



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

AFFAIRE WAITE ET KENNEDY c. ALLEMAGNE

(Requête n° 26083/94)

ARRÊT

STRASBOURG

18 février 1999

En l'affaire Waite et Kennedy c. Allemagne,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 27 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »), telle qu'amendée par le Protocole n° 11¹, et aux clauses pertinentes de son règlement², en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M. L. WILDHABER, *président*,

M^{me} E. PALM,

MM. L. FERRARI BRAVO,

L. CAFLISCH,

J.-P. COSTA,

W. FUHRMANN,

K. JUNGWIERT,

M. FISCHBACH,

B. ZUPANČIČ,

M^{me} N. VAJIĆ,

M. J. HEDIGAN,

M^{mes} W. THOMASSEN,

M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. T. PANTÎRU,

E. LEVITS,

K. TRAJA,

E. KLEIN, *juge ad hoc*,

ainsi que de M. P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 25 novembre 1998 et 3 février 1999,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, telle qu'établie en vertu de l'ancien article 19 de la Convention³, par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 16 mars 1998, dans le délai de trois mois qu'ouvraient les anciens articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 26083/94) dirigée contre la République

Notes du greffe

1-2. Entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

3. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui a amendé cette disposition, la Cour fonctionne de manière permanente.

fédérale d'Allemagne et dont deux ressortissants britanniques, MM. Richard Waite et Terry Kennedy, avaient saisi la Commission le 24 novembre 1994 en vertu de l'ancien article 25.

La demande de la Commission renvoie aux anciens articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration allemande reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (ancien article 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences de l'article 6 § 1 de la Convention.

2. Les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et ont désigné leurs conseils (article 31 du règlement B¹).

Le gouvernement du Royaume-Uni, ayant été informé par le greffier de son droit d'intervenir (ancien article 48 b) de la Convention et article 35 § 3 b) du règlement B), a indiqué qu'il ne souhaitait pas le faire.

3. En sa qualité de président de la chambre initialement constituée (ancien article 43 de la Convention et article 21 du règlement B) pour connaître notamment des questions de procédure pouvant se poser avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, M. Thór Vilhjálmsson a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du gouvernement allemand (« le Gouvernement »), les conseils des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure écrite. Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires des requérants et du Gouvernement les 30 et 31 juillet 1998 respectivement.

4. Le 22 octobre 1998, le président de la chambre a autorisé les conseils des requérants à employer la langue allemande à l'audience devant la Cour (article 28 § 3 du règlement B). Il y a aussi autorisé l'agent du Gouvernement (article 28 § 2).

5. A la suite de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 le 1^{er} novembre 1998, et conformément à l'article 5 § 5 dudit Protocole, l'examen de l'affaire a été confié à la Grande Chambre de la Cour. Cette Grande Chambre comprenait de plein droit M. G. Ress, juge élu au titre de l'Allemagne (articles 27 § 2 de la Convention et 24 § 4 du règlement), M. L. Wildhaber, président de la Cour, M^{me} E. Palm, vice-présidente de la Cour, ainsi que M. J.-P. Costa et M. M. Fischbach, vice-présidents de section (articles 27 § 3 de la Convention et 24 §§ 3 et 5 a) du règlement). Ont en outre été désignés pour compléter la Grande Chambre : M. L. Ferrari Bravo, M. L. Caflisch, M. W. Fuhrmann, M. K. Jungwiert, M. B. Zupančič, M^{me} N. Vajić, M. J. Hedigan, M^{me} W. Thomassen, M^{me} M. Tsatsa-Nikolovska, M. T. Panțîru, M. E. Levits et M. K. Traja (articles 24 § 3 et 100 § 4 du règlement).

1. *Note du greffe* : le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'est appliqué jusqu'au 31 octobre 1998 à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

Ultérieurement, M. Ress, qui avait participé à l'examen de l'affaire par la Commission, s'est déporté de la Grande Chambre (article 28 du règlement). En conséquence, le Gouvernement a désigné M. E. Klein pour siéger en qualité de juge *ad hoc* (articles 27 § 2 de la Convention et 29 § 1 du règlement).

6. A l'invitation de la Cour (article 99 du règlement), la Commission a délégué l'un de ses membres, M. K. Herndl, pour participer à la procédure devant la Grande Chambre. La Commission a en outre produit le dossier de la procédure suivie devant elle ; le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président.

7. Par télécopie du 19 novembre 1998, le Comité des représentants du personnel des organisations coordonnées a demandé l'autorisation de soumettre des observations écrites (articles 61 § 3 et 71 du règlement). Le 20 novembre 1998, le président y a consenti sous certaines conditions. Les observations ont été déposées au greffe le 23 novembre 1998.

8. Ainsi qu'en avait décidé le président, une audience en l'espèce et en l'affaire Beer et Regan c. Allemagne (requête n° 28934/95) s'est déroulée en public le 25 novembre 1998, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

M^{me} H. VOELSKOW-THIES, *Ministerialdirigentin*,
ministère fédéral de la Justice, *agent*,
MM. K.-H. OEHLER, *Ministerialrat*,
ministère fédéral de la Justice,
D. MARSCHALL, *Ministerialrat*,
ministère fédéral du Travail,
W.M. THIEBAUT,
responsable des questions juridiques générales,
département des affaires juridiques,
Agence spatiale européenne, Paris, *conseillers* ;

– *pour les requérants*

MM. G. LAULE, avocat au barreau de Francfort, *conseil*,
A. MEYER-LANDRUT, avocat au barreau de Francfort,
C. JUST, avocat au barreau de Francfort, *conseillers* ;

– *pour MM. Beer et Regan*

MM. W.J. HABSCHEID, avocat au barreau de Kempten, *conseil*,
E. HABSCHEID, avocat au barreau de Dresde, *conseiller* ;

– *pour la Commission*

M. K. HERNDL, *délégué*.

La Cour a entendu en leurs déclarations M. Herndl, M. Laule, M. W.J. Habscheid et M^{me} Voelskow-Thies.

9. Par la suite, les requérants et le Gouvernement ont produit divers documents, à la demande du président ou de leur propre chef.

EN FAIT

10. MM. Richard Waite et Terry Kennedy sont deux ressortissants britanniques nés respectivement en 1946 et 1950. Le premier réside à Griesheim, le second à Darmstadt.

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

11. En 1977, les requérants, programmeurs-systèmes employés par la société britannique SPM, furent mis à la disposition de l'Agence spatiale européenne pour des prestations de services au Centre européen d'opérations spatiales à Darmstadt.

12. L'Agence spatiale européenne (« ASE »), dont le siège se trouve à Paris, créée à partir de l'Organisation européenne de recherches spatiales (« CERS ») et de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux (« CECLES »), fut instituée par la Convention du 30 mai 1975 portant création d'une agence spatiale européenne (« Convention de l'ASE », *Recueil des traités des Nations unies* 1983, vol. 1297, I – n° 21524). Elle gère à Darmstadt le Centre européen d'opérations spatiales (« ESOC »), organisme au demeurant indépendant (Accord de 1967 relatif au Centre européen d'opérations spatiales – Journal officiel (*Bundesgesetzblatt*) II n° 3, 18.1.1969).

13. En 1979, les contrats des requérants avec SPM furent repris par CDP, une société à responsabilité limitée établie à Dublin. En 1982, les requérants fondèrent Storepace, une société à responsabilité limitée dont le siège social se trouvait à Manchester et qui conclut avec CDP un contrat portant sur les prestations de services que les intéressés devaient assurer pour l'ASE et sur les rémunérations y afférentes. A partir de 1984, l'ASE participa aux relations contractuelles décrites ci-dessus par l'intermédiaire de Science System, avec laquelle elle était liée. Par la suite, les requérants liquidèrent la société Storepace, qu'ils remplacèrent par Network Consultants, société ayant son siège sur l'île de Jersey. Ces changements dans les relations contractuelles n'eurent aucune répercussion sur les services que les requérants prêtaient à l'ESOC.

14. Par une lettre du 12 octobre 1990, la société CDP informa les requérants qu'elle cesserait de collaborer avec Network Consultants le 31 décembre 1990, à l'expiration de leurs contrats.

15. Les requérants engagèrent alors devant le tribunal du travail (*Arbeitsgericht*) de Darmstadt une procédure contre l'ASE, prétendant qu'en vertu de la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), ils avaient acquis le statut d'agents de l'ASE. Selon eux, la résiliation de leurs contrats par la société CDP n'avait aucune incidence sur la relation de travail qu'ils avaient établie avec cette organisation.

16. Devant le tribunal du travail, l'ASE invoqua l'immunité de juridiction dont elle jouissait en vertu de l'article XV § 2 de la Convention de l'ASE et de son annexe I.

17. Le 10 avril 1991, à l'issue d'une audience, le tribunal déclara les demandes des requérants irrecevables, estimant que l'ASE avait valablement invoqué son immunité de juridiction.

Dans son raisonnement, il estima en particulier que l'ASE avait été instituée en 1975 comme une organisation internationale nouvelle et indépendante. Il rejeta donc l'argument des requérants selon lequel l'ASE était liée par l'article 6 § 2 de l'Accord relatif à l'ESOC, qui avait soumis le CERS à la juridiction allemande en ce qui concernait les litiges avec son personnel qui ne relèveraient pas de la compétence de sa Commission de recours.

18. Le 20 mai 1992, le tribunal régional du travail (*Landesarbeitsgericht*) de Francfort-sur-le-Main débouta les requérants et les autorisa à introduire un pourvoi (*Revision*) devant la Cour fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*).

19. Renvoyant aux articles 18 à 20 de la loi sur l'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*), le tribunal régional du travail estima que l'immunité de juridiction signifiait que les Etats étrangers, les membres de missions diplomatiques, etc., étaient en général soustraits à la juridiction de l'Allemagne et qu'aucune action judiciaire ne pouvait être intentée contre eux. L'article 20 § 2 de ladite loi complétait les dispositions des articles 18 et 19 en énumérant trois autres sources de droit, notamment les accords internationaux, dont pouvait découler l'immunité, en particulier pour les organisations internationales. L'ASE jouissait en principe d'une telle immunité en vertu de l'article XV § 2 de la Convention de l'ASE et de son annexe I. Par ailleurs, même si le CERS avait dans le passé renoncé à son immunité pour les conflits du travail échappant à la compétence de sa Commission de recours, l'ASE n'était pas liée par cette renonciation. Renvoyant aux motifs de la décision rendue en première instance, le tribunal régional du travail précisa à cet égard que l'ASE avait été instituée en tant qu'organisation internationale nouvelle, et non comme une entité assurant simplement la succession juridique du CERS.

20. En 1992, les requérants demandèrent en vain au gouvernement fédéral allemand et aux autorités britanniques d'intervenir en leur faveur auprès du Conseil de l'ASE en vue d'obtenir la levée de l'immunité en application de l'article IV § 1 a) de l'annexe I. Les autorités britanniques ne répondirent pas ; le ministère fédéral des Affaires étrangères, quant à lui, renvoya les intéressés à la Commission de recours de l'ASE. En réponse à leur lettre, le président du Conseil de l'ASE informa les requérants, par un courrier du 16 décembre 1992, que le Conseil, à sa 105^e réunion des 15 et 16 décembre 1992, avait décidé de ne pas lever l'immunité de juridiction en l'espèce. Cette décision fut confirmée dans des communications écrites ultérieures.

21. Le 10 novembre 1993, la Cour fédérale du travail rejeta le pourvoi des requérants (numéro de dossier 7 AZR 600/92).

22. La Cour estima que l'immunité de juridiction interdisait toute procédure judiciaire et qu'une action dirigée contre un défendeur qui jouissait d'une telle immunité et n'y avait pas renoncé était irrecevable. Conformément à l'article 20 § 2 de la loi sur l'organisation judiciaire, la juridiction de l'Allemagne ne s'étendait pas aux organisations internationales qui en étaient exclues par le jeu d'accords internationaux. A cet égard, la Cour fédérale du travail constata qu'en vertu de l'article XV § 2 de la Convention de l'ASE, l'organisation jouissait des immunités prévues à l'annexe I de ladite Convention et qu'elle n'y avait pas renoncé au titre de l'article IV § 1 a) de cette annexe.

23. Quant à la question de la levée de l'immunité, la Cour estima que l'article 6 § 2 de l'Accord relatif à l'ESOC ne s'appliquait pas aux requérants ; ceux-ci n'avaient en effet pas été employés par l'ASE, mais avaient travaillé pour l'organisation en vertu d'un contrat de travail conclu avec un tiers. Il n'y avait donc pas lieu d'examiner si la disposition en question entraînait la levée de l'immunité et si elle s'imposait à l'ASE.

24. Par ailleurs, la Cour fédérale du travail ne constata aucune violation du droit d'accès à un tribunal protégé par l'article 19 § 4 de la Loi fondamentale (*Grundgesetz*), les actes de l'ASE, organisation internationale, ne pouvant être considérés comme étant des actes de puissance publique au sens de cette disposition.

25. Enfin, la Cour fédérale estima qu'il n'était pas inhabituel d'accorder aux organisations internationales une assez grande latitude dans les questions de personnel. Les dispositions relatives à l'immunité de l'ASE ne se heurtaient pas aux principes fondamentaux du droit constitutionnel allemand. Les employés de l'ASE pouvaient saisir la Commission de recours interne, ou les contrats de travail devaient prévoir l'arbitrage conformément à l'article XXV de l'annexe I. En cas de contrat contraire à la loi sur le prêt de main-d'œuvre et non visé par la disposition susmentionnée, l'employé concerné n'était pas privé de protection juridique : il avait la possibilité d'engager une action contre son employeur. On ne pouvait

décider dans le cadre d'une procédure devant les juridictions du travail si les requérants pouvaient exiger, au regard du droit public allemand, que le gouvernement allemand agisse de façon concrète et use de son influence pour qu'en l'espèce l'immunité soit levée ou l'affaire soumise à une procédure d'arbitrage international en vertu de l'article XVIII de la Convention de l'ASE.

26. Statuant en comité de trois membres, la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) refusa, le 11 mai 1994, de retenir le recours (*Verfassungsbeschwerde*) des requérants.

27. La Cour jugea en particulier que le recours ne soulevait aucune question d'intérêt général. L'absence alléguée de droits résultait des contrats spécifiques conclus par les requérants, qui n'avaient pas été directement employés par une organisation internationale mais avaient travaillé pour celle-ci sur l'ordre d'un tiers.

28. Par ailleurs, la violation prétendue des droits constitutionnels des requérants ne revêtait pas une importance particulière et les intéressés n'avaient pas subi un préjudice notable. A cet égard, la Cour constitutionnelle prit note des arguments des requérants selon lesquels ils avaient subi des inconvénients majeurs au motif que la législation européenne sur le prêt de main-d'œuvre n'était pas suffisante et que la résiliation de leurs contrats avait porté atteinte à leur capacité de revenus. Toutefois, ils n'avaient démontré aucun inconvénient, excepté ceux qui étaient associés à une perte de travail. En particulier, rien n'indiquait qu'ils étaient restés en permanence sans emploi et qu'ils dépendaient de l'aide sociale.

II. LE DROIT PERTINENT

1. La loi sur le prêt de main-d'œuvre

29. Selon l'article 1 § 1 1) de la loi sur le prêt de main-d'œuvre (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), tout employeur qui, à des fins professionnelles (*gewerbsmäßig*), envisage de mettre ses employés à la disposition d'un tiers, c'est-à-dire un utilisateur (*Entleiher*), a besoin d'une autorisation. L'article 1 § 9 1) dispose que le contrat entre le prêteur de main-d'œuvre (*Verleiher*) et l'utilisateur, ainsi qu'entre le prêteur et le travailleur temporaire (*Leiharbeitnehmer*) est nul en l'absence de l'autorisation exigée par l'article 1 § 1 1). Lorsque le contrat entre le prêteur et le travailleur temporaire est nul en vertu de l'article 1 § 9 1), un contrat entre l'utilisateur et le travailleur temporaire est réputé exister (*gilt als zustande gekommen*) à compter de la date envisagée pour le début de l'emploi (article 1 § 10 1) 1). L'article 1 § 10 2) prévoit en outre la possibilité pour le travailleur temporaire, sauf s'il avait connaissance des motifs de nullité du contrat, d'engager une action en réparation contre le

prêteur pour tout dommage qu'il a subi pour s'être fondé sur la validité du contrat.

2. L'immunité de juridiction

30. Les articles 18 à 20 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*) régissent l'immunité de juridiction (*Exterritorialität*) devant les tribunaux allemands. Les articles 18 et 19 visent les membres des missions diplomatiques et consulaires, et l'article 20 § 1 d'autres représentants d'Etats présents en Allemagne à l'invitation du gouvernement allemand. Conformément à l'article 20 § 2, d'autres personnes jouissent de l'immunité de juridiction en vertu des règles du droit international général, d'accords internationaux ou d'autres dispositions légales.

3. La Convention de l'ASE

31. La Convention de l'ASE est entrée en vigueur le 30 octobre 1980, date à laquelle dix Etats, membres du CERS ou du CECLES, l'ont signée et ont déposé leurs instruments de ratification ou d'acceptation.

32. L'Agence a pour mission d'assurer et de développer, à des fins exclusivement pacifiques, la coopération entre Etats européens dans les domaines de la recherche et de la technologie spatiales et de leurs applications spatiales, en vue de leur utilisation à des fins scientifiques et pour des systèmes spatiaux opérationnels d'applications (article II). Pour l'exécution des programmes qui lui sont confiés, l'Agence maintient la capacité interne nécessaire à la préparation et à la supervision de ses tâches et, à cette fin, crée et fait fonctionner les établissements et installations qui sont nécessaires à ses activités (article VI § 1 a)).

33. L'article XV porte sur le statut juridique, les privilèges et les immunités de l'Agence. Selon le paragraphe 1, l'Agence a la personnalité juridique. Le paragraphe 2 prévoit que l'Agence, les membres de son personnel et les experts, ainsi que les représentants de ses Etats membres, jouissent de la capacité juridique, des privilèges et des immunités prévus à l'annexe I. Des accords concernant le siège de l'Agence et les établissements créés conformément à l'article VI sont conclus entre l'Agence et les Etats membres sur le territoire desquels sont situés son siège et lesdits établissements (article VI § 3).

34. L'article XVII a trait à la procédure d'arbitrage ouverte en cas de différend entre deux ou plusieurs Etats membres, ou entre un ou plusieurs d'entre eux et l'Agence, au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention de l'ASE ou de ses annexes, ainsi que de tout différend relatif à un dommage causé par l'Agence ou impliquant une autre responsabilité de celle-ci (article XXVI de l'annexe I) qui n'auront pas été réglés par l'entremise du Conseil.

35. L'article XIX dispose qu'à la date d'entrée en vigueur de la Convention de l'ASE, l'Agence reprend l'ensemble des droits et obligations du CERS.

36. L'annexe I concerne les privilèges et immunités de l'Agence.

37. Selon l'article premier de l'annexe I, l'Agence a la personnalité juridique ; elle a notamment la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens immobiliers et mobiliers, ainsi que d'ester en justice.

38. Conformément à l'article IV § 1 a) de l'annexe I, l'Agence bénéficie de l'immunité de juridiction et d'exécution, sauf dans la mesure où, par décision du Conseil, elle y renonce expressément dans un cas particulier ; le Conseil a le devoir de lever cette immunité dans tous les cas où son maintien est susceptible d'entraver l'action de la justice et où elle peut être levée sans porter atteinte aux intérêts de l'Agence.

39. Selon l'article XXV de l'annexe I, le recours à l'arbitrage est prévu dans tous contrats écrits autres que ceux conclus conformément au statut du personnel. En outre, tout Etat membre peut saisir le tribunal d'arbitrage international visé à l'article XVII de la Convention de l'ASE de tout différend relatif, notamment, à un dommage causé par l'Agence ou impliquant toute autre responsabilité extracontractuelle de celle-ci. Conformément à l'article XXVII de l'annexe I, l'Agence prend les dispositions appropriées en vue du règlement satisfaisant des litiges éventuels entre l'Agence et le Directeur général, les membres du personnel ou les experts au sujet de leurs conditions de service.

40. Le titre VIII du Statut du personnel de l'ASE (articles 33 à 41) traite des litiges au sein de l'Agence. Quant à la compétence de la Commission de recours, l'article 33 prévoit :

« 33.1 Il est institué une Commission de recours indépendante de l'Agence qui connaît des 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.

33.2 La Commission annule la décision qui fait l'objet du recours si elle est contraire à la Réglementation applicable au personnel, aux conditions d'engagement de l'intéressé ou à ses droits acquis, dès lors qu'elle porte atteinte à un intérêt personnel et direct du requérant.

33.3 La Commission de recours peut également condamner l'Agence à réparer tout dommage subi par le requérant à la suite de la décision visée au paragraphe 33.2.

33.4 Si l'Agence – ou le requérant – fait valoir que l'exécution d'une décision d'annulation soulèverait d'importantes difficultés, la Commission de recours peut, si elle estime cet argument valable, allouer au requérant une indemnité en raison du préjudice subi.

33.5 La Commission de recours est également compétente dans le cas où un membre du personnel désire intenter une action en justice contre un autre membre du

personnel et lorsque cette action a été empêchée par le refus du Directeur général de lever l'immunité de juridiction du membre du personnel en cause.

33.6 La Commission de recours a également compétence pour statuer sur les litiges relatifs à sa juridiction telle qu'elle est définie dans le présent Statut, ou sur toute question de procédure. »

4. *L'Accord relatif à l'ESOC*

41. Cet Accord a été conclu entre le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne et le CERS aux fins de l'établissement d'un Centre européen d'opérations spatiales, comprenant le Centre européen de données spatiales. Les articles 1 à 4 concernent le site de construction des bâtiments de l'ESOC et des questions connexes.

42. Le titre III de l'Accord renferme des dispositions générales. L'article 6 est ainsi libellé :

« 1. Sous réserve des dispositions du Protocole sur les Privilèges et les Immunités de l'Organisation et de tout accord complémentaire conclu entre la République Fédérale d'Allemagne et l'Organisation conformément à l'Article 30 dudit Protocole, l'activité de l'Organisation dans la République Fédérale d'Allemagne est régie par le droit allemand. Lorsque les conditions d'emploi d'un agent de l'Organisation ne sont pas réglées par le Statut du Personnel de l'Organisation, elles seront assujetties aux lois et règlements allemands.

2. Les conflits entre l'Organisation et son personnel dans la République Fédérale d'Allemagne qui n'est pas soumis à la compétence de la Commission de recours de l'Organisation, seront soumis à la juridiction allemande. »

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

43. MM. Waite et Kennedy ont saisi la Commission le 24 novembre 1994. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, ils se plaignaient de s'être vu refuser l'accès à un tribunal qui eût statué sur leur différend avec l'ASE à propos de prétentions fondées sur le droit du travail allemand.

44. La Commission a retenu la requête (n° 26083/94) le 24 février 1997. Dans son rapport du 2 décembre 1997 (ancien article 31 de la Convention), elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 (dix-sept voix contre quinze). Le texte intégral de son avis et des deux opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

1. *Note du greffe* : pour des raisons d'ordre pratique, il n'y figurera que dans l'édition imprimée (le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

45. Dans son mémoire, le Gouvernement prie la Cour

« de rejeter les requêtes comme irrecevables ou, à titre subsidiaire, de déclarer que la République fédérale d'Allemagne n'a pas violé l'article 6 de la Convention ».

46. Les requérants invitent la Cour à constater une violation des droits que leur reconnaît l'article 6 § 1 de la Convention et à leur accorder une satisfaction équitable au titre de l'ancien article 50 de la Convention (nouvel article 41).

EN DROIT

SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

47. Les requérants prétendent n'avoir pas été entendus équitablement par un tribunal sur la question de l'existence, en vertu de la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre, d'une relation contractuelle entre eux-mêmes et l'ASE. Ils allèguent la violation de l'article 6 § 1 de la Convention, ainsi libellé :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) »

48. Le Gouvernement et la Commission sont de l'avis contraire.

A. Applicabilité de l'article 6 § 1

49. Le Gouvernement ne conteste pas que, par la procédure devant les juridictions du travail, les requérants recherchaient une décision relative à « des contestations sur [leurs] droits et obligations de caractère civil ». Cela étant, et les arguments soumis par les parties se rapportant à l'observation de l'article 6 § 1, la Cour se propose de partir du principe que celui-ci s'applique en l'espèce.

B. Observation de l'article 6 § 1

50. L'article 6 § 1 garantit à toute personne le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil. Il consacre de la sorte le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A

n° 18, p. 18, § 36, et, récemment, arrêt *Osman c. Royaume-Uni* du 28 octobre 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-VIII, p. 3166, § 136).

51. Les requérants ont eu accès au tribunal du travail de Darmstadt, puis au tribunal régional du travail de Francfort-sur-le-Main et à la Cour fédérale du travail, seulement pour entendre déclarer leur action irrecevable par l'effet de la loi (paragraphe 17 à 25 ci-dessus). La Cour constitutionnelle fédérale a refusé de retenir leur recours au motif qu'il ne soulevait aucune question d'intérêt général et que la violation alléguée de leurs droits constitutionnels ne revêtait pas une importance particulière (paragraphe 26 à 28 ci-dessus).

La procédure devant les juridictions allemandes du travail visait donc principalement à déterminer si l'ASE pouvait ou non valablement invoquer son immunité de juridiction.

52. Dans leur mémoire et à l'audience devant la Cour, les requérants ont réitéré l'argument que l'ASE avait indûment invoqué l'immunité devant les juridictions allemandes du travail. Selon eux, la levée de l'immunité convenue, en vertu de l'article 6 § 2 de l'Accord relatif à l'ESOC (paragraphe 42 ci-dessus), en faveur du CERS, organisation qui a précédé l'ASE, valait pour l'ASE.

53. Pour le Gouvernement, cette thèse est injustifiée, eu égard à la différence marquée entre l'immunité consacrée par l'article XV et le transfert des droits et obligations énoncé à l'article XIX de la Convention de l'ASE (paragraphe 33, 35 à 38 ci-dessus).

54. La Cour rappelle qu'elle n'a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes. C'est au premier chef aux autorités nationales, notamment aux cours et tribunaux, qu'il incombe d'interpréter la législation interne (voir, entre autres, l'arrêt *Pérez de Rada Cavanilles c. Espagne* du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3255, § 43). Il en va de même lorsque le droit interne renvoie à des dispositions du droit international général ou d'accords internationaux. Le rôle de la Cour se limite à vérifier la compatibilité avec la Convention des effets de pareille interprétation.

55. Les juridictions allemandes du travail ont jugé irrecevable l'action engagée par les requérants en vertu de la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre, l'ASE, la défenderesse, ayant invoqué l'immunité de juridiction conformément à l'article XV § 2 de la Convention de l'ASE et à l'article IV § 1 de son annexe I. Selon l'article 20 § 2 de la loi allemande sur l'organisation judiciaire, certaines personnes jouissent de l'immunité de juridiction en vertu des règles du droit international général, ou en application d'accords internationaux ou d'autres dispositions légales (paragraphe 30 ci-dessus).

56. En l'espèce, les juridictions allemandes du travail ont conclu à l'irrecevabilité de l'action des requérants, considérant que les conditions posées par la disposition précitée étaient remplies. Dans son jugement, confirmé par le tribunal régional du travail de Francfort-sur-le-Main, le

tribunal du travail de Darmstadt a estimé que l'ASE jouissait de l'immunité de juridiction en vertu de la Convention de l'ASE et de son annexe I. Pour ces juridictions, l'ASE avait été instituée en tant qu'organisation internationale nouvelle et indépendante et n'était donc pas liée par l'article 6 § 2 de l'Accord relatif à l'ESOC (paragraphe 17 à 19 ci-dessus). Selon la Cour fédérale du travail, cette disposition ne pouvait en tout cas s'appliquer à la situation des requérants puisqu'ils n'avaient pas été employés par l'ASE mais avaient travaillé pour celle-ci en vertu d'un contrat de travail conclu avec un tiers (paragraphe 21 à 25 ci-dessus).

57. La Cour observe que l'ASE a été créée à partir du CERS et du CECLES comme une organisation nouvelle et unique (paragraphe 12 ci-dessus). Selon son instrument constitutif, l'ASE jouit de l'immunité de juridiction et d'exécution, sauf dans la mesure, notamment, où son Conseil y renonce expressément dans un cas particulier (paragraphe 33 et 36 à 38 ci-dessus). Eu égard aux dispositions exhaustives de l'annexe I à la Convention de l'ASE et au libellé de l'article 6 § 2 de l'Accord relatif à l'ESOC (paragraphe 42 ci-dessus), les motifs invoqués par les juridictions allemandes du travail pour reconnaître l'immunité de juridiction de l'ASE en vertu de l'article XV de la Convention de l'ASE et son annexe I ne sauraient être qualifiés d'arbitraires.

58. Certes, les requérants ont eu la possibilité de plaider la question de l'immunité successivement devant trois juridictions allemandes. Cependant, la Cour doit maintenant examiner si ce degré d'accès limité à une question préliminaire suffisait pour assurer aux requérants le « droit à un tribunal », eu égard au principe de la prééminence du droit dans une société démocratique (arrêt *Golder* précité, pp. 16-18, §§ 34-35).

59. La Cour rappelle que le droit d'accès aux tribunaux, reconnu par l'article 6 § 1, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande de par sa nature même une réglementation par l'Etat. Les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. Il appartient pourtant à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de la Convention ; elle doit se convaincre que les limitations mises en œuvre ne restreignent pas l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tels que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En outre, pareille limitation ne se concilie avec l'article 6 § 1 que si elle tend à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé (voir l'arrêt *Osman* précité, p. 3169, § 147, et le rappel des principes pertinents dans l'arrêt *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 49-50, § 65).

60. Les requérants soutiennent que le droit d'accès aux tribunaux ne consistait pas seulement à engager une procédure judiciaire. Selon eux, il voulait aussi que les tribunaux examinassent le bien-fondé de leurs griefs. Les intéressés considèrent que les juridictions allemandes n'ont pas tenu

compte de la primauté des droits de l'homme sur des règles d'immunité découlant d'accords internationaux. Ils concluent que le bon fonctionnement de l'ASE n'appelait pas, dans leur cas particulier, le recours à l'immunité devant les juridictions allemandes.

61. Pour le Gouvernement et la Commission, le but de l'immunité en droit international est de protéger les organisations internationales contre les ingérences de tel gouvernement ou de tel autre. Ils y voient un but légitime autorisant des restrictions à l'article 6. Selon le Gouvernement, les tâches incombant aux organisations internationales revêtent une importance particulière à une époque de mondialisation des défis techniques et économiques ; leur fonctionnement exige qu'elles se dotent de dispositions internes uniformes, notamment d'un règlement intérieur approprié, et qu'elles ne soient pas contraintes de s'adapter à des principes et règles nationaux qui diffèrent entre eux.

62. Dans ses observations écrites (paragraphe 7 ci-dessus), le Comité des représentants du personnel des organisations coordonnées estime que les dispositions statutaires relatives à l'immunité doivent s'interpréter de manière que les droits fondamentaux garantis par l'article 6 § 1 de la Convention soient respectés.

63. A l'instar de la Commission, la Cour observe que l'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci, sans ingérence unilatérale de tel ou tel gouvernement.

Le fait pour les Etats d'accorder généralement l'immunité de juridiction aux organisations internationales en vertu des instruments constitutifs de celles-ci ou d'accords additionnels constitue une pratique de longue date, destinée à assurer le bon fonctionnement de ces organisations. L'importance de cette pratique se trouve renforcée par la tendance à l'élargissement et à l'intensification de la coopération internationale qui se manifeste dans tous les domaines de la société contemporaine.

Dans ces conditions, la Cour estime que la règle de l'immunité de juridiction, que les tribunaux allemands ont appliquée à l'ASE, poursuit un but légitime.

64. Quant à la question de la proportionnalité, la Cour doit apprécier la limitation litigieuse apportée à l'article 6 à la lumière des circonstances particulières de l'espèce.

65. Pour le Gouvernement, la limitation est proportionnée au but poursuivi, qui est de permettre aux organisations internationales d'exécuter efficacement leurs fonctions. S'agissant de l'ASE, il considère que le régime précis de protection juridique mis en place par la Convention de l'ASE pour les litiges avec le personnel et par l'annexe I pour d'autres différends répond aux normes de la Convention. A son sens, l'article 6 § 1 exige l'accès à un organe juridictionnel, mais pas nécessairement à un tribunal national. Si les requérants souhaitaient faire valoir des droits

contractuels, les années qu'ils avaient passées au service de l'ASE et leur intégration aux activités de cette organisation, ils avaient en particulier la faculté de saisir la Commission de recours de celle-ci. Selon le Gouvernement, d'autres possibilités encore s'offraient à eux, par exemple celle de demander réparation à la société étrangère qui les avait mis à la disposition de l'ASE.

66. La Commission se rallie pour l'essentiel au point de vue du Gouvernement selon lequel, pour les litiges de droit privé impliquant l'ASE, il est possible d'obtenir un contrôle juridictionnel ou équivalent, mais au moyen de procédures adaptées aux particularités d'une organisation internationale et, dès lors, différentes des recours disponibles en droit interne.

67. De l'avis de la Cour, lorsque des Etats créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activité ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir, comme exemple récent, l'arrêt Aït-Mouhoub c. France du 28 octobre 1998, *Recueil* 1998-VIII, p. 3227, § 52, citant l'arrêt Airey c. Irlande du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 12-13, § 24).

68. Pour déterminer si l'immunité de l'ASE devant les juridictions allemandes est admissible au regard de la Convention, il importe, selon la Cour, d'examiner si les requérants disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention.

69. La Convention de l'ASE et son annexe I prévoient expressément divers modes de règlement des litiges de droit privé, qu'il s'agisse de différends touchant son personnel ou d'autres litiges (paragraphe 31 à 40 ci-dessus).

Les requérants ayant fait valoir l'existence d'une relation de travail avec l'ASE, ils auraient pu et dû saisir la Commission de recours de l'organisation. Conformément à l'article 33 § 1 du Statut du personnel de l'ASE, la Commission de recours, « indépendante de l'Agence », « connaît des litiges relatifs à toute décision explicite ou implicite prise par l'Agence et l'opposant à un membre du personnel » (paragraphe 40 ci-dessus).

Quant à la notion de « membre du personnel », il appartenait à la Commission de recours de l'ASE, en vertu de l'article 33 § 6 du Statut du personnel, de se prononcer sur la question de sa juridiction et, dans ce

contexte, de décider si la notion de « membre du personnel » s'appliquait en substance aux requérants.

70. Par ailleurs, les travailleurs temporaires ont en principe la faculté de demander réparation aux sociétés qui les ont employés et qui les ont mis à la disposition de tiers. Ils peuvent intenter une action en dommages-intérêts contre ces sociétés en invoquant les dispositions générales du droit du travail ou, plus particulièrement, la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre. Pareille action permet de préciser la nature des relations de travail. Le fait que toute action invoquant la loi sur le prêt de main-d'œuvre présuppose la bonne foi (paragraphe 29 ci-dessus) ne la prive pas, de manière générale, de chances raisonnables de succès.

71. La présente affaire se caractérise par la circonstance que les requérants, après avoir assuré des prestations de services dans les locaux de l'ESOC à Darmstadt pendant une longue période, en vertu de contrats avec des sociétés étrangères, ont revendiqué le statut d'agents permanents de l'ASE en invoquant la législation spéciale susmentionnée réglementant le marché du travail allemand.

72. Comme la Commission, la Cour conclut que, compte tenu du but légitime des immunités des organisations internationales (paragraphe 63 ci-dessus), 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. Interpréter l'article 6 § 1 de la Convention et ses garanties d'accès à un tribunal comme exigeant forcément que l'on applique la législation nationale en la matière entraverait, de l'avis de la Cour, 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.

73. Compte tenu de l'ensemble des circonstances, la Cour estime que les tribunaux allemands n'ont pas excédé leur marge d'appréciation en entérinant, par le jeu de l'article 20 § 2 de la loi sur l'organisation judiciaire, l'immunité de juridiction de l'ASE. Eu égard en particulier aux autres voies de droit qui s'offraient aux requérants, on ne saurait dire que les restrictions de l'accès aux juridictions allemandes pour régler le différend des intéressés avec l'ASE aient porté atteinte à la substance même de leur « droit à un tribunal » ou qu'elles aient été disproportionnées sous l'angle de l'article 6 § 1 de la Convention.

74. Partant, il n'y a pas eu violation de cette disposition.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, À L'UNANIMITÉ,

Dit qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 de la Convention.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 18 février 1999.

Luzius WILDHABER
Président

Paul MAHONEY
Greffier adjoint