

REQUÊTE N° 28934/95

Karlhemz BEER et Philip REGAN c/ALLEMAGNE

DÉCISION du 24 février 1997 sur la recevabilité de la requête

Article 6, paragraphe 1, de la Convention *Pretendu défaut d'accès à un tribunal en raison de l'immunité dont jouit une organisation internationale (Agence spatiale européenne) (Grief déclaré recevable)*

Article 26 de la Convention

- a) *Cette disposition doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif*
- b) *Un requérant doit faire un usage normal des recours disponibles et suffisants, c'est à dire susceptibles de remédier à la situation critiquée*
- c) *Les recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues*
- d) *L'obligation d'épuiser les voies de recours internes se limite à celle de se prévaloir des recours disponibles en droit interne qui suffisent en soi pour redresser la situation incriminée. Une action en justice, intentée en vue d'obtenir l'ouverture d'une autre procédure internationale visant à décider d'une question au regard de la Convention, ne saurait être considérée comme un recours disponible et suffisant*
- e) *En Allemagne, ne constituent pas des recours effectifs pour se plaindre du défaut d'accès à un tribunal en raison de l'immunité de l'Agence spatiale européenne (ASE) dans le cadre d'une procédure devant les juridictions du travail*

un recours contre la décision d'une juridiction du travail reconnaissant que l'immunité a été valablement invoquée ,

une procédure devant les juridictions administratives tendant à obtenir du Gouvernement l'ouverture d'une procédure d'arbitrage international en vertu de la Convention de l'ASE

EN FAIT

Le premier requérant, ressortissant allemand né en 1952, est domicilié à Darmstadt. Il est ingénieur de son état. Le second requérant, ressortissant britannique né en 1960, est domicilié dans la région de Strathclyde, Royaume-Uni. Il est programmeur systèmes.

A *Circonstances particulières de l'affaire*

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit :

En 1982, le premier requérant, employé par la société S, fut mis à disposition de l'Agence spatiale européenne pour des prestations de services au Centre européen d'opérations spatiales à Darmstadt. Son contrat fut par la suite repris par la société T, qui a son siège en France. Le second requérant, employé par la société italienne T I, fut mis à disposition de l'Agence spatiale européenne en 1991 également pour fournir des prestations de services au Centre européen d'opérations spatiales à Darmstadt.

L'Agence spatiale européenne, dont le siège se trouve à Paris, fut créée à partir de l'Organisation européenne de recherches spatiales et de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux et instituée le 30 mai 1975 par la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne. Elle gère le Centre européen d'opérations spatiales à Darmstadt.

En octobre et novembre 1993, les requérants engagèrent devant le tribunal du travail (*Arbeitsgericht*) de Darmstadt une procédure contre l'Agence spatiale européenne, prétendant qu'en vertu de la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre (*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz*), ils avaient acquis le statut d'agent de l'organisation défenderesse. Dans ses observations, le second requérant précisa que son employeur, T I, l'avait licencié par courrier du 27 septembre 1993.

Dans ces procédures, l'organisation défenderesse invoqua l'immunité de juridiction dont elle jouissait en vertu de l'article XV par 2 de la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne et de l'annexe I à la Convention.

Le 21 mars 1995, le tribunal du travail de Darmstadt, à l'issue d'audiences, déclara les demandes des requérants irrecevables. Dans ses deux décisions, le tribunal estima que l'organisation défenderesse avait valablement invoqué son immunité de

juridiction A cet égard, il renvoya à l'article 20 par 2 de la loi d'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*), selon lequel l'immunité de juridiction pouvait être prévue notamment par des accords internationaux L'organisation défenderesse jouissait d'une telle immunité en vertu de l'article XV par 2 de la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne et de son annexe 1 Le tribunal rappela en outre que la Cour fédérale du travail (*Bundesarbeitsgericht*), dans un arrêt du 10 novembre 1993 en une affaire analogue, avait conclu que la constitutionnalité des dispositions en question ne pouvait être mise en doute

B *Droit pertinent*

a Prêt de main d'oeuvre

Selon l'article 1 par 1 de la loi sur le prêt de main-d'oeuvre (*Arbeitnehmeruberlassungsgesetz*), tout employeur qui, à des fins professionnelles (*gewerbsmäßig*), envisage de mettre ses employés à savoir des travailleurs temporaires (*Leiharbeitnehmer*) à la disposition d'un tiers c'est à dire un utilisateur (*Entleiher*) requiert une autorisation L'article 9 par 1 énonce que le contrat entre l'employeur initial (*Verleiher*) et l'utilisateur, ainsi qu'entre l'employeur initial et le travailleur temporaire est nul en l'absence d'autorisation au sens de l'article 1 Lorsque le contrat entre l'employeur initial et le travailleur temporaire est nul, en vertu de l'article 9 par 1, un contrat entre l'utilisateur et le travailleur temporaire est réputé exister (*gilt als zustande gekommen*) à compter de la date envisagée du début de l'emploi (article 10 par 1)

b Immunité de juridiction

Les articles 18 à 20 de la loi allemande d'organisation judiciaire (*Gerichtsverfassungsgesetz*) régissent l'immunité de juridiction (*Extraterritorialität*) dans le cadre des procédures devant les tribunaux allemands Les articles 18 et 19 visent les membres des missions diplomatiques et consulaires, et l'article 20 par 1 d'autres représentants d'Etats qui sont en Allemagne à l'invitation du gouvernement allemand Conformément à l'article 20 par 2 d'autres personnes jouissent de l'immunité de juridiction en vertu des règles générales du droit international, par exemple les Etats étrangers, dans le cadre de l'exercice de la puissance publique ou en application d'accords internationaux ou d'autres dispositions légales

c Convention portant création d'une Agence spatiale européenne

L'Agence spatiale européenne, dont le siège se trouve à Paris, a été créée à partir de l'Organisation européenne de recherches spatiales et de l'Organisation européenne pour la mise au point et la construction de lanceurs d'engins spatiaux, et instituée le 30 mai 1975 par la Convention portant création d'une Agence spatiale européenne (« Convention de l'ASE »), entrée en vigueur en 1980

L'Agence a pour mission d'assurer et de développer, à des fins exclusivement pacifiques, la coopération entre États 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 par 1 a))

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

L'article XVII a trait à la procédure d'arbitrage conduite en cas de différend entre deux ou plusieurs États membres, ou entre un ou plusieurs États membres 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 visé à l'article XXVI de l'annexe 1 qui n'auront pas été réglés par l'entremise du Conseil.

L'annexe 1 concerne les privilèges et immunités de l'Agence.

En vertu de l'article premier de l'annexe 1 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.

Conformément à l'article IV par 1 a) de l'annexe 1, 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.

Selon l'article XXV de l'annexe 1, le recours à l'arbitrage est prévu dans tous les contrats écrits, autres que ceux conclus conformément au statut du personnel. En outre, tout État membre peut saisir le tribunal d'arbitrage international visé à l'article XVII de la Convention de tout différend relatif, notamment, à un dommage causé par l'Agence ou impliquant toute autre responsabilité non contractuelle de celle-ci. Conformément à l'article XXVII de l'annexe 1, l'Agence prend les dispositions appropriées en vue du règlement satisfaisant des différends s'élevant entre l'Agence et le Directeur Général, les membres du personnel ou les experts au sujet de leurs conditions de service.

GRIEFS

Les requérants se plaignent sur le terrain de l'article 6 par 1 de la Convention de ne pas avoir été entendus par un tribunal sur la question de l'existence d'une relation contractuelle entre eux-mêmes et l'Agence spatiale européenne

Quant à l'exigence d'épuisement des voies de recours internes, énoncée à l'article 26 de la Convention, ils font valoir, eu égard à la jurisprudence constante des juridictions allemandes en la matière, qu'aucun autre recours ne pouvait se révéler efficace

Ils soutiennent qu'ils ne pouvaient saisir la commission de recours de l'Agence spatiale européenne, cette possibilité étant limitée au personnel de l'organisation. De plus, il leur était impossible d'avoir recours à une procédure d'arbitrage, qui suppose au préalable une relation contractuelle et non un contrat purement fictif

EN DROIT

Les requérants se plaignent sur le terrain de l'article 6 par 1 de la Convention de ne pas avoir été entendus par un tribunal sur la question de l'existence d'une relation contractuelle entre eux et l'Agence spatiale européenne

L'article 6 par 1, en ses dispositions pertinentes, est ainsi libellé

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

1 Le gouvernement défendeur émet des doutes quant à l'épuisement par les requérants des voies de recours disponibles en droit allemand, tel qu'exige par l'article 26 de la Convention. Quant au fait que les intéressés n'ont formé aucun recours contre la décision prononcée le 21 mars 1995 par le tribunal du travail de Darmstadt, le Gouvernement reconnaît qu'un tel recours n'avait aucune chance d'aboutir, compte tenu des arrêts défavorables rendus par la Cour fédérale du travail et la Cour constitutionnelle fédérale (*Bundesverfassungsgericht*) dans une affaire analogue. Toutefois, selon lui, les requérants auraient pu engager devant les juridictions administratives allemandes une procédure tendant à obtenir que l'Allemagne, dans un souci de conformité à l'article 6 par 1 de la Convention, engage pour leur compte une procédure d'arbitrage international, en application de l'article XVII de la Convention de l'ASE.

Les requérants rejettent l'exception du Gouvernement

Aux termes de l'article 26 de la Convention, la Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive

Dans le cadre de l'article 26, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues (Cour eur D H, arrêt Akdivar c Turquie du 16 septembre 1996, par 66, à paraître dans le Recueil des arrêts et décisions, 1996). A cet égard, il est reconnu que l'article 26 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (voir l'arrêt Akdivar, *op cit*, par 69)

La Commission constate que le tribunal du travail de Darmstadt, dans sa décision du 21 mars 1995, a invoqué la jurisprudence de la Cour fédérale du travail sur le point de droit en question. Le Gouvernement a souligné que le raisonnement des juridictions allemandes du travail avait été confirmé par la Cour constitutionnelle fédérale, il a admis en substance que dans cette situation, aucun recours n'aurait eu de chance d'aboutir. Dès lors, la Commission estime que dans les circonstances de l'espèce, les requérants n'ont pas disposé d'un recours efficace, au sens de l'article 26, devant les juridictions allemandes du travail.

Par ailleurs, la Commission relève que le Gouvernement n'a pas cité un seul cas ou un plaignant, en vertu de l'article 6 par 1 de la Convention, ait engagé une procédure administrative, en vue de faire ouvrir pour son compte par le gouvernement allemand une procédure d'arbitrage international. En outre, le Gouvernement n'a pas démontré qu'il aurait été possible, dans le cadre de la procédure d'arbitrage prévue par la Convention portant création de l'Agence spatiale européenne, d'invoquer un droit protégé par la loi allemande sur le prêt de main-d'œuvre. Quoi qu'il en soit, la Commission estime que l'article 26 exige qu'un requérant se prévale des recours disponibles au niveau interne qui suffisent en soi pour redresser la situation incriminée. Une action en justice intentée en vue d'obtenir l'ouverture d'une autre procédure internationale visant à décider d'une question au regard de la Convention, comme celle que suggère le gouvernement défendeur, ne saurait être considérée comme un recours disponible et suffisant que les requérants auraient dû épuiser.

Il s'ensuit que le grief tiré de l'article 6 par 1 ne saurait être rejeté pour non épuisement des voies de recours internes, en application de l'article 27 par 3 de la Convention.

2. Par ailleurs, le gouvernement défendeur souligne que le tribunal du travail a reconnu à l'Agence spatiale européenne l'immunité quant à l'action des requérants, conformément aux dispositions pertinentes de la loi allemande d'organisation judiciaire. Invoquant la jurisprudence des organes de la Convention, il soutient que le droit d'accès aux tribunaux se heurte à certaines restrictions inhérentes qui incluent le principe

traditionnel et généralement reconnu de l'immunité parlementaire et diplomatique et de l'immunité des organisations internationales. A cet égard, il explique qu'à l'instar de l'immunité de l'Etat, l'immunité accordée aux organisations internationales procède du principe de l'égalité souveraine de tous les Etats. Une organisation internationale ne peut fonctionner de façon satisfaisante que si son indépendance est garantie. Les activités de ces organisations sont si étroitement liées à leurs compétences souveraines que même les actes d'ordre privé ne sauraient entièrement échapper à l'immunité.

Par ailleurs, le Gouvernement estime que les requérants bénéficient d'une protection juridique suffisante. A la suite de son licenciement, le second requérant aurait pu engager une action en réparation contre la société italienne TI, l'autre partie à son contrat de travail, en vertu de l'article 10 par 2 de la loi allemande sur le prêt de main d'œuvre. La question de sa bonne foi aurait dû être clarifiée dans le cadre de ladite procédure. Le premier requérant, qui est toujours employé par la société T et qui continue à travailler pour l'ASE, pourrait également intenter une action en vertu de ladite loi, contre la société française T, quand bien même, comme le reconnaît le Gouvernement, une telle procédure n'aurait aucune chance d'aboutir. Toutefois, le Gouvernement fait valoir que la Convention garantit seulement le droit d'accès à un tribunal, et non une issue favorable de l'action envisagée. A cet égard, il précise que de toute façon, l'action des requérants contre l'ASE n'aurait probablement pas abouti. A son sens, une législation nationale, telle que la loi sur le prêt de main d'œuvre, ne saurait entraîner l'octroi à un travailleur temporaire du statut d'agent permanent d'une organisation internationale.

Pour les requérants, il est inadmissible au regard de l'article 6 que dans le cadre d'un litige contre une organisation internationale, l'accès à un tribunal indépendant soit entièrement exclu du fait du principe de l'immunité.

Eu égard aux observations des parties, la Commission estime que la requête soulevée au regard de la Convention d'importantes questions de droit et de fait dont la complexité appelle un examen au fond. Dès lors, la Commission conclut que la requête ne saurait être considérée comme manifestement mal fondée, au sens de l'article 27 par 2 de la Convention. Aucun autre motif d'irrecevabilité n'a été établi.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUÊTE RECEVABLE tous moyens de fond réservés.