

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° S.04.0129.F

UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE, dont le secrétariat général est établi à Bruxelles, rue de l'Association, 15,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Philippe Gérard, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 523, où il est fait élection de domicile,

contre

S. M., ayant fait élection de domicile en l'étude de l'huissier de justice Roger B. Moreels, établie à Forest, avenue Albert, 137,

défenderesse en cassation.

I. La procédure devant la cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre l'arrêt rendu le 17 septembre 2003 par la cour du travail de Bruxelles.

Le président Christian Storck a fait rapport.

L'avocat général Jean-Marie Genicot a conclu.

II. Les moyens de cassation

La demanderesse présente trois moyens, dont les deux premiers sont libellés dans les termes suivants :

Premier moyen***Dispositions légales violées***

- *article 4 de la Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955 et approuvée par la loi du 19 juillet 1956 ;*

- *articles 6, spécialement § 1^{er}, 19 et 32 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par la loi du 13 mai 1955 ;*

- *articles 49 à 59 du Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, adopté par la Résolution adoptant le Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale et fixant la date de son entrée en vigueur, prise le 5 décembre 1956 par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale lors de sa soixante-septième réunion.*

Décisions et motifs critiqués

La cour du travail a refusé à la demanderesse le bénéfice de son immunité de juridiction, a rejeté l'appel incident qu'elle avait formé sur ce point et, par confirmation du jugement dont appel, a déclaré l'action originaire de la défenderesse recevable et fondée à concurrence des sommes allouées par le premier juge.

Sa décision se fonde sur les motifs que :

« La Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955 et approuvée par la loi du 19 juillet 1956, dispose en son article 4 : 'L'organisation, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où le secrétaire général, agissant au nom de l'organisation, y a explicitement renoncé dans un cas particulier ; il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures de contrainte et d'exécution'. La question se pose si l'immunité de juridiction dont l'organisation est ainsi dotée se heurte à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...]. Les privilèges et immunités des organisations internationales ont pour objet de permettre à celles-ci de remplir leur mission de service public international avec toute l'indépendance nécessaire, à l'abri d'ingérences étatiques. A la différence des privilèges et immunités des Etats étrangers, dont la source est essentiellement coutumière, les privilèges et immunités des organisations internationales ont des sources presque uniquement conventionnelles et la coutume ne joue qu'un rôle accessoire. Le fondement de ces privilèges et immunités repose, non sur une quelconque prééminence de l'organisation internationale par rapport aux Etats, mais sur la volonté des Etats membres (E. David, Droit des organisations internationales, P.U.B., 2001, vol. 2, pp. 366 à 368). Les organisations internationales sont en effet des sujets dérivés de droit international, c'est-à-dire qu'elles sont nées de la volonté des Etats. Elles ont une personnalité juridique différente de celle des Etats et ne disposent que des compétences dont

l'Etat se dessaisit. Etant donné la limitation de leurs compétences, il n'y a pas lieu d'appliquer à leur immunité de juridiction, sauf convention particulière, la distinction entre actes iure imperii et actes iure gestionis, qui est souvent appliquée aux Etats étrangers (E. David, o.c., p. 374). On considère que les organisations internationales bénéficient d'une immunité de juridiction plus importante que celle qui est reconnue aux Etats pour différentes raisons :

- à la différence des Etats, les organisations internationales n'ont que des compétences restreintes à leurs fonctions institutionnelles et toutes leurs activité[s] sont supposées en être l'expression. Elles doivent pouvoir remplir ces fonctions sans entrave et, dès lors, l'immunité de juridiction qui leur est reconnue n'a d'autres limites que celle de l'objet pour lequel elles sont créées ;

- les organisations internationales sont désarmées face aux Etats, ne pouvant faire jouer une réciprocité lorsqu'il est empiété sur les immunités ;

- les cas d'abus de l'immunité de juridiction sont considérés comme théoriques : les Etats membres pourraient revoir le régime d'immunité accordé. L'immunité de juridiction exclut en principe tout examen du fond du différend par les tribunaux internes des Etats membres.

Elle trouve à s'appliquer :

- lorsqu'elle est prévue explicitement dans une convention liant l'Etat du for ;

- lorsque le différend porte sur une matière pour laquelle il est prévu un mode spécifique de règlement autre que les juridictions originaires de l'Etat du for.

Dans ces deux hypothèses, c'est la volonté des Etats parties à l'accord en cause qui fonde l'immunité de juridiction de l'organisation internationale, tantôt explicitement en la stipulant, tantôt implicitement en prévoyant un mode particulier du règlement des litiges. La pratique, la jurisprudence et la doctrine enseignent aujourd'hui que le droit permet de tracer une limite à l'immunité de juridiction d'organisations internationales dans les cas suivants :

- les textes de base excluent l'immunité ;

- l'organisation renonce à son immunité ;

- les faits en cause sont étrangers à sa mission ;

- l'organisation internationale bénéficie de l'immunité de juridiction mais ne dispose d'aucun système propre et indépendant de règlement des litiges avec des particuliers, plus particulièrement avec ses agents ou les personnes effectuant des prestations dans les liens d'un contrat. Dans ce cas, il est considéré que l'organisation internationale doit se soumettre à la juridiction des tribunaux internes, en application du principe général du droit imposant d'écartier un déni de justice et du droit de toute personne à un procès équitable consacré notamment par les articles 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (E. David, o.c., p. 385).

L'immunité de juridiction accordée par la Convention fixant le statut de l'Union de l'Europe occidentale s'impose aux Etats liés par la convention. Dès lors qu'elle a été approuvée par la loi et fait l'objet de publication au Moniteur belge, elle produit entièrement ses effets en droit belge en vertu de l'article 167, § 2, de la Constitution (Trav. Bruxelles, 21 janvier 1999, RG 36.747). Le règlement du personnel pris par l'organisation en application de son acte constitutif prévoit la création d'une commission de recours à laquelle est attribuée la compétence de trancher les litiges nés de la violation du règlement ou des contrats (conclus avec les membres du personnel). Il échet de vérifier si le système de règlement des litiges prévu permettait à [la défenderesse] de protéger efficacement ses droits conformément à l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales fixant le droit à un procès équitable. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, les garanties procédurales énoncées [à] l'article 6 concernant l'équité, la publicité et la célérité seraient dépourvues de sens si le préalable à la jouissance de ces garanties, savoir l'accès à un tribunal, n'était pas protégé. Elle l'a établi comme élément inhérent aux garanties consacrées à l'article 6 en se référant aux principes de la prééminence du droit et de l'absence d'arbitraire qui sous-tendent la majeure partie de la Convention. L'article 6, § 1^{er}, garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil (arrêts G.

c/Royaume-Uni du 21 novembre et du 21 février 1975, série A, n° 18, pp. 13-18, §§ 28-36 ; A.-A. c/Royaume-Uni du 21 novembre 2001 ; Mc E. c/Irlande du 21 novembre 2001, § 33). La Cour a souligné que le principe selon lequel une contestation civile doit pouvoir être portée devant un juge compte au nombre des principes fondamentaux du droit universellement reconnu et qu'il en va de même du principe du droit international qui prohibe le déni de justice (affaire G., § 35). La Cour a cependant rappelé à maintes reprises que le droit d'accès aux tribunaux reconnu par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas absolu, qu'il se prête à des limitations implicitement admises car il commande par sa nature même une réglementation par l'Etat et que les Etats contractants jouissent en la matière d'une certaine marge d'appréciation. La Cour a toutefois souligné que les limitations mises en oeuvre ne peuvent restreindre l'accès offert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même et qu'en outre pareille limitation ne se concilie avec l'article 6, § 1^{er}, 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 (arrêt W. et K. c/Allemagne, § 59, arrêt Beer et Regan c/Allemagne, § 49, avec référence à l'arrêt Osamn, p. 3169, et le rappel des principes pertinents dans l'arrêt F. c/Royaume-Uni du 21 septembre 1994, série A, n°/294-B, pp. 49-50, § 65 ; R.T.D.H., 2000, 81 ; mêmes considérations dans l'affaire A. A. S., § 53). De l'avis de la Cour européenne, 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, et 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 règle de l'immunité de juridiction poursuit un but légitime (§§ 51 à 53, B. et R. c/Allemagne ; §§ 63-64, W.t[e] et K. c/Allemagne). Dans ces deux affaires, la Cour européenne,

examinant la question de la proportionnalité, était d'avis que lorsque les 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, mais qu'il serait toutefois 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. Elle a rappelé que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoires mais concrets et effectifs, et qu'il en est ainsi en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place importante que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique. Selon la Cour, l'immunité de juridiction est admissible au regard de la Convention si les intéressés disposaient d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis par la Convention (§ 68, affaire W. et K. ; §§ 57-58, affaire B. et R.). Un système institutionnel qui ne prévoirait pas un mode de règlement des litiges serait dès lors incompatible avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dans ces deux affaires, la Cour a toutefois considéré que les tribunaux allemands n'avaient pas violé l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en acceptant l'immunité de juridiction de l'Agence spatiale européenne étant donné que la Convention et son annexe prévoyaient expressément divers modes de règlement de litiges de droit privé, qu'il s'agisse de différends touchant son personnel ou d'autres litiges (B. et R., § 58, Waite et Kennedy, § 68). La Cour conclut que, 'compte tenu du but légitime des immunités des organisations internationales, le critère de proportionnalité ne saurait s'appliquer de façon à contraindre une telle organisation à se défendre devant les tribunaux nationaux au sujet des conditions de travail énoncées par le droit interne du travail. Interpréter l'article 6, § 1^{er}, 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' (§ 62, arrêt B. et R. ; § 72 ; arrêt W. et K.). Dans les affaires W.

et K. et B. et R., la Cour européenne n'a pas examiné si le recours prévu offrait toutes les garanties inhérentes à la notion de procès équitable telle qu'elle est conçue par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Celles-ci concernent le droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, le droit à ce que la cause soit entendue équitablement (ce qui implique notamment l'égalité des armes, le principe du contradictoire, la motivation des jugements, le droit de comparaître en personne), la publicité de la procédure et des décisions, le délai raisonnable de celles-ci. La notion de 'tribunal' a un contenu propre à la Convention et ne s'identifie pas nécessairement à une juridiction de type classique intégrée aux structures judiciaires ordinaires du pays. Du point de vue organique et formel, il doit être indépendant par rapport à l'exécutif et aux parties mais également vis-à-vis du parlement et des pouvoirs de fait, tels des groupes de pression, et présenter les garanties d'une procédure judiciaire. Au sens matériel, il doit avoir la compétence de prendre des décisions contraignantes sur le fond du litige, sur la base de normes de droit et à l'issue d'une procédure organisée. Il doit être établi par la loi, entendue en son sens formel, du moins pour en établir les principes de base et habiliter l'exécutif pour fixer les modalités de détail. En ce qui concerne l'exigence de publicité, certaines exceptions sont admises en ce qui concerne la publicité des débats, mais l'exigence de publicité des décisions ne souffre aucune exception. Elle doit permettre de vérifier si la décision est prise conformément à la loi ou au droit. La commission de recours de [la demanderesse] a bien été investie d'un rôle juridictionnel et a compétence pour trancher un litige, prononcer le cas échéant l'annulation d'une décision attaquée devant elle et condamner l'organisation à réparer le dommage causé par une décision attaquée et à rembourser les frais exposés (article 59). Le caractère contradictoire de la procédure est assuré. Rien n'est toutefois prévu quant à l'exécution de ses décisions. En revanche, la publicité des débats n'est pas assurée [les audiences de la commission de recours sont secrètes (article 57)] pas plus que la publicité des décisions (article 5) ; la désignation des membres est dévolue au comité intergouvernemental qui nomme les membres de la commission pour une durée de deux ans. Le mode de désignation et la courte durée du mandat comportent le risque que les membres de la commission soient trop étroitement

liés à l'organisation. L'inamovibilité est un corollaire nécessaire à la notion d'indépendance. Une possibilité de récusation, garantie de l'impartialité, n'est pas prévue. Le recours organisé par le statut du personnel de [la demanderesse] n'offre donc pas toutes les garanties inhérentes à la notion de procès équitable et certaines des conditions les plus essentielles font défaut. Il échet de constater, dès lors, que la limitation d'accès au juge ordinaire en raison de l'immunité juridictionnelle de [la demanderesse] ne s'accompagne pas de voies de recours effectives au sens de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La cour [du travail] estime dès lors qu'à juste titre, le premier juge a considéré qu'il avait le pouvoir de connaître du litige ».

Griefs

Aux termes de l'article 4 de la Convention sur le statut de [la demanderesse], des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955 et ratifiée par la Belgique par la loi du 19 juillet 1956, la demanderesse, « ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où le secrétaire général agissant au nom de [la demanderesse] y a expressément renoncé dans un cas particulier ».

L'hypothèse de la renonciation par le secrétaire général de la demanderesse n'étant pas vérifiée en l'espèce, l'immunité de juridiction accordée à la demanderesse ne pouvait en outre être écartée par application de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Première branche

Au vu de l'état le plus récent de sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme, à qui revient l'interprétation autonome et authentique des droits fondamentaux protégés par la Convention des droits de l'homme, considère désormais qu'aucun desdits droits, pas même le droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, ne tient en échec l'immunité de juridiction accordée par traité à un Etat ou à une organisation internationale.

Elle estime que l'octroi de l'immunité de juridiction à un Etat - et a fortiori à une organisation internationale - dans une procédure civile poursuit un but légitime. Elle poursuit que cette immunité de juridiction constitue une limite admissible au droit d'accès à un tribunal, tenant notamment en échec l'action judiciaire aux termes de laquelle une personne sollicite des juridictions d'un Etat la condamnation d'un autre Etat, ou d'une organisation internationale, à la réalisation de droits contractuels issus d'une relation de travail.

Il s'ensuit qu'en considérant (sur pied d'une jurisprudence antérieure de la Cour européenne des droits de l'homme à laquelle la cour du travail a prêté une portée inexacte, critiquée en ordre subsidiaire par la seconde branche du moyen) que l'immunité de juridiction accordée à la demanderesse est paralysée par le droit d'accès au tribunal garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention des droits de l'homme, l'arrêt viole cette dernière disposition - qui, dans l'interprétation authentique et autonome que la Cour européenne des droits de l'homme lui donne actuellement, ne fait pas échec aux immunités de juridiction accordées aux Etats et aux organisations internationales (violation des articles 19 et 32 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vertu desquels la jurisprudence de ladite Cour s'impose aux Etats membres et à leurs juridictions), tout autant que l'article 4 de la Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955 et ratifiée par la Belgique par la loi du 19 juillet 1956 en tant que cette

disposition supranationale institue l'immunité de juridiction illégalement écartée par l'arrêt.

Deuxième branche (subsidaire)

Aux termes d'une jurisprudence plus ancienne, à laquelle se réfère encore l'arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme avait considéré que l'immunité de juridiction accordée à une organisation internationale présente un caractère absolu, sous la réserve de sa compatibilité avec le droit d'accès aux tribunaux dérivé de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Les articles 19 et 32 de cette convention confient la définition - authentique et autonome - de ce droit à la Cour européenne des droits de l'homme. Celle-ci estimait que le droit d'accès aux tribunaux, reconnu par l'article 6, 1^{er}, de la Convention des droits de l'homme, n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande, par sa nature même, une réglementation par l'Etat. Aux yeux de la Cour européenne des droits de l'homme, l'attribution de l'immunité de juridiction à des organisations internationales figurait précisément au nombre de ces limitations admises. Elle considérait 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 des Etats d'accorder généralement l'immunité de juridiction aux organisations internationales en vertu des instruments constitutifs de celles-ci ou d'accords additionnels constitue, selon elle, 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 règle de l'immunité de juridiction poursuit, à l'aune de cette jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un but légitime.

Elle ajoutait que, compte tenu du but légitime des immunités des organisations internationales, 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^{er}, 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.

Toujours aux termes de cette jurisprudence antérieure, la Cour européenne des droits de l'homme énonçait que, 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.

Pour déterminer si l'atteinte ainsi portée aux droits fondamentaux est admissible au regard de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention, il importe, poursuivait-elle, d'examiner si la personne contre laquelle l'immunité de juridiction est invoquée dispose d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement ses droits garantis par la Convention.

La Cour européenne des droits de l'homme considérait se trouver en présence de semblables voies raisonnables justifiant le maintien de l'immunité de juridiction lorsque le travailleur congédié par une organisation internationale bénéficiant de semblable immunité de juridiction dispose de la faculté de soumettre le litige à une commission de recours interne dotée d'indépendance par ses textes fondateurs.

Dans le cadre de cette analyse - désormais périmée au vu de la jurisprudence plus récente évoquée par la première branche du moyen -, la Cour européenne des droits de l'homme s'arrêtait au constat de l'existence de cette possibilité de soumettre le litige à une commission de recours, qualifiée d'indépendante par les instruments l'instituant.

Comme le reconnaît expressément l'arrêt, la Cour européenne des droits de l'homme s'abstenait, dans le cadre de cette même analyse, de rechercher plus avant si, de par son statut, sa composition ou encore la procédure mue devant elle, cette commission de recours satisfaisait scrupuleusement à toutes et chacune des garanties édictées par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Semblables recherches n'auraient d'ailleurs guère de sens car il serait contradictoire, d'un côté, de reconnaître - à l'instar de la Cour européenne des droits de l'homme - que l'immunité de juridiction accordée aux organisations européennes constitue une atteinte sérieuse mais - eu égard à sa finalité - admissible aux garanties procédurales consacrées par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention des droits de l'homme, tout en exigeant, d'un autre côté, que la commission de recours appelée à statuer sur les prétentions dirigées contre l'organisation internationale immunisée offre, quant à elle, de manière cumulative et scrupuleuse, toutes et chacune desdites garanties.

C'est donc à tort qu'après avoir constaté que le Règlement du personnel de la demanderesse, formant partie intégrante du contrat d'emploi l'unissant à la défenderesse, institue (article 49) et régit (articles 50 à 59) une commission de recours chargée de trancher les litiges auxquels pouvait donner lieu le contrat d'emploi de la défenderesse, et après avoir constaté que cette dernière avait du reste obtenu de ladite commission la condamnation de la demanderesse à lui verser « la somme de 70.448,33 euros à titre d'indemnité compensatoire de préavis correspondant à six mois de rémunération, soit le montant maximum prévu par le règlement du personnel de [la demanderesse] ainsi qu'une somme de 12.394,50 euros à titre d'indemnité pour licenciement abusif, majorés des intérêts au taux légal de 7 p.c. l'an et 5.000 euros pour couvrir ses frais d'assistance judiciaire », la cour du travail ne s'est point contentée, pour apprécier la compatibilité de l'immunité de juridiction accordée à la demanderesse au droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention des droits de l'homme (c'est-à-dire l'existence d'une « voie raisonnable » de protection de ce droit), de relever que ladite commission de recours existe et qu'en vertu de l'article 51, littera d), du Règlement précité, les membres de celle-ci « exercent leur fonction en pleine indépendance ».

C'est donc à tort, en d'autres termes, et au prix de la contradiction dénoncée ci-dessus, que l'arrêt s'attache à considérer, aux termes des motifs critiqués, que cette commission de recours ne satisferait pas à toutes et chacune des garanties édictées par l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Ce faisant, l'arrêt, au prix d'une extension des exigences de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme au-delà de la définition authentique et autonome qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme, méconnaît l'immunité de juridiction accordée à la demanderesse (violation des articles 6, § 1^{er}, 19 et 32 de la Convention des droits de l'homme et de l'article 4 de la Convention sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, signée à Paris le 11 mai 1955 et ratifiée par la loi du 19 juillet 1956) et viole les dispositions supranationales dont l'existence justifie le constat de conformité de cette immunité de juridiction au droit d'accès au tribunal garanti par l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (violation des articles 49 à 59 [et spécialement 51, littera d)] du Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, adopté par la résolution prise le 5 décembre 1956 par le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale, siégeant en sa soixante-septième réunion).

Deuxième moyen

Dispositions légales violées

- *article 149 de la Constitution ;*
- *principe général du droit consacrant la primauté sur les dispositions de droit national des dispositions de droit international ayant un effet direct ;*
- *article A, points 3 et 4, de l'annexe VI (intitulée « réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le*

Conseil le 31 août 1972 ») intégrée au Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, adoptée par résolution du 5 décembre 1956 du conseil de l'Union de l'Europe occidentale siégeant en sa soixante-septième réunion en application de l'article VIII du Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948 et approuvé par la loi du 29 avril 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 4 du Protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 modifiant le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, approuvé par la loi du 16 avril 1955 ;

- article VIII du Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948 et approuvé par la loi du 29 avril 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 4 du Protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 modifiant le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, approuvé par la loi du 16 avril 1955 ;

- articles 1^{er}, 39 et 82 de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail ;

- article 1134 du Code civil.

Décisions et motifs critiqués

L'arrêt dit y avoir lieu uniquement à l'application de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail à l'exclusion des dispositions du Règlement du personnel de la demanderesse et, sur le fondement de ladite loi et par confirmation du jugement dont appel, alloue à la défenderesse une indemnité de 74.448,33 euros majorée des intérêts moratoires depuis le 1^{er} juillet 2000.

Après avoir énoncé que « le règlement du personnel pris [par la demanderesse] » l'avait été « en application de son acte constitutif », et avoir rappelé qu'en vertu de son article 1^{er}, la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail présente en l'espèce un caractère subsidiaire, en sorte que, dans l'évaluation des droits et obligations nés du licenciement de la défenderesse, il

pouvait être dérogé aux règles fixées par les articles 39 et 82 de ladite loi pour autant que cette dérogation résulte d'une loi ou d'une norme supérieure, l'arrêt conclut à l'absence de semblable dérogation et fonde la décision critiquée sur les motifs, critiqués eux aussi, que, « pour pouvoir déroger aux dispositions de la loi du 3 juillet 1978, il est toutefois nécessaire que les dispositions 'statutaires' soient établies en vertu d'une loi ou d'une norme supérieure. La cour [du travail] constate que ni la Convention de Bruxelles du 17 mars 1948 ni la Convention du 11 mai 1995 [lire : 1955] fixant le statut de [la demanderesse] n'ont mandaté le Conseil pour fixer le statut du personnel de l'organisation. Dans ces conditions, la cour [du travail] estime que les dispositions impératives de la loi sur le contrat de travail sont applicables et notamment celles [des articles] 39 et 82, dispositions de police et de sûreté ».

Griefs

Première branche

En vertu de l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1978 sur le contrat de travail, l'évaluation des droits nés du licenciement d'une personne employée sous contrat de travail par une organisation internationale peut, comme l'indique l'arrêt, déroger aux règles fixées par les articles 39 et 82 de ladite loi, pour autant que cette dérogation résulte elle-même d'une loi ou d'une norme supérieure.

En tant qu'il fixe les plafonds que ne peuvent dépasser les indemnités revenant, en cas de licenciement, aux membres du personnel engagés sous contrat à durée déterminée par la demanderesse, l'article A, points 3 et 4, de l'annexe VI (intitulée « réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le Conseil le 31 août 1972 ») intégrée au règlement du personnel de la demanderesse constitue une norme supérieure dérogeant valablement aux dispositions précitées de la loi du 3 juillet 1978.

Ledit règlement et ladite annexe forment en outre parties intégrantes du contrat de travail de la défenderesse, qui les incorpore.

Il est sans importance que, ni le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948 portant constitution de la demanderesse, ni la Convention de Paris du 11 mai 1955 sur le statut de l'Union de l'Europe occidentale, des représentants nationaux et du personnel international, n'ait expressément habilité (ou « mandaté », selon l'expression de l'arrêt) le conseil de la demanderesse pour édicter ledit Règlement du personnel dont l'annexe VI (intitulée « Réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le conseil le 31 août 1972 ») et toutes les dispositions énoncées par celle-ci font parties intégrantes.

L'établissement du règlement de son personnel constitue, dans le chef d'une organisation internationale comme la demanderesse, l'exercice normal et nécessaire d'un pouvoir d'administration propre qu'elle tire, implicitement mais certainement, des instruments conventionnels internationaux qui l'instituent et la régissent.

Pris en vertu de ce pouvoir implicite, le règlement fixant le statut du personnel d'une organisation internationale constitue en outre, au même titre que toute autre décision émanant de cette organisation, un instrument du droit dérivé de celle-ci.

Comme toute autre décision formant le droit dérivé d'une organisation internationale, le Règlement du personnel de la demanderesse - porté à la connaissance de la défenderesse, notamment par voie d'incorporation à son contrat de travail - constitue, en outre, une norme supranationale directement applicable en droit belge, lequel lui accorde au demeurant la primauté sur les dispositions législatives de droit interne.

En déniaut aux dispositions du Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale adopté par résolution du 5 décembre 1956 du Conseil de l'Union de l'Europe occidentale siégeant en sa 67^e réunion, et notamment aux dispositions de l'annexe VI (intitulée « Réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts

budgétaires des gouvernements approuvé par le conseil le 31 août 1972 ») intégrée à ce règlement, la portée de normes de rang supérieur devant prendre le pas sur les dispositions des articles 39 et 82 de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail, l'arrêt viole donc :

- l'article 1^{er} de la loi du 3 juillet 1978, en vertu duquel une norme de degré équivalent ou supérieur à la loi peut - pour la détermination des droits du personnel engagé sous statut par une personne morale de droit public - déroger à ses dispositions ;

- les articles 39 et 82 de cette loi qui, parce qu'ils devaient être écartés au profit des dispositions de l'annexe VI, précitée, au Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, ne trouvaient pas à s'appliquer en l'espèce ;

- le principe général du droit consacrant la primauté sur les dispositions du droit national des dispositions de droit international ayant un effet direct, en vertu duquel le Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, y compris les dispositions de l'annexe VI (intitulée « Réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le conseil le 31 août 1972 ») s'intégrant à ce règlement, devait l'emporter sur les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail ;

- l'article A, points 3 et 4, de l'annexe VI (intitulée « Réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le conseil le 31 août 1972 ») au Règlement du personnel de l'Union de l'Europe occidentale, adoptée par résolution du 5 décembre 1956 par le conseil de l'Union de l'Europe occidentale en sa 67^e réunion ;

- l'article VIII du Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948 et approuvé par la loi du 29 avril 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 4 du Protocole signé à Paris le 23 octobre 1954 modifiant le Traité de Bruxelles du 17 mars 1948, approuvé par la loi du 16

avril 1955, dotant le Conseil de l'Union de l'Europe occidentale d'un pouvoir décisionnel qui n'est assorti d'aucune restriction l'empêchant, notamment, d'édicter le règlement du personnel de la demanderesse ;

- l'article 1134 du Code civil, dans la mesure où la cour du travail a méconnu l'effet obligatoire de la convention de travail avenue le 1^{er} juillet 1991 en langue anglaise entre la demanderesse et la défenderesse, convention qui prévoit, par renvoi et incorporation, l'application des dispositions du règlement du personnel de la demanderesse (y compris les dispositions de son annexe VI intitulée « Réglementation de l'indemnité de perte d'emploi - annexe V au 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements approuvé par le Conseil le 31 août 1972 »), à l'exclusion de toute autre disposition, de droit belge notamment.

Seconde branche

Dans l'examen de la compatibilité de l'immunité de juridiction alléguée par la demanderesse, l'arrêt énonce que « le règlement du personnel [est] pris par l'organisation en application de son acte constitutif ».

Cette considération entre en contradiction avec le motif aux termes duquel la « cour [du travail] constate que, ni la Convention de Bruxelles du 17 mars 1948, ni la Convention du 11 mai 1995 [lire : 1955], fixant le statut de l'Union n'ont mandaté le Conseil pour fixer le statut du personnel de l'organisation », car ce dernier motif revient à dire que le Règlement du personnel de la demanderesse n'a pas été pris en application de son acte constitutif.

Il s'agit là manifestation d'une contradiction de motifs qui entache l'arrêt d'une violation de l'article 149 de la Constitution.

III. La décision de la cour

Sur le premier moyen :

Quant à la première branche :

L'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit à chacun le droit à ce qu'un tribunal connaisse de toute contestation relative à ses droits et obligations de caractère civil.

Ce droit d'accès aux tribunaux n'est pas absolu : il se prête à des limitations implicitement admises car il commande, par sa nature même, une réglementation par l'Etat. L'Etat jouit en la matière d'une certaine marge d'appréciation.

Les limitations mises en œuvre ne peuvent toutefois restreindre 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, pareilles limitations ne se concilient avec l'article 6, § 1^{er}, que si elles tendent à un but légitime et s'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

L'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci, sans ingérence unilatérale d'un 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 règle de l'immunité de juridiction des organisations internationales poursuit un but légitime.

Si des mesures qui reflètent des principes de droit international généralement reconnus en matière d'immunité des organisations internationales ne peuvent, de façon générale, être considérées comme une restriction disproportionnée au droit d'accès à un tribunal tel que le consacre l'article 6, § 1^{er}, il demeure que la question de la proportionnalité doit être appréciée en chaque cas à la lumière des circonstances particulières de l'espèce. Pour déterminer si l'atteinte portée aux droits fondamentaux est admissible au regard de l'article 6, § 1^{er}, il importe d'examiner, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, si la personne contre laquelle l'immunité de juridiction est invoquée dispose d'autres voies raisonnables pour protéger efficacement les droits que lui garantit la Convention.

Le moyen, qui, en cette branche, soutient que, de façon générale, aucun des droits fondamentaux protégés par la Convention, y compris ceux que vise l'article 6, § 1^{er}, de celle-ci, ne tient en échec l'immunité de juridiction accordée par traité à une organisation internationale, manque en droit.

Quant à la seconde branche :

Lorsque, pour déterminer si l'immunité de juridiction invoquée par une organisation internationale est admissible au regard de l'article 6, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le juge saisi de la contestation constate que la personne à laquelle cette immunité est opposée dispose de la possibilité de soumettre le litige à une commission de recours, il ne peut se limiter à prendre acte que les instruments qui instituent cette commission la qualifient d'indépendante.

L'arrêt constate que la demanderesse a pu exercer un recours interne au sein de la demanderesse, que la commission de recours interne « a bien été investie d'un rôle juridictionnel et a compétence pour trancher un litige » mais que « la désignation des membres [de celle-ci] est dévolue au comité intergouvernemental qui nomme les membres de la commission pour une durée de deux ans ».

Il considère que « le mode de désignation et la courte durée du mandat comportent le risque que les membres de la commission soient trop étroitement liés à l'organisation » et que « l'inamovibilité est un corollaire nécessaire de la notion d'indépendance ».

Par ces énonciations, l'arrêt, sans méconnaître l'autorité de la chose interprétée par la Cour européenne des droits de l'homme, justifie légalement sa décision que la commission de recours interne de la demanderesse n'est pas indépendante et que, dès lors, l'atteinte portée aux droits garantis à la défenderesse par l'article 6, § 1^{er}, précité n'est pas admissible.

Le moyen, en cette branche, ne peut être accueilli.

Sur le deuxième moyen :

Quant à la première branche :

En cas de conflit entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir pour autant que le traité ait reçu l'assentiment du pouvoir législatif.

L'approbation préalable d'un accord conclu en exécution d'un traité de base qui a fait l'objet de l'assentiment parlementaire peut résulter des dispositions mêmes de ce traité pour autant que les dispositions de l'accord n'excèdent pas les limites fixées par ce dernier.

L'article VIII du Traité entre la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Bruxelles le 17 mars 1948, approuvé par la loi du 29 avril 1948, publiée au Moniteur belge du 16 octobre 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 4 du protocole signé à Paris le 23 octobre 1954, approuvé par la loi du 16 avril 1955, publiée au Moniteur belge du 5 mai 1955, prévoit la création d'un conseil pour connaître des questions relatives à l'application du Traité, de ses

protocoles et de ses annexes. L'article VIII ajoute que ce conseil sera organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence.

Le conseil a approuvé, le 31 août 1972, le 78^e rapport du comité de coordination des experts budgétaires des gouvernements, dont l'annexe V réglemente l'indemnité de perte d'emploi due aux agents de la demanderesse. Dès lors qu'en organisant ainsi la gestion de son personnel, le conseil n'a pas excédé les limites fixées par l'article VIII du Traité, sa décision ne devait plus être soumise à l'assentiment du pouvoir législatif.

Les articles 3 et 4 de l'annexe V contenant la « réglementation de l'indemnité de perte d'emploi » déterminent avec précision le mode de calcul du montant de l'indemnité due à l'agent de la demanderesse à la suite de la rupture de son contrat. Ils ont un effet direct dans l'ordre juridique interne belge.

L'arrêt constate que le règlement du personnel de la demanderesse « fixe de manière complète les droits et obligations des parties » et que, « en signant les différents contrats avec [la demanderesse], [la défenderesse] a marqué son accord de se soumettre à ce règlement ».

L'arrêt, qui décide néanmoins que les dispositions impératives de la loi belge sur le contrat de travail sont applicables à l'espèce, méconnaît le principe général du droit relatif à la primauté sur les dispositions de droit national des dispositions de droit international ayant un effet direct.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Sur les autres griefs :

Il n'y a lieu d'examiner ni la seconde branche du deuxième moyen ni le troisième moyen, qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse l'arrêt attaqué, sauf en tant qu'il reçoit les appels ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant la cour du travail de Mons.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président Christian Storck, les conseillers Christine Matray, Sylviane Velu, Martine Regout et Alain Simon, et prononcé en audience publique du vingt et un décembre deux mille neuf par le président Christian Storck, en présence de l'avocat général Jean-Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.

M. -J. Massart

A. Simon

M. Regout

S. Velu

C. Matray

C. Storck