT](#) ou la [Banque des règlements internationaux](#) sur le statut juridique de ces organisations en Suisse).

10. Il s'agit principalement de l'immunité de juridiction pour tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, de l'exonération d'imposition directe (impôt sur le revenu), de l'exonération des dispositions limitant l'immigration et des formalités d'inscription et de rapatriement des ressortissants étrangers, des privilèges en matière de facilités de change et de rapatriement en temps de crise internationale (comme pour les diplomates) ou du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction. Les conjoints des agents et les autres membres de leurs familles qui sont à leur charge jouissent de la plupart de ces privilèges et immunités. Ces derniers reposent sur un «principe fonctionnel»¹⁶ et sont octroyés aux agents car ils sont indispensables à l'exercice de leurs fonctions; ils sont donc accordés dans l'intérêt de l'OI et non dans l'intérêt personnel des agents eux-mêmes. Quant aux privilèges fiscaux, ils visent à éviter de consentir des avantages exorbitants à l'État dans lequel se trouve le siège de l'organisation, sans quoi celui-ci pourrait recueillir sous forme d'impôts une part importante du salaire des agents financé par les contributions budgétaires de tous les États membres. L'organisation concernée peut renoncer à son immunité de juridiction lorsqu'elle estime que celle-ci entrave le cours légitime de la justice.

11. Pour ce qui est des relations de travail au sein des OI, chaque organisation possède son propre système de service public en fonction de ses particularités. Les questions de droit du travail au sein des OI sont habituellement réglées par le règlement interne du personnel. Le contentieux entre les OI et leurs agents relève de la compétence des tribunaux administratifs internes (comme, aux Nations Unies, le Tribunal du contentieux administratif (UNDT) le Tribunal d'appel (UNAT); le Tribunal administratif de la Banque mondiale (WBAT); le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (TAOIT) ou le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe) ou d'autres moyens de règlement des litiges. Les conflits de droit du travail susceptibles de survenir entre un agent et son organisation peuvent porter sur des questions telles que la procédure de recrutement (y compris pour les promotions et mutations), le niveau de rémunération ou de pension, la sécurité sociale, les congés, les dossiers administratifs individuels, la jouissance des privilèges et immunités ou le droit à la liberté d'association (et notamment l'adhésion à un syndicat).

12. Les relations de travail au sein d'une OI sont régies soit par un système contractuel, soit par un système statutaire, voire une combinaison des deux¹⁷. Comme l'indique le rapport de l'ancienne commission du budget de notre Assemblée (rapporteur: M. Giuseppe Aleffi, Italie, PPE/DC), «Nature et portée des droits acquis contractuellement par les agents du Conseil de l'Europe», la quasi-totalité des OI, y compris le Conseil de l'Europe, sont influencées par la notion de «lien contractuel», qui suppose que le lien entre un agent et l'organisation repose sur un contrat, c'est-à-dire sur un acte bilatéral. À l'inverse, le «lien statutaire» concerne la nomination des fonctionnaires par des actes d'autorité, c'est-à-dire par des actes formels qui reposent sur l'accord de l'employé. Ce dernier type de lien est caractéristique de la fonction publique de l'Union européenne¹⁸, tout comme de nombreuses fonctions publiques nationales.

13. La notion de «droits acquis» est une autre notion du droit de la fonction publique internationale qui caractérise la quasi-totalité des OI, y compris le Conseil de l'Europe. Il s'agit de l'une des notions les plus complexes, qui se rapporte à l'inviolabilité des conditions de travail stipulées dans le contrat, sous réserve que ces conditions puissent avoir été considérées comme essentielles par l'agent concerné lorsqu'il a décidé d'entrer dans l'organisation. Les «droits acquis» sont expressément mentionnés dans le règlement du personnel de certaines organisations (l'OMS, l'OIT, l'UNESCO, l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), l'Agence spatiale européenne (ASE) et, dans une certaine mesure, l'Organisation du Traité de l'Atlantique du Nord (OTAN)). Dans d'autres OI, et notamment au Conseil de l'Europe, la notion de droits acquis (et contractuels)

15. Pour de plus amples précisions sur ce sujet, voir Linda Frey et Marsha Frey, *International officials and the standard of diplomatic privilege*, *Diplomacy and Statecraft*, 9:3, 1-17, 1998.

16. [Doc. 2158](#) du 11 janvier 1967, rapport de notre Commission sur les «Privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents» (rapporteur: M. von Merkatz), paragraphe 11 du rapport.

17. Pour de plus amples précisions sur ce sujet, voir Xavier Pons Rafols, *supra* note 13.

18. [Doc. 8868](#) du 11 octobre 2000, paragraphes 1-4 et 12-14.

a été mise en œuvre au travers des décisions des tribunaux administratifs. Mais, comme l'a souligné M. Aleffi dans son rapport, «le droit interne des Organisations internationales présente de nombreuses lacunes. Les juridictions internationales administratives – dont le nombre recensé est à ce jour de 23 pour 100 000 fonctionnaires internationaux au total – sont confrontées dans la pratique à des cas qui ne peuvent pas être résolus en s'appuyant tout simplement sur le droit interne de l'Organisation. Ainsi, pour combler des lacunes, le juge international est-il appelé à avoir recours tantôt à des “principes internationaux du droit”, tantôt à des “principes internationaux de la fonction publique internationale”» (paragraphe 13). Il a également fait observer que ces principes n'avaient pas été codifiés et qu'ils se fondaient bien souvent sur le droit des pays de l'Europe continentale et de la France en particulier. En résumé, en droit de la fonction publique internationale, on retrouve les conventions qui établissent les OI, le droit dérivé (les actes réglementaires) et les «principes généraux du droit»¹⁹.

3. L'immunité de juridiction des organisations internationales et le contentieux du droit du travail

14. Les principes applicables à l'immunité des OI devant les juridictions nationales (immunité de juridiction) ont été rappelés par notre ancien collègue M. Beneyto dans son rapport précité sur «L'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme». Nous nous contenterons par conséquent de les résumer brièvement ci-dessous.

15. Le fait d'octroyer aux OI une immunité devant les juridictions nationales est une pratique ancienne, qui vise à leur permettre d'accomplir leur mission de manière indépendante, sans ingérence unilatérale des gouvernements, y compris du gouvernement de l'État d'accueil.

16. Concernant l'immunité des États, une distinction est faite entre les actes *jure imperii*, qui présentent un caractère souverain lorsqu'un État étranger exerce des fonctions purement gouvernementales, et les actes *jure gestionis*, qui sont de nature commerciale. Les États étrangers jouissent généralement d'une immunité en matière de contentieux pour la première catégorie d'actes. Alors que l'immunité des États s'est de plus en plus restreinte au fil du temps, l'immunité des OI a été interprétée comme une immunité générale et absolue, même si celle-ci leur est uniquement octroyée dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement effectif de leur mission. Il s'agit donc d'une «immunité de fonction», qui vise à permettre aux OI d'exercer efficacement leur mission sans ingérence excessive de leurs États membres et à empêcher les juridictions d'un État membre de statuer sur la légalité de leurs actes. Ce type d'immunité découle du droit international des traités, alors que l'immunité de l'État découle du droit coutumier et du principe de l'égalité souveraine des États²⁰. Il n'existe pas de définition unique de l'immunité de fonction des OI; elle est définie par les traités pertinents²¹. Une OI peut lever son immunité, mais en l'absence d'une telle levée il n'existe aucune limite généralement admise en droit international de l'immunité de fonction. La Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») a récemment réaffirmé l'absence de toute tendance à l'assouplissement de l'immunité de juridiction des OI en droit international dans sa décision rendue dans l'affaire *Klausecker c. Allemagne*²², concernant un litige de droit du travail avec les Nations Unies, et dans l'affaire *Kokakshvili c. Géorgie*²³, concernant le licenciement d'une employée du bureau de l'OSCE à Tbilissi. Comme l'a souligné lors de l'audition de décembre 2016, M^{me} Polzin, cette question fait toutefois débat au sein de la doctrine²⁴. La tendance la plus marquée à la limitation de cette immunité est celle qui concerne le contentieux du droit du travail, lorsqu'il n'existe aucun autre mécanisme de règlement des différends au sein de l'OI («autre voie raisonnable de protection», selon la terminologie de la Cour). Selon certains tribunaux internes, la levée de l'immunité d'une OI peut intervenir lorsque, au sein de cette dernière, l'individu ne dispose pas d'un tel mécanisme²⁵. Selon M^{me} Polzin, cette tendance peut mener à l'élaboration d'une nouvelle règle du droit coutumier en droit international. L'arrêt de la Cour de cassation belge du 21 décembre 2009 rendu dans l'affaire *Siedler contre l'Union de l'Europe occidentale (UEO)* semble être un bon exemple pour illustrer cette thèse: dans cette affaire, la cour de cassation a confirmé l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles du 17

19. Voir l'avant-propos de Giovanni M. Palmieri dans les actes du colloque organisé à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 2011, *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens. Développements récents*, sous la direction de G.M. Palmieri, Bruylant, Bruxelles, 2012, p. IX-X.

20. Voir CIJ, arrêt du 3 février 2012, *Immunités juridictionnelles de l'État (Allemagne c. Italie; Grèce (intervenant))*, paragraphe 57.

21. Voir, par exemple, l'article 105.1 de la Charte des Nations Unies.

22. Décision du 6 janvier 2015, Requête n° 415/07, paragraphe 75.

23. Décision du 1^{er} décembre 2015, Requête n° 21110/03, paragraphe 35.

24. Voir, par exemple, Niels Blokker, *International Organizations: The Untouchables?*, in: Blokker/Schirijver, *Immunity of International Organizations*, Leiden, 2015, p. 1 (2); Jan Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, Cambridge, 2013, p. 153, et Emmanuel Gaillard/Isabelle Pingel-Lenuzza, *International Organizations and Immunity from Jurisdiction: To Restrict or to Bypass*, 51 *Int'l & Comp. L.Q.* 1 (2002), p. 1.

septembre 2003 dans lequel cette dernière a levé l'immunité juridictionnelle de l'Union de l'Europe occidentale (qui a été dissoute le 20 juin 2011) en raison de l'insuffisante protection juridictionnelle au sein de cette dernière. Les juridictions belges ont considéré, notamment, que la commission de recours interne de l'UEO n'était pas indépendante, car son mandat était très court (deux ans) et ses membres étaient nommés par un comité intergouvernemental. Ainsi, le litige pouvait être tranché par les juridictions belges.

17. Néanmoins, la sentence dans l'affaire *Siedler c. l'Union de l'Europe occidentale* reste un cas isolé²⁶ et les juridictions internes d'abstiennent le plus souvent de lever l'immunité des organisations internationales. Par exemple, lors de la 50^{ème} réunion du CAHDI, en septembre 2015²⁷, la délégation de la Norvège a présenté une affaire concernant un salarié de l'OTAN qui avait réclamé réparation pour un préjudice lié à des discriminations et à des représailles alléguées parce qu'il aurait joué le rôle de donneur d'alerte; le tribunal de district avait rejeté sa plainte au motif que l'OTAN jouissait de l'immunité et qu'une éventuelle action en justice devant les juridictions internes mènerait à des interprétations divergentes et ferait obstacle à la coopération internationale.

18. Lors de l'audition de décembre 2016, M^{me} Zegveld, qui a conseillé le SUEPO – le syndicat du personnel de l'Office européen des brevets (OEB) – pendant plusieurs années, a exprimé un espoir quant à l'évolution de la jurisprudence des tribunaux néerlandais suite à l'affaire *SUEPO et autres c. Office européen des brevets*. Cette affaire concernait l'accès à la justice de SUEPO et d'autres syndicats regroupant des employés de l'OEB. Le SUEPO est un syndicat du personnel externe, qui chapeaute des syndicats locaux dans les pays où l'OEB a ses bureaux, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas. Près de la moitié des agents de l'OEB – 3 400 (sur 7 000 employés, dont 2 500 travaillent aux Pays-Bas) – sont aujourd'hui membres du SUEPO. Comme l'OEB ne le reconnaissait pas et refusait de traiter avec lui, ce syndicat a porté l'affaire devant les tribunaux néerlandais. Dans un arrêt du 17 février 2015, la cour d'appel de la Haye a confirmé l'arrêt de la juridiction de 1^{ère} instance, qui avait levé l'immunité de juridiction de l'OEB, et a conclu que SUEPO et les autres syndicats n'avaient à leur disposition aucun moyen de protéger leurs droits au titre de la Convention, compte tenu de l'absence de recours interne et de leur impossibilité de saisir le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, qui est compétent pour le contentieux du travail concernant les agents de l'OEB. La cour d'appel a conclu à une violation du droit d'association et à l'absence de voie de recours au sein de l'OEB²⁸. Par la suite, l'OEB refusait d'exécuter l'arrêt de la cour d'appel et s'est pourvue en cassation devant la Cour suprême néerlandaise. Cette dernière a rendu son arrêt le 20 janvier 2017 et a infirmé les arrêts de la cour d'appel et du tribunal de 1^{ère} instance; selon elle, les juridictions néerlandaises n'étaient pas compétentes pour statuer sur des recours portés par les syndicats contre l'OEB. La levée de l'immunité n'était pas justifiée, car on ne pouvait conclure qu'il y avait des lacunes dans la protection des droits fondamentaux au sein de l'OEB. L'accès à un tribunal était toujours garanti, parce que les membres des syndicats pouvaient, à titre individuel, former des recours devant les instances internes de l'OEB et devant le TAOIT²⁹.

19. Comme l'a souligné M. Beneyto dans son rapport, à moins que l'organisation ne renonce elle-même à son immunité de juridiction, «les organisations internationales échappent aussi bien aux poursuites devant les juridictions nationales pour leur contentieux en matière de droit du travail ou leurs litiges contractuels qu'aux tentatives de remise en cause de la légalité des décisions politiques»³⁰. Si les États relèvent de la compétence de leurs autorités judiciaires nationales, les OI ne disposent généralement pas d'un système judiciaire interne aussi affirmé. En outre, elles «agissent souvent à l'abri des regards», contrairement aux États, qui sont soumis au contrôle parlementaire et à d'autres obligations de rendre des comptes dépourvues de caractère juridique, par exemple vis-à-vis des médias³¹. L'immunité n'exonère pas les OI de l'obligation de respecter les normes en matière de droits de l'homme et il arrive que les questions de droit du travail

25. Voir notamment arrêt de la Cour suprême fédérale Suisse (1^{ère} chambre civile) du 2 juillet 2004 (partiellement publié en tant que BGE 130 I 312); arrêt de la Cour de Cassation française, Chambre sociale, 25 janvier 2005 (Bull. No. 16). Pour d'autres exemples, voir August Reinisch (Ed.), *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, Oxford, 2013.

26. *Supra* note 19, p. XIV.

27. CAHDI(2015)23, paragraphe 28.

28. Cet arrêt a été porté à l'attention du CAHDI lors de sa réunion des 15-16 septembre 2016 ; voir CAHDI(2016)23, paragraphe 47.

29. Les extraits pertinents de cet arrêt ont été traduits en anglais et publiés sur le site internet de SUEPO: <https://suepo.org/documents/43873/55894.pdf>. En mai 2017, deux syndicats de l'EPO, VEOB et SUEPO ont déposé une requête contre les Pays-Bas auprès de la Cour européenne des droits de l'homme en invoquant une violation de l'article 6 combiné avec les articles 10, 11 et 13 de la Convention. Néanmoins, en octobre 2017, la Cour a rejeté cette requête en tant qu'irrecevable.

30. Voir note 5, paragraphe 30.

31. *Ibid.*, paragraphe 29.

soulèvent un certain nombre de préoccupations sur le plan des droits de l'homme, notamment pour ce qui est du droit d'accès à un tribunal, du droit à un procès équitable (article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme) ou du droit à ne pas être victime de discrimination (article 14 de la Convention)³². Ainsi, dans sa [Résolution 1979 \(2014\)](#) sur l'obligation des institutions internationales de répondre de leurs actes en cas de violations des droits de l'homme, l'Assemblée a appelé les États membres du Conseil de l'Europe et les OI auxquelles ils sont Parties à «formuler des lignes directrices claires relatives à la renonciation des organisations internationales à leur immunité ou, à défaut, limitant l'étendue de l'immunité dont elles jouissent devant les juridictions nationales, afin de garantir que leur immunité fonctionnelle indispensable ne les protège pas contre la vérification, notamment, de leur respect des droits non dérogeables en matière de droits de l'homme» (paragraphe 7.3 de la [Résolution 1979 \(2014\)](#)). Dans sa [Recommandation 2037 \(2014\)](#) sur le même sujet, l'Assemblée recommandait notamment aux États membres «d'examiner le statut des organisations internationales dans leur ordre juridique national et de veiller à prévoir des dispositions qui permettent la levée de l'immunité lorsqu'elle s'impose» (voir paragraphe 2.2). En réponse à cette dernière, le Comité des Ministres a indiqué que le CAHDI examinait régulièrement la question de l'immunité des OI et qu'il avait observé un «développement de la pratique et de la jurisprudence relatives à la portée de cette immunité et à la question de l'existence d'"autres voies raisonnables" dans le cadre de l'organisation concernée en vue de garantir une protection efficace des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme»³³. Il résulte des plus récents rapports des réunions du CAHDI que ce dernier examine régulièrement la problématique de l'immunité des OI, notamment dans le contexte du règlement des différends de droit privé auxquels une OI est partie³⁴. Le CAHDI est aussi informé par les États membres de la récente pratique des juridictions internes à cet égard et dispose d'une base de données relative aux questions liées à l'immunité des OI, avec des exemples de législation et de jurisprudence³⁵. Il résulte des dernières discussions menées au CAHDI qu'il convient de trouver un juste équilibre entre la nécessité de préserver l'indépendance des OI et celle de protéger les victimes d'éventuels abus de la part de l'administration. Selon plusieurs délégations, une approche sur mesure s'impose pour chaque OI et il faut aussi prendre en compte la distinction entre les actes *jure imperii* et les actes *jure gestionis* des OI (comme dans le cas des États)³⁶.

4. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le contentieux du droit du travail au sein des organisations internationales

20. Les procédures de règlement des litiges au sein des OI ont été abordées par la Cour européenne des droits de l'homme dans un certain nombre d'affaires au titre de l'article 6.1 de la Convention. La jurisprudence de la Cour dans ces affaires peut être résumée comme suit³⁷.

21. Dans plusieurs affaires relatives au contentieux du droit du travail au sein des OI auxquelles les États membres du Conseil de l'Europe sont Parties, la Cour a conclu que les requêtes étaient incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention, car les décisions litigieuses émanaient d'un organe interne d'une OI ou d'une juridiction internationale qui ne relevait pas de la compétence de l'État défendeur, et a souligné que les OI étaient dotées d'une personnalité morale distincte (par exemple dans deux affaires qui concernaient des litiges relatifs aux agents des institutions de l'Union européenne – *Boivin c. 34 États membres du Conseil de l'Europe*³⁸; *Connolly c. 15 États membres de l'Union européenne*³⁹ et dans une affaire qui portait sur une procédure engagée devant le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe – *Beygo c. 46 États membres du Conseil de l'Europe*⁴⁰).

32. *Ibid.*, paragraphes 27 et 47.

33. Paragraphe 7 de la réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 2037 \(2014\)](#), Doc. 13581.

34. Voir notamment les rapports de la 52^e, 51^e et 50^e réunions (des 15-16 septembre 2016, 3-4 mars 2016 et 24-25 septembre 2015 respectivement : [CAHDI\(2016\)23](#), [CAHDI\(2016\) 16](#) et [CAHDI\(2015\)23](#).

35. www.coe.int/fr/web/cahdi/database-immunities.

36. [CAHDI\(2016\)23](#), paragraphe 21.

37. Pour de plus amples précisions, voir le document établi par la Division de la Recherche du Greffe de la Cour, [La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le contentieux du travail des organisations internationales](#), qui résume la jurisprudence jusqu'au 1^{er} décembre 2014. Voir également les paragraphes 92 à 97 de la décision *Klausecker c. Allemagne*, *supra* note 22.

38. Décision du 9 septembre 2008, Requête n° 73250/01.

39. Décision du 9 décembre 2008, Requête n° 73274/01.

40. Décision du 1^{er} juin 2009, Requête n° 36099/06. Sur cette affaire, voir également l'article de Sergio Sansotta, [Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe et la Convention européenne des droits de l'homme](#), 2013.

22. À cet égard, la Cour a également cherché à déterminer si les États membres du Conseil de l'Europe pouvaient être tenus responsables, au titre de la Convention, des actes ou omissions liés à leur adhésion à une OI. Elle a rappelé les principes qu'elle avait énoncés dans l'arrêt *Bosphorus*⁴¹, dans lequel elle avait conclu que les États étaient responsables des actes et omission de leurs organes liés à leur qualité de membre d'une OI. Elle a également établi qu'il y avait lieu de présumer qu'un État respecte les exigences de la Convention lorsqu'il ne fait qu'exécuter des obligations juridiques résultant de son adhésion à l'organisation et lorsque l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux une protection «à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention»⁴². La Cour a fait état de ces principes dans l'affaire *Gasparini c. Italie et Belgique*, à la suite d'une requête introduite par un fonctionnaire de l'OTAN, qui avait contesté l'équité de la procédure devant la Commission de recours de l'OTAN (CROTAN) dans le cadre d'un litige portant sur l'augmentation des cotisations de pension. La Cour a conclu que l'affaire était recevable, mais manifestement mal fondée. Elle a déduit des principes énoncés dans l'affaire *Bosphorus* que, lorsque les États membres transfèrent certains de leurs pouvoirs souverains à une OI, ils ont l'obligation de contrôler que cette organisation accorde aux droits garantis par la Convention une «protection équivalente» à celle que leur assure le système de la Convention. Toutefois, la responsabilité d'un État au titre de la Convention peut uniquement être engagée si la protection des droits fondamentaux offerte par l'OI concernée est entachée d'une «insuffisance manifeste»⁴³. La Cour a conclu que les dispositions qui régissent la procédure devant la CROTAN étaient conformes aux exigences qui découlent de l'article 6.1 de la Convention et que la protection accordée aux requérants par l'OTAN n'était en conséquence pas entachée d'une «insuffisance manifeste».

23. Dans quelques autres affaires qui portaient sur le contentieux du droit du travail au sein des OI, la Cour n'a pas conclu que les requêtes étaient incompatibles *ratione personae* et a privilégié la question de l'immunité de juridiction des OI. Dans les affaires *Beer et Regan c. Allemagne* et *Waite et Kennedy c. Allemagne*⁴⁴, elle a examiné, sous l'angle de l'article 6.1 de la Convention, les griefs des requérants qui avaient été mis à la disposition de l'Agence spatiale européenne et avaient cherché, en vain, à obtenir le statut d'agent de cette organisation. À la suite de la procédure engagée par les requérants, les juridictions allemandes ont déclaré leur action irrecevable en se fondant sur l'immunité de juridiction de l'ASE. La Cour a conclu que la restriction du droit d'accès des requérants à un tribunal (en l'espèce aux juridictions allemandes) avait un but légitime, car l'immunité de juridiction vise à assurer le bon fonctionnement des OI. Elle était également proportionnée au but poursuivi, puisque les requérants pouvaient et devaient saisir la Commission de recours de l'ASE, solution qui offrait selon la Cour «d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention». La Cour a souligné que «le critère de proportionnalité ne saurait s'appliquer de façon à contraindre une telle organisation à se défendre devant les tribunaux nationaux au sujet de conditions de travail énoncées par le droit interne du travail» et que l'application de la législation nationale en la matière «entraverait (...) le bon fonctionnement des organisations internationales et irait à l'encontre de la tendance actuelle à l'élargissement et à l'intensification de la coopération internationale»⁴⁵. Elle a donc conclu à l'absence de violation de l'article 6.1 de la Convention.

24. Plus récemment, en janvier 2015, la Cour a réaffirmé sa jurisprudence antérieure et a rejeté les requêtes introduites dans le cadre de deux litiges de droit du travail au sein des OI dans les affaires *Pérez c. Allemagne*⁴⁶ et *Klausecker c. Allemagne* (susmentionné). Dans la première affaire, une ancienne agente des Nations Unies faisait grief, d'une part, des défaillances alléguées de la procédure engagée devant les instances de recours internes des Nations Unies et le Tribunal d'appel des Nations unies (UNAT) au sujet de sa révocation et, d'autre part, d'un défaut d'accès aux juridictions allemandes en raison de l'immunité de juridiction des Nations Unies. La Cour a rejeté les deux demandes pour défaut d'épuisement des voies de recours nationales, considérant que la requérante aurait dû tout d'abord saisir la Cour constitutionnelle fédérale (même si, s'agissant du premier grief, la Cour a estimé que la question de la «protection

41. *Bosphorus c. Irlande*, arrêt du 30 juin 2005 (Grande Chambre), Requête n° 45036/98.

42. *Ibid.*, paragraphes 155-156. Pour ce qui est du contentieux du droit du travail au sein des OI, voir également *Coöperatieve Producentenorganisatie van de nederlandse Kokkelvisserij U.A. c. Pays-Bas*, décision du 20 janvier 2009, Requête n° 13645/05.

43. *Gasparini c. Italie et Belgique*, décision du 12 mai 2009, Requête n° 10750/03. Voir également le paragraphe 97 de l'arrêt *Klausecker c. Allemagne* (*supra* note 22), où la Cour a rappelé qu'«un État 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 (...), dans la mesure où il n'a pas été établi (...) 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'État concerné n'est intervenu ni directement ni indirectement dans la commission de l'acte litigieux».

44. Arrêts du 18 février 1999, Requêtes n°s 28934/95 et 26083/94.

45. *Beer et Regan c. Allemagne*, paragraphes 53, 58-59 et 62, et *Waite et Kennedy c. Allemagne*, paragraphes 62, 68-69 et 72.

46. Décision du 6 janvier 2015, Requête n° 15521/08.

équivalente» offerte par les Nations Unies pouvait être mise en doute dans les circonstances de l'affaire). Dans la deuxième affaire, le requérant, candidat à un poste au sein de l'Office européen des brevets, n'avait finalement pas été retenu en raison de son handicap et se plaignait d'un défaut d'accès à un tribunal à propos des procédures qu'il avait engagées devant les juridictions allemandes (la Cour constitutionnelle fédérale, qui avait jugé son recours irrecevable, avait réaffirmé l'immunité de juridiction de l'OEB devant les juridictions allemandes), ainsi que de celles qu'il avait engagées devant les instances de l'OEB et le Tribunal administratif de l'OIT. S'agissant de la première série de procédures, la Cour a rappelé les arrêts *Beer et Regan c. Allemagne* et *Waite et Kennedy c. Allemagne* et a fait observer que le requérant disposait «d'autres voies raisonnables» pour protéger ses droits consacrés par la Convention, puisque l'OEB lui avait proposé une procédure d'arbitrage. Quant à la procédure engagée devant l'OEB et le TAOIT, la Cour a rappelé les principes qui découlent des affaires *Bosphorus* et *Gasparini* et a conclu qu'en raison de cette proposition d'arbitrage, la protection des droits fondamentaux au sein de l'OEB n'était pas entachée d'une «insuffisance manifeste»⁴⁷; elle a donc rejeté la requête en ce qu'elle était manifestement mal fondée.

5. Organes compétents pour les litiges du travail au sein des OI: quelques exemples

5.1. Épuisement des voies de recours administratives

25. Afin d'avoir un aperçu bref des systèmes du contentieux du travail au sein de différentes OI (mais nécessairement incomplet, vu le nombre d'OI et les contraintes de ce rapport), nous allons nous intéresser aux systèmes du contentieux à l'Organisation des Nations Unies, la Banque Mondiale, l'OIT, l'Union européenne, l'OEB et les [six organisations coordonnées](#), à savoir l'OCDE, l'OTAN, l'ASE, le Centre européen pour les prévisions météorologique à moyen terme (CEPMET), l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT) et le Conseil de l'Europe même. Nous verrons les différents organes (juridictionnels ou quasi-juridictionnels) qui reçoivent les plaintes du personnel de ces organisations, ensuite le statut de ces organes (est-ce qu'ils peuvent être considérés comme des juridictions?) et s'il existe ou pas une juridiction d'appel.

26. Avant d'entamer une procédure devant une juridiction (ou «quasi-juridiction») interne, les agents sont obligés d'épuiser les voies de recours administratives, à savoir déposer une plainte administrative devant l'organe administratif qui a émis la décision en cause. Dans le cas des Nations Unies, il s'agit d'un recours hiérarchique formé devant le Secrétaire Général (voir règle 11.2 du [Règlement du personnel](#)), à l'Union européenne – d'une réclamation auprès de l'autorité investie du pouvoir de nomination (voir article 90.2 du [Statut des fonctionnaires des Communautés européennes](#)), à la Banque Mondiale et à l'OIT – de tout recours interne mis à disposition (voir article 11.2 du [Statut du Tribunal administratif de la Banque mondiale](#) et article VII.1 du [Statut de TAOIL](#)). Le [Statut des fonctionnaires de l'OEB](#) prévoit que l'intéressé doit tenter une procédure de réexamen a d'introduire un recours interne auprès de la commission de recours; une fois que cette dernière aurait statué, il sera possible de déposer une requête auprès du TAOIL (voir articles 109-113 du Statut).

27. Quant aux organisations coordonnées, à l'OTAN, avant de saisir le Tribunal administratif (TAOTAN), les agents doivent épuiser toutes les voies de recours internes, à savoir, en principe, un recours hiérarchique suivi d'une réclamation par écrit auprès du chef d'organisme OTAN (voir articles 61 et 62 ainsi que l'Annexe IX du [Règlement du personnel civil de l'OTAN](#)). À l'OCDE et au Conseil de l'Europe, le requérant doit d'abord s'adresser au Secrétaire Général (avec une «demande écrite» – voir article 3, annexe III du [Statut, règlement et instructions applicables aux agents de l'organisation](#) de l'OCDE; et une réclamation administrative – voir articles 59 et 60 du [Statut du personnel](#) du Conseil de l'Europe), à l'EUMETSAT et CEPMMT – au Directeur général (voir article 37 du [Règlement du personnel](#) de l'EUMETSAT et article 1 de l'Annexe VII du [Règlement du personnel du CEPMMT](#)). À l'ASE, lorsqu'un membre du personnel estime qu'une décision prise à son égard doit être annulée, il doit d'abord demander l'avis du Comité consultatif, sauf si les parties décident de ne pas demander un tel avis (article 30.1(ii) du [Statut du personnel de l'ASE](#)).

47. *Klausecker c. Allemagne*, *supra* note 22, paragraphes 76 et 106.

5.2. Organes compétents pour connaître les litiges du droit du travail

5.2.1. Nations Unies

28. Au sein des Nations Unies, suite à la Résolution 63/253 de l'Assemblée générale du 24 décembre 2008 et une réforme mise en place en 2009, il existe un double système de juridiction pour la résolution des litiges du travail: le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (UNDT) et le Tribunal d'appel des Nations Unies (UNAT). L'UNDT est compétent pour connaître, notamment, des requêtes introduites par des fonctionnaires en activité ou d'anciens fonctionnaires contre une décision administrative qu'ils estiment contraire à leurs conditions d'emploi ou leur contrat de travail (voir articles 2.a et 3 de son Statut). Ses décisions sont susceptibles d'appel devant l'UNAT, selon les conditions fixées à l'article 2 du Statut de ce dernier.

29. L'UNDT est composé de trois juges à temps plein, de deux juges à mi-temps et trois juges ad litem nommés par l'Assemblée générale. L'UNAT est composé de sept juges. Les juges de ces deux juridictions ne peuvent pas être de la même nationalité, sont nommés eu égard aux principes de la répartition géographique et de l'équilibre entre les effectifs des deux sexes, doivent jouir de la plus haute considération morale et être impartiaux. Les juges de l'UNDT doivent avoir au moins 10 ans d'expérience en droit administratif auprès d'une juridiction nationale; ceux de l'UNAT – au moins 15 ans d'expérience en matière du droit administratif, droit du travail ou d'une expérience équivalente acquise auprès d'une juridiction nationale ou internationale. Leur mandat est de sept ans, non-renouvelable (voir article 4 du [Statut de l'UNDT](#) et article 3 du [Statut de l'UNAT](#))⁴⁸.

5.2.2. Union européenne

30. Selon l'article 270 du [Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne](#) (TFUE), la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) est compétente pour statuer sur tout litige entre l'Union européenne et ses agents dans les limites et les conditions déterminées au [Statut des fonctionnaires de l'Union européenne](#) (voir son article 90.2) et le régime applicable aux autres agents de l'Union européenne.

31. D'après l'article 2 du [règlement 2016/1192 du Parlement européen et du Conseil](#) du 6 juillet 2016 relatif au transfert au Tribunal de la compétence pour statuer, en première sur les litiges entre l'Union européenne et ses agents, le Tribunal de première instance de l'Union européenne (TUE) statue, en première instance, sur les litiges entre l'Union européenne et ses agents. Selon ce règlement, toutes les affaires pendantes au Tribunal de la fonction publique (un tribunal spécialisé créé suite à une décision du Conseil de l'Union européenne du 2 novembre 2004 et dissous par le règlement en question) ont été transférées au TUE au 1^{er} septembre 2016. Le système juridique de l'Union européenne étant composé de deux juridictions – la CJUE et le TUE, cette première est aussi compétente pour examiner des pourvois, limités aux questions de droits, contre les décisions de cette dernière (article 56 du [Protocole sur le Statut de la CJUE](#)).

32. Les juges du TUE sont au nombre de 44 (au 19 septembre 2016)⁴⁹ et ceux de la CJUE – au nombre de 28 (plus 11 avocats généraux). Ils sont nommés d'un commun accord par les gouvernements des États membres, après consultation d'un comité chargé de donner un avis sur l'adéquation des candidats. Leur mandat est de six ans, renouvelable (voir articles 253-255 du TFUE).

5.2.3. Autres organisations internationales

33. Le Tribunal administratif de la Banque mondiale peut être saisi par tout employé du groupe de la Banque mondiale, pour toute question concernant le non-respect du contrat de travail ou les conditions de nomination d'un membre du personnel (article II.1 de son [Statut](#)). Les membres du Tribunal administratif de la Banque mondiale sont au nombre de sept, tous de nationalité différente pour une durée de cinq ans et ne peuvent être réélus qu'une seule fois. Ils sont choisis par les Directeurs exécutifs de la Banque après une consultation appropriée, à partir d'une proposition du Président de la Banque. Afin de choisir les candidats, le Président de la Banque crée un comité consultatif ayant une expérience dans le domaine (voir Article IV.1 et 2 de son Statut; ces dispositions fixent aussi les compétences requises pour le poste de juge, les juges

48. Pour plus d'informations sur le fonctionnement de ces deux juridictions voir notamment Matthew Happold, *The Reform of the United Nations Administrative Tribunal: An Introduction*, et Louise Otis et Eric H. Reiter, [La réforme du système d'administration de la justice des Nations Unies: le Tribunal d'Appel des Nations Unies un an après](#), dans: *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens. Développements récents* (*supra* note 19), p. 11-13 et 15-40.

49. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7033/fr/.

doivent notamment posséder les qualifications requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être un juriste possédant une compétence notoire dans les relations du travail, la fonction publique internationale ou la gestion des OI).

34. Le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail, qui est aussi compétent pour les recours concernant le personnel de l'OEB, examine des requêtes «invokant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce», ainsi que sur les différends concernant les indemnités prévues pour les cas d'invalidité et d'accident ou de maladie survenus à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions (article II.1 et 2 de son [Statut](#)). Ses sept juges, tous de nationalités différentes, sont nommés pour une durée de trois ans par la Conférence internationale du travail (article III du [Statut](#)).

5.2.4. Organisations coordonnées

35. Trois organisations coordonnées, dont l'OCDE, l'OTAN et le Conseil de l'Europe (qui sera examiné séparément), ont créé des tribunaux administratifs, alors que les trois autres disposent de commissions de recours.

36. Le Tribunal administratif de l'OTAN remplace l'ancienne Commission de recours de l'OTAN depuis le 1^{er} juillet 2013. Il peut connaître de tout litige d'ordre individuel porté devant lui par un membre du personnel ou un membre du personnel retraité de l'OTAN, ou par son ayant droit, s'estimant lésé par une décision qui serait non conforme au Règlement du personnel civil de l'OTAN ou aux conditions d'engagement. Le Tribunal administratif de l'OTAN comprend cinq membres, qui doivent avoir la nationalité de l'un des États membres de l'OTAN. Les membres, tous de nationalité différente, sont nommés par le Conseil de l'Atlantique Nord pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Ils doivent notamment posséder les qualifications requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être un juriste possédant une compétence notoire dans un ou plusieurs domaines relevant du tribunal (article 6.1.1 de l'Annexe IX au [Règlement du personnel civil](#)).

37. Le Tribunal administratif de l'OCDE, qui depuis 1992 remplace l'ancienne Commission de recours de l'OCDE, a compétence pour résoudre toute question relative à l'interprétation et à l'application du Statut du personnel, des règlements applicables et des conditions d'engagement (voir Article 1 de l'Annexe III au Statut, règlement et instructions applicables aux agents de l'Organisation). Il comprend trois juges, ainsi que trois suppléants, de nationalité différente et n'appartenant pas à l'Organisation. Ils sont désignés par le Conseil de l'OCDE pour une durée de trois ans (renouvelable) parmi des personnes offrant des garanties d'impartialité et qui sont des juristes ou d'autres personnes hautement qualifiées en droit du travail ou de la fonction publique ou dans le domaine des relations du travail, sur le plan national ou international (article 22 du [Statut, règlement et instructions applicables aux agents de l'Organisation](#)).

38. L'Agence spatiale européenne dispose d'une «Commission de recours indépendante de l'Agence qui connaît les litiges relatifs à toute décision explicite ou implicite prise par l'Agence et l'opposant à un membre du personnel en fonctions, un ancien membre du personnel ou ses ayants droit» (article 33.1 du [Statut du personnel](#)). La Commission de recours est composée de six membres de nationalité différente, désignés par le Conseil de l'Agence. Ses membres sont indépendants; ils ne peuvent être membres du personnel de l'Agence ni d'une délégation d'un État membre. Ils ne doivent ni solliciter, ni accepter d'instructions de quiconque. Ils sont nommés par le Conseil pour six ans; leur mandat peut être renouvelé (article 34 du [Statut du personnel](#)).

39. Les membres du personnel de l'EUMETSAT et du CEPMMT peuvent attaquer les décisions du Directeur général devant la Commission de recours, composée d'un président et de deux membres; ils peuvent avoir des membres suppléants et sont nommés pour un mandat (renouvelable) de trois ans respectivement par le Conseil de l'EUMETSAT ou du CEPMMT, sur la base d'une liste de candidats indépendants de l'organisation, proposés par le directeur général (article 38 du [Règlement du personnel](#) de l'EUMETSAT et article 39 du [Règlement du personnel du CEPMMT](#)).

5.2.5. Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe

40. Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe (TACE) connaît les litiges entre l'Organisation et ses agents, anciens agents, les ayants droits de deux catégories de personnes et aux candidats extérieurs admis à des concours de recrutement, si les conditions de l'article 60, paragraphes 1 et 3 du Statut de Personnel

sont remplies, à savoir en cas de rejet de réclamation administrative par le Secrétaire Général. La compétence du Tribunal administratif a été reconnue par la [Commission Centrale pour la Navigation du Rhin \(CCNR\)](#).

41. Le TACE est composé de trois juges n'appartenant pas au personnel du Conseil de l'Europe; un juge et un suppléant sont nommés par la Cour européenne des droits de l'homme, parmi des personnalités qui exercent ou ont exercé une fonction judiciaire dans un État membre du Conseil de l'Europe ou dans une juridiction internationale, à l'exclusion des juges de la Cour en fonction. Les autres juges (deux titulaires et deux suppléants) sont désignés par le Comité des Ministres parmi des juristes ou d'autres personnes de haute compétence, possédant une grande expérience en matière administrative. Les juges du TACE sont nommés pour une durée de trois ans; ils sont rééligibles (voir article 1 du [Statut du TACE](#)). Comme l'a souligné la Juge Heers lors de l'audition de décembre 2016, la plupart des juges sont nommés par le Comité des Ministres (et non pas par l'Assemblée, qui n'a aucun rôle dans cette nomination, contrairement à l'élection par elle des juges de la Cour européenne des droits de l'homme) et les avis de vacance ne sont pas publiés. Néanmoins, les juges du Tribunal Administratif sont désormais des juristes professionnels, et non pas des anciens ambassadeurs, comme c'était le cas auparavant.

42. Malheureusement, le cadre de ce rapport ne me permet pas d'analyser en détail la jurisprudence du TACE (ni, d'ailleurs, celle d'autres juridictions internes des OI). Néanmoins, comme l'a souligné la Juge Heers lors de l'audition de décembre 2016, le TACE offre une protection très large et parfois audacieuse sur certains points, même s'il n'a pas imposé la règle – reconnue en droit national et en droit de l'Union européenne – selon laquelle un certain nombre de CDD aboutirait à un CDI (et certains spécialistes dans le domaine ont une opinion plus critique sur sa jurisprudence⁵⁰). Son Statut ne contient pas de référence à la Charte sociale européenne, mais cette dernière est applicable en tant que «principes généraux de droit». Le TACE a souligné à plusieurs reprises la nécessité de prévoir un recours effectif et approfondi contre le pouvoir de l'autorité administrative, ce pouvoir pouvant être discrétionnaire, mais pas arbitraire. Le contrôle du TACE est restreint, car le TACE ne sanctionne que des erreurs d'appréciation manifestes. Toutefois, il y a eu quelques cas où il est allé assez loin dans sa critique de l'administration. Par exemple, dans une sentence du 28 avril 2015⁵¹, suite à l'éviction de la procédure de recrutement de six personnes, il a considéré que le rôle de l'administration d'une OI consistait à traiter les agents dans une «dimension humaine» et s'est dit concerné par la «manière hautement formaliste» de la procédure de recrutement. Le TACE a aussi regretté la manière dont l'Organisation poursuivait sa politique contractuelle (voir point 71 de la sentence) et lui a recommandé d'instaurer un système d'information transparent (voir point 75 de la sentence).

6. Conclusions

43. Au vu de ce qui précède, l'immunité des OI demeure assez absolue, contrairement à celles des États, qui a fait l'objet d'un certain nombre de limitations; elle est difficilement contestable devant les juridictions nationales et internationales. La Cour européenne des droits de l'homme en reconnaît l'existence et se montre clairement réticente à examiner les affaires de litiges qui portent sur des questions de droit du travail au sein des OI, même lorsqu'elles pourraient avoir des répercussions sur le plan des droits de l'homme, en particulier pour ce qui est du droit d'accès à un tribunal et du droit à un procès équitable. Certaines de ces affaires ont été jugées incompatibles *ratione personae* (à l'exception de l'affaire *Gasparini*), tandis que, dans d'autres affaires, la Cour a fait appel au critère de «l'insuffisance manifeste» de la protection et au critère de «proportionnalité» au regard de l'article 6.1 de la Convention et s'est appuyée sur la notion «d'autres voies raisonnables» de protection. Aucune requête de ce type introduite devant la Cour n'a abouti au constat d'une violation de la Convention et il semble que la Cour donne la priorité à l'autonomie des OI⁵².

44. Même si les arguments juridiques pour le maintien de l'immunité juridictionnelle des OI restent bien solides et ce système marche relativement bien en pratique, l'exemple de l'affaire des syndicats auprès de l'OEB – présentée par M^{me} Zegveld lors de l'audition de décembre 2016 – démontre que cette immunité de juridiction peut être utilisée de manière abusive en cas de mauvaise gestion et de conflits internes dans une OI. Suite à l'affaire portée par le SUEPO et les autres syndicats devant les tribunaux néerlandais, les

50. Voir notamment, Jean-Pierre Cuny, *Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe (TACE)*, dans les actes du colloque organisé à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 2011, *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens. Développements récents*, supra note 19, p. 215-244.

51. [Recours n° 548-553/2014, Clelia Cucchetti Rondanini et autres c/ Secrétaire Général](#).

52. Pour une vue d'ensemble critique de la jurisprudence récente, voir l'article d'Anne-Marie Thevenot-Werner, [L'érosion de l'obligation, pour les États membres, de garantir le droit d'accès au juge au sein des organisations internationales? Les décisions Perez et Klausecker rendues par la CEDH](#), *Revue de droit allemand, Chronique Droit International Public*, juillet-décembre 2015.

dirigeants de l'OEB ont lancé une campagne contre les membres de SUEPO; certains d'entre eux ont été licenciés ou suspendus ou ont subi une diminution de leurs salaires ou pensions. L'OEB échappant à tout contrôle public, son Conseil d'administration, qui est l'organe de surveillance de cette organisation, n'a rien fait pour empêcher les procédures disciplinaires et les enquêtes internes injustes. Il en résulte que les activités des OI, qui souvent échappent au contrôle démocratique des parlements nationaux et des médias, devraient être plus transparentes et mieux contrôlées par les États, qui sont tenus responsables des abus ayant lieu dans ces organisations. Cette affaire démontre aussi l'importance du respect de la liberté d'association en cas de litige avec l'employeur y compris quand celui-ci est une OI et la nécessité pour les syndicats d'avoir accès à toutes les voies de recours disponibles.

45. Le droit d'accès à un tribunal et à un procès équitable est un droit primordial et les membres du personnel des OI devraient en jouir dans la même mesure que les personnes soumises aux règles du droit du travail national. Cela est surtout nécessaire dans les affaires qui présentent d'importantes souffrances psychologiques, comme les affaires de harcèlement ou de discrimination au travail, car les mécanismes d'arbitrage ou de médiation qui sont opérationnels dans la plupart des OI, ne permettent pas de résoudre ces problèmes et d'accorder une protection juridique appropriée aux victimes. C'est pour cela que «d'autres voies raisonnables» de protection, remplissant les critères d'un «tribunal» au sens de l'article 6 de la Convention, doivent être établies au sein des OI. Un examen superficiel du système du contentieux du travail de quelques OI permet de constater que même si la plupart de ces OI disposent d'une sorte de juridiction interne pour trancher les litiges entre le personnel et l'administration (notamment suite à des réformes mises en place dans la dernière décennie à l'OTAN, les Nations Unies et l'Union européenne), accessible après l'épuisement de voies de recours administratives, la nomination des membres de ces juridictions relève souvent du pouvoir exécutif de l'organisation et les dispositions de certains statuts ou règlements ne sont pas suffisamment précis quant aux compétences requises pour le poste de juge au sein d'une telle juridiction. En outre, seulement les Nations Unies et l'Union européenne – deux organisations qui disposent d'un système de recours assorti de garanties – ont introduit un système de deux instances judiciaires. Afin d'évaluer d'une manière plus complète la façon dont ces juridictions remplissent les critères de l'article 6 de la Convention, une analyse de leur jurisprudence serait utile, mais malheureusement cela n'a pas été possible dans le cadre de ce rapport.

46. Une analyse comparative de ces systèmes de juridictions internes se heurte à plusieurs difficultés, notamment à un certain manque de transparence, les documents de base n'étant pas toujours faciles à trouver et les sites des OI n'étant pas toujours mis à jour quant aux questions concernant les droits du personnel. Il est intéressant de noter qu'une étude sur les juridictions internes de 30 OI (dont les Nations Unies, l'OIT, l'Union européenne et quatre organisations coordonnées – à part le Conseil de l'Europe et CEPMMT) a été récemment menée ([Internal Justice Systems of International Organisations Legitimacy Index 2016](#)⁵³). Selon cette étude, les critères suivants ont été pris en compte dans l'évaluation de ces juridictions: leur structure, les dispositions juridiques applicables et leur clarté ainsi que le fonctionnement, les compétences et la structure des organes de première et de deuxième instance. Suite à une évaluation globale de ces critères, les 10 OI qui avaient obtenu le meilleur score dans cette étude étaient: le Secrétariat du Commonwealth, les Nations Unies, l'Union européenne, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, l'OCDE, l'OEB, l'Organisation maritime internationale et l'Organisation mondiale de la santé. Dans ce classement, l'ILO, l'OTAN, l'ASE, l'EUMETSAT et l'OSCE figurent respectivement 14^{ème}, 18^{ème}, 25^{ème}, 28^{ème} et 29^{ème}.

47. Pour conclure, le droit de la fonction publique internationale ne fait l'objet d'aucun système juridique codifié et l'applicabilité de la Convention européenne des droits de l'homme reste limitée dans ce domaine. Toutefois, les États Parties à la Convention doivent vérifier si les OI accordent une «protection équivalente»; selon certains auteurs, il existe même une règle coutumière du droit international selon laquelle les OI sont liées par les normes internationales concernant la protection des droits de l'homme⁵⁴. Le Conseil de l'Europe, en tant qu'organisation internationale chargée de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit, devrait davantage approfondir ces questions.

53. [Le plus récent [Index de légitimité 2018](#) (disponible en anglais uniquement) a été présenté lors de la 5^e Conférence annuelle du Centre de droit administratif international d'excellence qui s'est tenue les 26 et 27 octobre 2017 à Londres, donc après l'adoption de ce rapport par la commission. Le Conseil de l'Europe y apparaît pour la première fois dans cet index. Il est placé en 3^e position sur 33 OI avec des systèmes de juridictions internes, après le Secrétariat du Commonwealth (COMSEC) et les Nations Unies (ex aequo).]

54. Voir [Internal Justice Systems of International Organisations Legitimacy Index 2016](#) ainsi que les conclusions de Luigi Condorelli dans les actes du colloque organisé à Luxembourg les 1^{er} et 2 avril 2011, Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens. Développements récents (supra note 19), p. 350.