



**UNITED NATIONS APPEALS TRIBUNAL
TRIBUNAL D'APPEL DES NATIONS UNIES**

Arrêt n° 2023-TANU-1324

**Naima Abdellaoui
(Appelante)**

c.

**Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies
(Intimé)**

ARRÊT

Juges:	M ^{me} Martha Halfeld, Présidente M. Dimitrios Raikos M ^{me} Sabine Knierim
Affaire n°:	2022-1656
Date de la décision:	24 mars 2023
Date de publication:	17 avril 2023
Greffière:	Juliet Johnson

Conseil de l'appelante :	Néant
Conseil de l'intimé :	Angélique Trouche

JUGE MARTHA HALFELD, PRÉSIDENTE.

1. Le 11 septembre 2020, madame Naima Abdellaoui (M^{me} Abdellaoui) a introduit devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (Tribunal du contentieux administratif ou TCNU) une requête contestant le Mémorandum émis le 26 mars 2020 (Mémorandum) par la Secrétaire générale adjointe du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité et établissant une délégation de pouvoir supplémentaire aux responsables d'entités (décision contestée).

2. Dans son jugement n° UNDT/2021/141¹ (jugement attaqué), le TCNU a déclaré la requête irrecevable *ratione materiae* au motif que le Mémorandum ne constituait pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

3. M^{me} Abdellaoui a interjeté appel du jugement attaqué devant le Tribunal d'appel des Nations Unies (Tribunal d'appel ou TANU).

4. Pour les motifs exposés ci-après, le Tribunal d'appel estime bien fondé le jugement du Tribunal du contentieux administratif et, par conséquent, rejette l'appel et confirme le jugement attaqué.

Faits et procédure

5. À la date du jugement attaqué, M^{me} Abdellaoui occupait le poste de réviseuse de grade P-4, au sein du Service arabe de traduction, Service linguistique, Division de la gestion des conférences à l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG).

6. Elle était également représentante du personnel au sein du Comité exécutif du Syndicat New Wood des Nations Unies.

7. Le 1^{er} janvier 2019, la circulaire ST/SGB/2019/2 (Délégation de pouvoir dans l'application du Statut et du Règlement du personnel et du Règlement financier et des règles de gestion financière) du Secrétaire général visant à déléguer certains pouvoirs aux responsables d'entités est entrée en vigueur.

¹ *Abdellaoui c. Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies*, jugement n° UNDT/2021/141.

8. Le 26 mars 2020, par voie de Mémoire adressé à tous les responsables d'entités, la Secrétaire générale adjointe du Département des stratégies et politiques de gestion et de la conformité a élargi la délégation initialement octroyée aux responsables d'entités en matière de licenciement et d'approbation d'indemnités de départ afférentes.

9. Le 6 juillet 2020, M^{me} Abdellaoui a présenté une demande de contrôle hiérarchique du Mémoire au Groupe du contrôle hiérarchique. Par cette demande, elle a plus particulièrement contesté l'absence de consultation préalable auprès des fonctionnaires et de leurs organes représentatifs dans le cadre de l'adoption du Mémoire. Elle a soumis cette demande à titre de fonctionnaire de l'ONUG, mais également en sa qualité de représentante du personnel du Comité exécutif du Syndicat New Wood des Nations Unies.

10. Le 10 juillet 2020, M^{me} Abdellaoui a présenté une requête par laquelle elle a demandé le sursis à exécution dudit Mémoire durant le contrôle hiérarchique et ce, en vertu du paragraphe 1 de l'article 13 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif ainsi que du paragraphe 2 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

11. Le 13 juillet 2020, le Groupe du contrôle hiérarchique a estimé que la demande de contrôle hiérarchique de M^{me} Abdellaoui était irrecevable, notamment au motif que la mise en place du Mémoire ne constituait pas une décision administrative au sens de la disposition 11.2 du Règlement du personnel.

12. Le 20 juillet 2020, le Tribunal du contentieux administratif a rejeté la requête en sursis à exécution de M^{me} Abdellaoui, notamment aux motifs que : 1) la mise en place du Mémoire ne constituait pas une décision administrative, puisqu'elle n'avait pas eu de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi de cette dernière; 2) la décision de contrôle hiérarchique avait été rendue le 13 juillet 2020 et ne se trouvait donc plus, à compter de cette date, « en contrôle hiérarchique » au sens du paragraphe 1 de l'article 13 du Règlement de procédure du Tribunal du contentieux administratif².

² Ordonnance n° 79 (GVA/2020).

Le jugement attaqué

13. Le 30 novembre 2021, le Tribunal du contentieux administratif a déclaré la requête de M^{me} Abdellaoui irrecevable *ratione materiae* au motif que le Mémorandum ne constituait pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

14. Le 28 janvier 2022, M^{me} Abdellaoui a interjeté appel du jugement attaqué devant le Tribunal d'appel. Le Secrétaire général a, quant à lui, déposé sa réponse le 4 avril 2022.

Argumentation des parties**Appel de M^{me} Abdellaoui**

15. M^{me} Abdellaoui demande au Tribunal d'appel d'infirmer le jugement attaqué et de déclarer illégal le Mémorandum.

16. Au soutien de ses prétentions, M^{me} Abdellaoui invoque que le TCNU a commis une erreur sur un point de droit au sens de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel, en concluant que le Mémorandum ne constituait pas une décision administrative susceptible de contestation.

17. À cet effet, M^{me} Abdellaoui soutient plus particulièrement que puisque le Mémorandum a été élaboré sans consultation auprès des fonctionnaires et des organes représentatifs du personnel, il porte ainsi atteinte à son droit fondamental à la liberté syndicale et constitue, en ce sens, une décision administrative susceptible de contestation.

18. M^{me} Abdellaoui réfère plus particulièrement le Tribunal d'appel à l'alinéa a) de l'article 8.1 du Statut du personnel, à l'alinéa f) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel ainsi qu'à l'affaire *Pedicelli*³.

19. Enfin, dans son appel, M^{me} Abdellaoui invoque des principes généraux issus du droit comparé.

³ *Pedicelli c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-TANU-555, par. 29.

Réponse du Secrétaire général

20. Le Secrétaire général soutient que le Tribunal du contentieux administratif a correctement jugé la requête M^{me} Abdellaoui irrecevable *ratione materiae* et demande au Tribunal d'appel de rejeter l'appel de cette dernière.

21. Le Secrétaire général fait valoir que c'est à bon droit que le TCNU a conclu que le Mémorandum ne constituait pas une décision administrative au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et que, conséquemment, celui-ci ne pouvait faire l'objet d'une contestation.

22. Plus particulièrement, le Secrétaire général, citant le jugement attaqué, rappelle que la compétence du Tribunal du contentieux administratif « se limite à l'appréciation de la légalité de décisions administratives, prises par l'Administration, vis-à-vis un fonctionnaire et qui ont des conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi de ce dernier »⁴.

23. Le Secrétaire général distingue la requête de M^{me} Abdellaoui de celle de l'affaire *Pedicelli*⁵, expliquant que dans cette affaire, le Tribunal d'appel se trouvait en présence d'une mesure d'organisation administrative générale qui avait entraîné une conséquence juridique directe sur M^{me} Pedicelli, cette dernière ayant vu son grade passer de G-7 à G-6.

24. Or, en l'espèce, selon les prétentions du Secrétaire général, le Mémorandum n'a produit aucun effet juridique direct sur les conditions d'emploi de M^{me} Abdellaoui, mais visait plutôt à élargir la délégation de pouvoir initialement conférée aux responsables d'entités dans la circulaire ST/SGB/2019/2 en matière de licenciement et d'indemnités de départ afférentes. Conséquemment, le Mémorandum ne saurait constituer une décision administrative pouvant être contestée par cette dernière.

25. Quant aux prétentions de M^{me} Abdellaoui à l'effet que l'absence de consultation dans le cadre de l'adoption du Mémorandum aurait violé son droit fondamental à la liberté syndicale, le Secrétaire général soutient qu'aucun droit n'a été violé et que les processus décisionnels

⁴ Jugement attaqué, par. 13.

⁵ Arrêt *Pedicelli*, *op. cit.*, par. 30 et 32.

comme celui prévu au Mémoire ne sauraient constituer des décisions devant être soumises à des consultations auprès des fonctionnaires ou de leurs organes représentatifs.

26. Enfin, quant aux arguments de M^{me} Abdellaoui issus du droit comparé, le Secrétaire général soutient qu'il s'agit de moyens nouveaux et que ces derniers sont, conséquemment, irrecevables dans le cadre d'un appel devant le Tribunal d'appel.

Examen

27. Malgré le rejet de sa requête comme étant irrecevable au stade préliminaire par le Tribunal du contentieux administratif, M^{me} Abdellaoui demande au Tribunal d'appel de se prononcer quant au fond de sa requête et de déclarer le Mémoire illégal en raison de sa violation du droit fondamental à la liberté syndicale. Or, ce remède concerne le fond de sa requête et ne peut être analysé qu'une fois franchi le seuil de la recevabilité, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. De plus, même dans l'éventualité où la requête serait jugée recevable, la présente affaire devrait être renvoyée au Tribunal du contentieux administratif afin qu'il statue quant au fond de celle-ci. Conséquemment, en l'espèce, étant donné la portée de l'appel, le Tribunal d'appel se limitera à examiner si le Tribunal du contentieux administratif a commis une erreur sur un point de droit lorsqu'il a jugé la requête de M^{me} Abdellaoui irrecevable *ratione materiae* ⁶.

28. La question principale du présent appel est de savoir si le TCNU a commis une erreur lorsqu'il a jugé que le Mémoire n'était pas une décision administrative contestable devant le Tribunal du contentieux administratif, car il « ne produi[sait] pas de conséquences juridiques directes sur les conditions d'emploi de la fonctionnaire »⁷.

29. L'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif stipule que : « Le Tribunal du contentieux administratif (...) est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Secrétaire général (...) en sa qualité de plus haut fonctionnaire de

⁶ Voir le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal d'appel qui stipule que : « Le Tribunal d'appel est compétent pour connaître des appels formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif (...), motif pris de ce que celui-ci : (...) c) Aurait commis une erreur sur un point de droit. »

⁷ Jugement attaqué, par. 15.

l'Organisation pour : a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail.»

30. La jurisprudence du Tribunal d'appel a défini ce qui constitue une décision administrative contestable devant les tribunaux internes des Nations Unies. Plus particulièrement, dans l'affaire *Lee*⁸, le Tribunal d'appel a rappelé que ce concept référerait à une décision unilatérale de l'Administration dans un cas individuel précis (acte administratif individuel) et ayant des conséquences juridiques directes. Par conséquent, la décision administrative se distingue des autres actes administratifs, tels que ceux ayant un pouvoir réglementaire, habituellement appelés règles ou réglementations, ou encore ceux n'ayant pas de conséquences juridiques directes. Les décisions administratives sont donc caractérisées par le fait qu'elles sont prises par l'Administration, sont unilatérales, d'application individuelle et produisent des conséquences juridiques directes. En d'autres termes, seules les décisions administratives produisant des effets directs sur le contrat individuel de travail ou les conditions individuelles d'emploi du fonctionnaire sont susceptibles d'être contestées devant les tribunaux internes des Nations Unies.

31. Dans l'affaire *Cherif*⁹, le Tribunal d'appel a rappelé la définition juridique d'une décision administrative susceptible d'être contestée et a établi que la décision de restreindre l'autorité du Secrétaire Général de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en exigeant l'accord écrit du Président du Conseil de l'OACI notamment pour l'embauche, la nomination et la promotion de tout fonctionnaire au-delà du grade P-4, s'inscrivait parmi les pouvoirs légaux du Conseil de l'OACI et ne constituait conséquemment pas une décision administrative susceptible d'appel.

32. La présente affaire dévoile quelques similitudes avec l'affaire *Cherif*, même s'il ne s'agit pas, en l'espèce, de restriction d'autorité mais, au contraire, d'élargissement de délégation de pouvoir. En effet, la présente affaire concerne précisément le pouvoir de licencier des fonctionnaires en cas de nécessité de réduction du personnel, y compris les décisions relatives aux indemnités de départ afférentes selon les fonds disponibles¹⁰. Cette délégation de pouvoir concerne les responsables d'entités, dont M^{me} Abdellaoui ne fait pas partie. Par conséquent,

⁸ *Lee c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-TANU-481, par. 48.

⁹ *Cherif c. Secrétaire général de l'Organisation de l'aviation civile internationale*, arrêt n° 2011-TANU-165, par. 1-3 et 23-24.

¹⁰ Mémoire du 26 mars 2020, par. 2-3.

en l'espèce, ledit Mémoire n'est pas une décision administrative contestable par M^{me} Abdellaoui, car il n'a pas produit d'effet juridique direct sur son contrat de travail ou ses conditions d'emploi. Au contraire, le Mémoire a élargi le pouvoir des responsables d'entités en matière de licenciement et, en ce sens, constitue plutôt une mesure d'organisation générale.

33. Par ailleurs, contrairement aux prétentions de M^{me} Abdellaoui, la décision rendue dans l'affaire *Pedicelli*¹¹ ne lui bénéficie pas. En effet, dans cette affaire, le Tribunal d'appel est venu renforcer la jurisprudence selon laquelle les décisions d'application générale ne sont pas susceptibles d'être contestées devant les tribunaux internes des Nations Unies, outre dans les cas où une décision générale affecte directement négativement le contrat de travail ou les conditions d'emploi d'un fonctionnaire. En l'occurrence, M^{me} Pedicelli avait été rétrogradée d'un grade, à savoir de G-7 à G-6, ce qui avait eu des impacts financiers négatifs sur sa rémunération. Ce faisant, comme la décision générale avait entraîné des conséquences individuelles directes sur cette dernière, sa requête a été considérée comme étant recevable.

34. Le présent cas est clairement distinct. En l'espèce, la décision d'élargir la délégation de pouvoir des responsables d'entités n'affecte pas directement le contrat individuel de M^{me} Abdellaoui qui, en réalité, est préoccupée par la protection du droit collectif du personnel de l'Organisation et argue le manque de consultation préalable ainsi que la violation de la liberté syndicale des fonctionnaires. Or, la protection du droit à la liberté syndicale, selon les termes stricts des Statuts du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'Appel, ne relève pas de la compétence juridictionnelle des tribunaux internes des Nations Unies.

35. Par conséquent, le Tribunal du contentieux administratif n'a pas commis d'erreur en droit en considérant que la requête de M^{me} Abdellaoui était irrecevable *ratione materiae* au motif que le Mémoire ne constituait pas une décision administrative. D'autre part, M^{me} Abdellaoui n'a identifié aucun effet négatif individuel qui aurait découlé directement du Mémoire et qui aurait affecté son contrat de travail ou ses conditions d'emploi.

36. Il s'ensuit que l'appel doit être rejeté.

¹¹ Arrêt *Pedicelli*, *op. cit.*, par. 28-33.

37. Enfin, bien que soucieux de la complexité du respect des droits collectifs des fonctionnaires et, en particulier, ceux invoqués en l'espèce par M^{me} Abdellaoui¹², le Tribunal d'appel doit s'abstenir de se prononcer sur le fond de la requête. En ce sens, le Tribunal d'appel ne peut se prononcer sur les arguments nouveaux relatifs au droit comparé soumis par M^{me} Abdellaoui dans le cadre de son appel¹³.

¹² Voir l'alinéa a) de l'article 8.1 du Statut du personnel, sur la liaison et le dialogue continu entre le Secrétaire général et le personnel sur les questions visant le bien-être des fonctionnaires et l'alinéa f) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, sur le droit des organes représentatifs du personnel de concourir au recensement, à l'examen et à la solution de ces mêmes questions. Sur la portée limitée de la notion de « consultation » au sens de ces mêmes dispositions, voir également *Leboeuf et al. c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-TANU-568, par. 89-92; *Terragnolo c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2014-TANU-447, par. 30-31.

¹³ *Abu Salah c. Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient*, arrêt n° 2019-TANU-974, par. 46-47; *Staedtler c. Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, arrêt n° 2015-TANU-547, par. 24-25.

Arrêt

38. L'appel est rejeté et le jugement du Tribunal du contentieux administratif n° UNDT/2021/141 est confirmé.

Version originale faisant foi : français

Ainsi jugé le 24 mars 2023, à New York, États-Unis.

(Signé)

Juge Halfeld,
Présidente

(Signé)

Juge Raikos

(Signé)

Juge Knierim

Arrêt publié et enregistré au Greffe, à New York, États-Unis, le 17 avril 2023.

(Signé)

Juliet Johnson, Greffière