



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

Conférence publique « Le droit à un procès équitable devant les tribunaux administratifs internationaux »

Discours de Mattias Guyomar

Strasbourg, le 14 octobre 2025

Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,
Monsieur le Président du Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe,
Mesdames, Messieurs,

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour cette invitation à ouvrir la Conférence d'aujourd'hui.

Le thème de votre rencontre me ramène pour partie à une vie antérieure lorsque membre du Conseil d'État français, j'eus à connaître du contentieux de la fonction publique. Un contentieux souvent méconnu et trop fréquemment décrié alors qu'il soulève des questions passionnantes qui vont bien au-delà des enjeux habituels du droit du travail qu'il s'agisse de concilier les droits statutaires des agents publics et l'intérêt de service ou encore d'appliquer à des situations concrètes la théorie de l'Institution chère au doyen Hauriou.

En effet, dans chaque litige de fonction publique, il s'agit toujours de concilier les droits statutaires des agents publics et l'intérêt du service, dans le cadre d'une relation particulière où l'employeur est à la fois plus puissant que l'employé et doté d'un objet social sans équivalent : une mission de service public, une fonction de régulation ou encore de coopération internationale - ce qui renforce l'asymétrie structurelle qui caractérise habituellement les relations de travail employeur/employé.

Mais l'angle fort stimulant que vous avez retenu (comment parer au risque de déni de justice dans les litiges internes aux organisations internationales ?) résonne aussi avec mes fonctions actuelles de Président de la Cour européenne des droits de l'homme.

Il est essentiel en effet d'assurer au sein du Conseil de l'Europe, la prééminence du droit que l'Organisation promeut et, partant, respecter le devoir d'exemplarité qui lui incombe.

À l'aube de pareille exigence, il est heureux que le Conseil de l'Europe soit parvenu progressivement à mettre en place un mode de justiciabilité des actes relevant de sa fonction publique,

à la fois structurellement, avec la création d'un Tribunal permanent et indépendant, et fonctionnellement, grâce au développement d'un contrôle juridictionnel effectif.

L'organisation des modes de justiciabilité des actes du Conseil de l'Europe en matière de gestion des ressources humaines et de droit de la fonction publique répond d'abord à une exigence de cohérence vis-à-vis de l'extérieur.

Il en va en effet d'une forme de devoir d'exemplarité institutionnelle que Conseil de l'Europe dont l'action est tout entière dirigée vers la défense et la promotion de l'État de droit et des droits humains soit parvenu à mettre en place un système de contrôle effectif des actes de gestion de l'Organisation. Je pense à la théorie de l'Institution chère à Maurice Hauriou selon lequel « la forme de l'Institution qui est son élément durable consiste en un système d'équilibres de pouvoir et de consentement construit autour d'une idée ».

Il s'agit ensuite de protéger, en interne, les agents de l'Organisation de toute forme de déni de justice.

En effet, la spécificité des organisations internationales tient à l'immunité dont elles jouissent devant les juridictions nationales. Dans ces conditions, il convient de faire en sorte que cette immunité juridictionnelle n'entraîne une totale injusticiabilité des actes de l'Institution qui aboutirait à un déni de justice, dont la prohibition est reconnue comme un principe général de droit au sens de l'article 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice¹.

Pour sa part, la Cour européenne des droits de l'homme a également rappelé dans son arrêt *Golder* que « le principe selon lequel une action civile doit pouvoir être soumise à un juge compte parmi les principes fondamentaux du droit universellement reconnus ; [tout comme] l'interdiction du déni de justice »².

Or, ainsi que le reconnaissait, dès 1954, la Cour internationale de Justice reconnaissait : « il est inévitable que des différends surgissent entre [une] organisation et ses fonctionnaires quant à leurs droits et obligations »³. Toute Institution dotée d'une structure organisationnelle et de personnel étant naturellement exposée à des litiges, il est indispensable de prévoir l'existence de mécanismes garantissant le respect effectif des droits des agents, au premier rang desquels figure le droit d'accès à un tribunal.

C'est précisément le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe dont nous fêtons aujourd'hui ensemble les 60 ans.

2025 est décidément l'année des anniversaires. Comme vous le savez, nous célébrons cette année les 75 ans de la Convention européenne des droits de l'homme signée à Rome le 4 novembre 1950, les 30 ans du Palais des droits de l'homme inauguré en 1995 avec Lord Richard Rogers et les 10 ans du Réseau des Cours Supérieures de la Cour européenne des droits de l'homme, forum sans équivalent de dialogue des juges et de la « responsabilité partagée ».

¹ Article 38 du Statut de la CIJ. The right of staff members to a Tribunal as a limit to the jurisdictional immunity of international organisations in Europe (Anne-Marie Thévenot-Werner, p. 111-139, in Anne Peters, Manuel Devers, Anne-Marie Thévenot-Werner and Patrizia Zbinden (dir.), Les acteurs dans l'ère du constitutionnalisme global / Actors in the Age of Global Constitutionalism, coll. « UMR de droit comparé de Paris », vol. 35, Paris, Société de législation comparée, 2014, page 117.

² CEDH, *Golder c. Royaume-Uni*, n. 4451/70, 21 février 1975, § 35.

³ Cour internationale de Justice, Effet des sentences du Tribunal administratif des Nations Unies, Avis consultatif du 13 juillet 1954, Recueil CIJ 1954, p. 57.

Différents éléments rapprochent le Tribunal et la Cour.

Les liens entre votre Tribunal et la Cour sont d'abord de nature organique. En 1981, le Comité des ministres confie en effet à la Cour l'élection du Président et du Président suppléant du Tribunal parmi ses membres⁴. Ce geste, à la fois symbolique et structurant, traduit la volonté de rapprocher les deux juridictions et de les ancrer dans une structure judiciaire commune.

Ces liens sont aussi de nature matérielle, qu'il s'agisse pour le Tribunal de s'inspirer du cadre processuel de la Cour – je pense à l'anonymisation des requérants ou encore à la mise en place du sursis à exécution, mesure conservatoire indispensable à l'effectivité du droit de recours qui fait écho aux mesures provisoires de l'article 39 du Règlement de la Cour⁵. Par cette évolution, le Tribunal a reconnu que certaines atteintes aux droits peuvent revêtir un caractère grave et irréparable, de nature à justifier une intervention juridictionnelle en temps réel⁶.

Ainsi, l'influence de la jurisprudence de la Cour se reflète d'abord dans l'interprétation des compétences et l'appréciation de la recevabilité des recours.

Il faut ensuite noter que la judiciarisation de l'Institution qui visait à garantir aux agents des organes du Conseil de l'Europe l'accès à une juridiction indépendante et impartiale, s'est accompagnée de la juridictionnalisation de son office – le Tribunal se nourrissant de la pratique contentieuse et procédurale de la Cour.

S'inspirant de la doctrine de « l'instrument vivant », consacrée dès 1978 par la Cour⁷, le Tribunal administratif a ainsi fait sienne, dans sa décision *E c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe* (2023)⁸, la nécessité d'une interprétation dynamique des textes statutaires afin d'en préserver la portée et de répondre au mandat de « sauvegarde et de développement » des droits humains du Conseil de l'Europe⁹.

Dans sa jurisprudence la plus récente, il a donné toute sa portée aux principes dégagés en matière d'accès au juge, en faisant évoluer l'interprétation de sa compétence pour y inclure des situations auparavant exclues de son champ matériel afin de prévenir tout déni de justice. Dans la ligne de la jurisprudence de la Cour¹⁰, il rappelle notamment que les restrictions au droit d'accès au juge ne sont admissibles que si elles ne compromettent pas l'effectivité du recours. C'est ainsi que saisi de la question du droit d'accès au juge pour un fonctionnaire détaché, le Tribunal a examiné si le refus d'examiner sa requête portait ou non atteinte à son droit garanti par l'article 6 de la Convention.

⁴ Articles 1 et 2, Annexe II à la Résolution 81(1) portant amendement au statut des agents et au statut de la commission de recours, adoptée par le Comité des Ministres le 23 janvier 1981.

⁵ Annexe II Article 8 et Annexe I Article 31.7, Article 32 bis .4, à la Résolution 81(1) portant amendement au statut des agents et au statut de la commission de recours, adoptée par le Comité des Ministres le 23 janvier 1981.

⁶ Article 14.8 des Statuts du personnel du Conseil de l'Europe et de la Banque de développement ; Article 12.1 du Statut du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 2022, lors de la 1448e réunion des Délégués des Ministres) ; Article 12.2 du Statut du Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (adoptée par le Comité des Ministres le 16 novembre 2022, lors de la 1448e réunion des Délégués des Ministres).

⁷ CEDH, 25 avril 1978, *Tyrer c. Royaume-Uni*, n° 5856/72.

⁸ Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, 25 janvier 2023, *E c. Secrétaire général du Conseil de l'Europe*, no. 720/2022.

⁹ Préambule de la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

¹⁰ CEDH, *Waite et Kennedy c. Allemagne* (18 février 1999), *Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Allemagne* (12 juillet 2001) *Chapman c. Belgique* (5 mars 2013) et *Klausecker c. Allemagne* (6 janvier 2015).

L'inspiration que le Tribunal trouve dans la jurisprudence de la Cour se manifeste également dans les exigences matérielles qu'il dégage l'égard de l'administration. Par exemple, le Tribunal a rappelé l'exigence de motivation des décisions administratives dans un souci de transparence¹¹.

En traitant successivement de l'accès au juge (en ce qui concerne les actes et omissions des organisations internationales), de la portée et des modalités du contrôle juridictionnel et enfin des remèdes et des voies d'exception, vous examinerez tout au long des travaux de la journée comment le Tribunal parvient à ménager un accès effectif au juge et à définir un juste équilibre entre les intérêts concurrents au terme d'une opération de mise en balance dont les plateaux sont par nature déséquilibrés.

Pour conclure, je me réjouis de voir que votre journée va donner vie autour du thème qui vous rassemble à plusieurs formes de dialogue des juges, un dialogue qui vous est cher, ainsi qu'en atteste votre projet de Réseau d'experts :

- tout d'abord un dialogue entre votre Tribunal et la Cour que j'ai l'honneur de présider et je me réjouis de voir intervenir tout à l'heure mes amis, le juge Gnatovskyy et l'ancien Vice-Président de la Cour G. Ravarani. Monsieur le Président du Tribunal, cher Paul Lemmens, vous qui avez été juge élu au titre de la Belgique et Président de Section à la Cour, vous incarnez avec mon prédécesseur et ami le Président Sicilianos, les ponts qui existent entre nos deux institutions ;

- ensuite un dialogue entre les différents tribunaux administratifs internationaux dont je salue les éminents représentants, tout particulièrement mon ami le Conseiller d'État P. Frydman qui préside le Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail ;

- enfin, un dialogue avec les tribunaux administratifs et les Cours Suprêmes administratives nationales. Et à cet égard, il n'est pas anodin de relever que Paul Lemmens est membre du Conseil d'État de Belgique et que Georges Ravarani fut Président de la Cour administrative de Luxembourg. Je salue également Yves Gounin, Conseiller d'État et juge suppléant à votre Tribunal.

Mon prédécesseur et ami le Président Guido Raimondi rappelait ainsi que la prééminence du droit doit être internalisée à la fois pour des questions de légitimité et d'efficacité institutionnelle. Il s'agit d'un devoir qui, selon lui, correspond pleinement à l'intérêt des organisations : celui d'assurer à leurs systèmes de justice internes les meilleures conditions de fonctionnement¹².

Les procédures et la jurisprudence du Tribunal administratif en matière de droit à un procès équitable ne visent pas seulement à remplir le justiciable de ses droits en évitant tout déni de justice, une forme de gagnant-gagnant judiciaire dont vous êtes l'acteur principal, le gardien des principes qui doivent être non seulement respectés à l'extérieur mais aussi garantis en interne, elles répondent aussi à une exigence d'assurer la cohérence entre l'action normative du Conseil de l'Europe et son fonctionnement interne.

Comme le disait le professeur Jean Waline qui fut juge de votre Tribunal lors de la célébration de son 50^e anniversaire, l'existence de tribunaux administratifs dans les organisations internationales constituent une nécessité absolue pour deux séries de raisons :

¹¹ Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe, Recours no 413/2008, *Verneau c/Secrétaire Général*, sentence du 31 mars 2009, § 37.

¹² Guido Raimondi, « La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit de la fonction publique internationale. »

1 – employeur d'un grand nombre d'agents, les organisations internationales connaissent inévitablement un certain nombre de conflits du travail. À cela s'ajoute la spécificité du droit de la fonction publique internationale qui comporte une large part de pouvoir discrétionnaire. Mais le pouvoir discrétionnaire n'est pas l'arbitraire et son exercice doit répondre à un certain nombre d'exigences de forme comme de fond dont le respect doit pouvoir être contrôlé par un tribunal indépendant et impartial.

2 – il s'agit d'assurer à l'échelle de l'Organisation internationale une architecture institutionnelle permettant d'éviter tout déni de justice et sanctionner de tout excès de pouvoir.

L'accès au juge remplit l'agent de ses droits et en même temps cadre l'action publique.

Pour le justiciable, il s'agit de garantir la justiciabilité des actes qui le touchent ; pour l'administration, il s'agit d'éviter le risque du trou noir en l'absence de tout rappel externe à la règle. Le contrôle juridictionnel protège les droits de l'agent, en même temps qu'il nourrit le droit de l'administration.

Toute organisation humaine est faillible, et le Conseil de l'Europe n'échappe pas à cette réalité : sa légitimité ne repose pas sur l'absence de défaillances, mais sur sa capacité à y remédier.

En se soumettant aux exigences qu'il promeut et en acceptant votre contrôle, le Conseil de l'Europe donne pleine effectivité au principe de prééminence du droit, qui fonde sa mission et légitime son action.