



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 73250/01
présentée par Philip BOIVIN
contre la France et la Belgique,
et 32 autres Etats membres du Conseil de l'Europe

La Cour européenne des droits de l'homme (cinquième section), siégeant le 9 septembre 2008 en une chambre composée de :

Peer Lorenzen, *président*,

Rait Maruste,

Jean-Paul Costa,

Françoise Tulkens,

Isabelle Berro-Lefèvre,

Mirjana Lazarova Trajkovska,

Zdravka Kalaydjieva, *juges*,

et de Claudia Westerdiek, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 31 juillet 2001,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

Le requérant, M. Philip Boivin, a la double nationalité belge et française ; il est né en 1966 et réside à Bornem (Belgique). Devant la Cour, il est représenté par M^e F. Krenc, avocat à Bruxelles.

A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par le requérant, peuvent se résumer comme suit.

L'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (ci-après « Eurocontrol ») fut créée en 1960 dans le but de superviser le contrôle de la navigation aérienne dans l'espace aérien de ses Etats membres, desquels font partie, depuis l'origine, la Belgique et la France.

Par une décision du 6 septembre 1995 du Directeur général d'Eurocontrol, le requérant fut nommé comptable en chef de l'Institut de la navigation aérienne (organisme dépendant d'Eurocontrol sis à Luxembourg) pour une durée de cinq ans renouvelable.

Le 29 février 1996, le directeur des ressources humaines d'Eurocontrol avisa le requérant que sa nomination était annulée à la suite du recours d'un autre fonctionnaire de l'organisation, qui avait fait valoir que l'emploi occupé par le requérant n'avait pas été mis au concours. A l'issue d'un concours spécifique, le poste fut de nouveau attribué au requérant. Cependant, le même fonctionnaire contesta de nouveau la nomination du requérant au motif que celle-ci n'avait pas été dûment motivée, et en obtint l'annulation.

Une nouvelle procédure visant à pourvoir le poste fut engagée. Toutefois, le requérant ne fut pas retenu sur la liste d'aptitude établie par le nouveau jury. En conséquence, le Directeur général d'Eurocontrol décida de ne pas attribuer le poste à l'intéressé. Le 18 janvier 1999, le directeur des ressources humaines de l'organisation adressa une lettre au requérant dans laquelle il l'avisait de la cessation de ses fonctions à compter du 31 janvier 1999 et l'invitait à se mettre en rapport avec le service juridique en vue de discuter d'une indemnisation.

Après avoir présenté plusieurs réclamations administratives, le requérant saisit le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (« TAOIT », qui a compétence exclusive pour statuer sur tous les conflits entre Eurocontrol et son personnel), en vue de contester l'annulation de sa nomination et demander réparation du préjudice subi.

Par un jugement du 3 novembre 2000 (notifié au requérant le 12 février 2001), le TAOIT, estimant que la procédure de recrutement n'était entachée d'aucun vice, valida les décisions annulant la nomination du requérant. Relevant toutefois qu'Eurocontrol avait « violé son obligation de tenir [le requérant] indemne du préjudice que lui avait causé l'engagement qu'il avait accepté de bonne foi », le TAOIT accueillit partiellement la demande d'indemnisation de l'intéressé et lui accorda un montant de 220 000 euros à titre de réparation.

B. Le droit pertinent

La Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne (« Convention Eurocontrol »), signée à Bruxelles le 13 décembre 1960, institue, dans son article 1, l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol) en vue d'harmoniser la gestion de la navigation aérienne en Europe. L'article 4 de la Convention Eurocontrol dispose que l'« Organisation a la personnalité juridique ».

Aux termes de l'article 12 § 2 du Statut d'Eurocontrol, annexé à la Convention Eurocontrol, le TAOIT est « seul compétent pour connaître des litiges entre l'Organisation et son personnel, à l'exclusion de toute autre juridiction, nationale ou internationale ».

L'Organisation internationale du travail, fondée en 1919 sous l'appellation « Bureau international du Travail », est depuis 1946 une agence tripartite de l'Organisation des Nations unies qui rassemble les gouvernements, employeurs et travailleurs de ses Etats membres. Son tribunal administratif connaît des requêtes formées par les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de l'organisation et des autres organisations internationales qui ont reconnu sa compétence juridictionnelle. Les dispositions du Statut du TAOIT pertinentes en l'espèce sont les suivantes :

Article II

« (...) »

5. Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe au présent Statut qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure, et qui auront été agréées par le Conseil d'administration.

(...) »

Article VI

« 1. Le Tribunal statue à la majorité des voix ; ses jugements sont définitifs et sans appel.

2. Tout jugement doit être motivé. Il sera communiqué par écrit au Directeur général du Bureau international du Travail et au requérant.

(...) »

L'article XII, paragraphe 1, de l'annexe au Statut du TAOIT se lit ainsi :

« Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la

validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de justice. »

GRIEFS

Invoquant les articles 6 § 1, 13 et 14 de la Convention, le requérant observe qu'Eurocontrol disposait d'un recours, limité à certaines questions de droit, devant la Cour internationale de justice, alors que lui-même n'avait pas cette faculté. Il allègue en outre au regard de l'article 13 que le TAOIT n'a pas répondu à l'ensemble de ses moyens ni examiné effectivement son recours en indemnisation. Par ailleurs, il se plaint sur le terrain de l'article 6 de la motivation, selon lui insuffisante, du jugement du TAOIT. Enfin, il conteste le montant des dédommagements alloués, alléguant que la décision du TAOIT relative à sa demande d'indemnisation a emporté violation de son droit à obtenir une réparation complète du préjudice subi, en violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

EN DROIT

1. A l'origine, la requête n'était dirigée que contre la Belgique et la France. Le 4 novembre 2005, le requérant a élargi sa requête à trente-deux autres Hautes Parties contractantes.

Cependant, la « décision définitive » au sens de l'article 35 de la Convention est en l'espèce le jugement du TAOIT rendu le 3 novembre 2000 et notifié au requérant le 12 février 2001.

Partant, la Cour constate que les griefs du requérant, en tant qu'ils sont dirigés contre ces trente-deux Etats, sont irrecevables pour non-respect du délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention, et doivent être rejetés en application de l'article 35 § 4.

2. Quant aux griefs dirigés contre la Belgique et la France, la Cour estime qu'il convient de les examiner à la lumière des principes qu'elle a dégagés dans les affaires où elle a été amenée à rechercher si la responsabilité d'Etats parties à la Convention pouvait être engagée au regard de celle-ci en raison d'actions ou d'omissions tenant à l'appartenance de ces Etats à une organisation internationale. Ces principes ont été rappelés et développés en dernier lieu dans les affaires *Bosphorus* (*Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi c. Irlande dite « Bosphorus Airways »*) ([GC], n° 45036/98, CEDH 2005-VI), *Behrami c. France et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège* (déc.) [GC], nos 71412/01 et 78166/01, 2 mai 2007). Les passages pertinents de l'arrêt *Bosphorus* se lisent ainsi (§§ 152-156) :

« 152. D'une part, la Convention n'interdit pas aux Parties contractantes de transférer des pouvoirs souverains à une organisation internationale (y compris supranationale) à des fins de coopération dans certains domaines d'activité (*M. & Co.* [c. *République fédérale d'Allemagne*, n° 13258/87, décision de la Commission du 9 février 1990, Décisions et rapports (DR) 64], p. 152, et *Matthews* [c. *Royaume-Uni* [GC], n° 24833/94], § 32 [CEDH 1999-I]). En outre, même en tant que détentrice des pouvoirs souverains ainsi transférés, l'organisation internationale concernée ne peut, tant qu'elle n'est pas partie à la Convention, voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci pour les procédures conduites devant ses organes ou les décisions rendues par eux (*Confédération française démocratique du travail c. Communautés européennes*, n° 8030/77, décision de la Commission du 10 juillet 1978, DR 13, p. 231, *Dufay c. Communautés européennes*, n° 13539/88, décision de la Commission du 19 janvier 1989, non publiée, *M. & Co.*, décision précitée, p. 152, et *Matthews*, arrêt précité, § 32).

153. D'autre part, la Cour a également jugé que les Parties contractantes sont responsables au titre de l'article 1 de la Convention de tous les actes et omissions de leurs organes, qu'ils découlent du droit interne ou de la nécessité d'observer des obligations juridiques internationales. Ledit texte ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la « juridiction » des Parties contractantes à l'empire de la Convention (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, *Recueil* 1998-I, pp. 17-18, § 29).

154. Lorsqu'elle tente de concilier ces deux aspects et d'établir, ce faisant, dans quelle mesure il est possible de justifier l'acte d'un Etat par le respect des obligations découlant pour lui de son appartenance à une organisation internationale à laquelle il a transféré une partie de sa souveraineté, la Cour reconnaît qu'il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les Etats contractants soient exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné : les garanties prévues par la Convention pourraient être limitées ou exclues discrétionnairement, et être par là même privées de leur caractère contraignant ainsi que de leur nature concrète et effective (*M. & Co.*, décision précitée, pp. 152-153, et *Waite et Kennedy*, arrêt précité, § 67). L'Etat demeure responsable au regard de la Convention pour les engagements pris en vertu de traités postérieurement à l'entrée en vigueur de la Convention (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Matthews* précité, §§ 29 et 32-34, et *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* [GC], n° 42527/98, § 47, CEDH 2001-VIII).

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

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

Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste. Dans un tel cas, le rôle de la Convention en tant qu'« instrument constitutionnel de l'ordre public européen » dans le domaine des droits de l'homme l'emporterait sur l'intérêt de la coopération internationale (*Loizidou c. Turquie* (exceptions préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, série A n° 310, pp. 27-28, § 75). »

Dans l'affaire *Bosphorus*, la Cour a relevé que la mesure en cause (la saisie en Irlande de l'aéronef loué par la société requérante, sur la base d'un règlement communautaire pris lui-même en application d'une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies) avait été mise en œuvre par les autorités de l'Etat défendeur, sur son territoire national, à la suite d'une décision d'un ministre de cet Etat (*Bosphorus*, précité, § 137). Dans cette situation, la Cour n'a vu aucun problème touchant à sa compétence, notamment *ratione personae*, vis-à-vis de l'Etat irlandais. Elle a ensuite considéré que la protection des droits fondamentaux offerte par le droit communautaire était à l'époque des faits « équivalente » à celle assurée par le mécanisme de la Convention et a donc conclu que la mesure litigieuse n'avait pas emporté violation de l'article 1 du Protocole n° 1.

En revanche, la Cour a jugé que les affaires ultérieures *Behrami et Saramati* se distinguaient de l'affaire *Bosphorus* sur le plan à la fois de la responsabilité des Etats défendeurs découlant de l'article 1 et de la compétence *ratione personae* de la Cour. En effet, elle a estimé que la responsabilité des Etats défendeurs ne pouvait être engagée du fait des actions et omissions litigieuses de la KFOR et de la MINUK, lesquelles étaient directement imputables à l'Organisation des Nations unies en tant qu'organisation à vocation universelle remplissant un objectif impératif de sécurité collective. L'Organisation des Nations unies ayant une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres et n'étant pas Partie contractante à la Convention, la Cour a conclu que les griefs des requérants dans ces affaires devaient être déclarés incompatibles *ratione personae* avec les dispositions de la Convention (*Behrami et Saramati*, décision précitée, §§ 151-152).

En l'espèce, la Cour constate qu'à l'origine de la requête se trouve un litige relatif au refus de nommer le requérant sur un poste de fonctionnaire au sein d'Eurocontrol, à la suite duquel l'intéressé, se prévalant du système interne mis en place par l'organisation, a saisi le TAOIT. Aux termes de l'article 2 de son Statut, celui-ci connaît en effet des requêtes formées par les fonctionnaires ou les anciens fonctionnaires du Bureau international du Travail et des autres organisations internationales qui ont reconnu sa compétence juridictionnelle. Tel est le cas d'Eurocontrol, dont le Statut donne compétence exclusive au TAOIT pour statuer sur les litiges entre l'organisation et son personnel (voir la partie « Le droit pertinent » ci-dessus).

La Cour observe qu'il n'a pas été établi ni même allégué que la protection des droits fondamentaux globalement offerte par Eurocontrol ne serait pas « équivalente » à celle assurée par la Convention, au sens donné à ce terme dans l'arrêt *Bosphorus*. Il ne s'agit donc pas d'examiner si le mécanisme de règlement des conflits du travail interne à Eurocontrol est entaché d'une « insuffisance manifeste » à cet égard ; cet examen n'aurait de sens que si la Cour devait considérer qu'il y avait présomption d'« équivalence » dans la protection des droits garantis par la Convention et que s'il s'agissait dès lors de décider si cette présomption a été ou non renversée en l'espèce (*Bosphorus*, décision précitée, §§ 165-166).

La Cour remarque qu'en réalité les doléances du requérant sont essentiellement dirigées contre le jugement rendu par le TAOIT à l'occasion du contentieux individuel du travail qui l'opposait à Eurocontrol.

Or la Cour souligne que la décision litigieuse a été prise par un tribunal international échappant à la juridiction des Etats défendeurs, dans le cadre d'un conflit du travail qui s'inscrit entièrement dans l'ordre juridique interne d'Eurocontrol, organisation internationale possédant une personnalité juridique distincte de celle de ses Etats membres. Elle constate qu'à aucun moment la France ou la Belgique ne sont intervenues, directement ou indirectement, dans ce litige, et ne relève en l'espèce aucune action ou omission de ces Etats ou de leurs autorités qui serait de nature à engager leur responsabilité au regard de la Convention. En cela, la présente espèce est à distinguer d'autres affaires dans lesquelles la responsabilité internationale des Etats défendeurs était mise en jeu, par exemple celle du Royaume-Uni dans l'affaire *Matthews* (arrêt précité – décision d'exclure la requérante du corps électoral sur la base d'un traité élaboré dans le cadre des Communautés), de la France dans l'affaire *Cantoni* (arrêt du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V – application au requérant d'une loi française transposant une directive communautaire), de l'Allemagne dans les affaires *Beer et Regan* et *Waite et Kennedy* ([GC], nos 28934/95 et 26083/94, CEDH 1999-I, 18 février 1999 – refus d'accès opposé par les tribunaux allemands), ou encore de l'Irlande dans l'affaire *Bosphorus* précitée. Contrairement à la situation dans ces affaires, qui impliquaient toutes une intervention directe ou indirecte de l'Etat ou des Etats mis en cause, on ne saurait dire que le requérant en l'espèce relève de la « juridiction » des Etats défendeurs au sens de l'article 1 de la Convention.

La Cour estime qu'en conséquence les violations alléguées de la Convention ne sauraient être imputées à la France et à la Belgique. Quant à une responsabilité éventuelle d'Eurocontrol à cet égard, elle rappelle que cette organisation internationale n'a pas adhéré à la Convention et qu'elle ne peut donc voir sa responsabilité engagée au titre de celle-ci (*voir, mutatis mutandis*, par exemple, *Matthews* précité, § 32, *Behrami et Saramati*, décision précitée, § 144).

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

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.