



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2021/107
Jugement n° : UNDT/2022/050
Date : 25 mai 2022
Original : anglais

Juge : M^{me} Rachel Sophie Sikwese

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

ANNETTE

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT SUR LA RECEVABILITÉ

Conseil du requérant :

Mohammed Helal

Conseils du défendeur :

Nicole Wynn, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Maureen Munyolo, Section des recours et de la responsabilité de la Division du droit administratif du Bureau des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Rappel des faits

1. La requérante a déposé le 16 décembre 2021 une requête dans laquelle elle contestait la décision du Bureau des ressources humaines de ne pas lui accorder, ni aux candidats de sa liste, l'accès à l'annuaire des membres du personnel hors siège et aux adresses courriel correspondantes, ou à un dispositif comparable, à des fins de communication et de campagne dans le cadre des élections au Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies (le « Syndicat du personnel ») tenues en 2021, tout en donnant irrégulièrement accès à l'annuaire en question à la liste adverse (et exécutif sortant) et en imposant des restrictions indues à d'autres utilisations par les scrutateurs, mettant par là même en péril la régularité du scrutin.

2. Le 17 décembre 2021, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (le « Tribunal ») a rendu l'ordonnance n° 260 (NBI/2021), dans laquelle la requérante était enjointe de déposer une requête se limitant à 10 pages. Ces 10 pages s'entendaient hors couverture et pages comportant les informations personnelles, l'identité du ou des conseils et la signature.

3. La requérante a déposé une requête modifiée le 23 décembre 2021. La requête a été signifiée au défendeur le même jour.

4. Le défendeur a déposé une réponse le 24 janvier 2022, dans laquelle il faisait valoir que la requête était irrecevable *ratione materiae*.

5. L'affaire a été assignée au juge de céans le 23 février 2022.

6. Le 2 mars 2022, dans l'ordonnance n° 028 (NBI/2022), le Tribunal a noté que, contrairement aux instructions claires figurant dans l'ordonnance n° 260 (NBI/2021) et au paragraphe 6 de l'instruction de procédure n° 4 du Tribunal, concernant le nombre maximal de pages autorisé, la requête modifiée faisait 12 pages. La requérante a été enjointe de déposer une requête de 10 pages maximum.

7. La requérante a finalement déposé une requête modifiée conforme aux instructions du Tribunal le 12 avril 2022.

8. Par la même ordonnance, la requérante était enjointe de déposer une réplique à la réponse portant spécifiquement sur les arguments relatifs à la recevabilité soulevés par le défendeur. La requérante a déposé la réplique sur la recevabilité le 26 avril 2022. Pour les motifs exposés ci-après, la requête est rejetée.

Résumé des faits pertinents¹

9. La requérante est juriste de classe P-4, titulaire d'un engagement continu, auprès de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (la « MINUSMA »). À la date des faits en question en l'espèce, elle faisait partie d'une des deux listes en lice pour les élections exécutives au Syndicat du personnel des missions hors Siège des Nations Unies tenues en 2021.

10. Par courriel daté du 26 juillet 2021, la liste de candidats de la requérante a informé les scrutateurs centraux du Syndicat du personnel qu'elle n'avait pas accès aux moyens d'interagir avec les électeurs du Syndicat du personnel à des fins de campagne, étant donné que deux plateformes de communication exigeaient que les fonctionnaires soient invités au moyen de leurs adresses courriel dans des groupes créés par la liste. La requérante a indiqué qu'elle ne disposait pas de l'annuaire des courriels tenu par les scrutateurs centraux conformément aux Statuts du Syndicat du personnel, alors que les membres de la liste adverse, qui formaient l'exécutif sortant, avaient accès à ces données du fait de leurs postes.

11. Les scrutateurs centraux ont indiqué que la liste des membres du personnel leur avait été fournie à des fins d'utilisation restreinte de données électorales par le président du Syndicat du personnel en exercice, lequel l'avait reçu du Bureau des ressources humaines. Les scrutateurs centraux ont alors demandé au président du

¹ Résumé de la réponse au contrôle hiérarchique, annexe non numérotée à la requête.

Syndicat du personnel de prier le Bureau des ressources humaines de communiquer ledit annuaire à la liste de la requérante.

12. Par courriel daté du 29 juillet 2021 adressé au président du Syndicat du personnel, le Bureau des ressources humaines a répondu que les données relatives aux membres du personnel étaient fournies à titre confidentiel et qu'elles n'avaient pas vocation à être communiquées à d'autres fins que celles de la base de données électorale et a rappelé que le paragraphe 50 des Statuts du Syndicat du personnel était clair quant au rôle des scrutateurs centraux à cet égard. Le Bureau des ressources humaines a noté qu'à l'avenir, les données seraient communiquées directement aux scrutateurs.

13. Par courriel daté du 30 juillet 2021 adressé au Bureau des ressources humaines, les scrutateurs centraux du Syndicat du personnel ont demandé si la liste des membres du personnel pouvait être communiquée à la liste de la requérante et, le cas échéant, sous quelles conditions, et ont relancé par courriel le 12 août 2021.

14. Le 19 août 2021, la requérante a déposé une demande de contrôle hiérarchique, faisant valoir qu'elle avait été privée d'élections régulières et transparentes, ainsi que le prévoit l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel.

Argumentation des parties quant à la recevabilité

Moyens du défendeur

15. Les moyens du défendeur quant à la recevabilité sont résumés ci-après.

a. La requérante ne conteste pas une décision administrative susceptible de recours au sens du paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal ;

b. La non-intervention du Secrétaire général dans les élections du Syndicat du personnel ne constitue pas une décision unilatérale ayant des conséquences préjudiciables directes sur les conditions d'emploi de la requérante.

Ni le Secrétaire général ni le Tribunal n'ont de rôle à jouer dans la conduite des élections du personnel ;

c. Toute intervention ou participation du Secrétaire général à la conduite des élections du Syndicat du personnel serait contraire au principe selon lequel les organisations du personnel ont le droit, le pouvoir et l'autorité d'élire leurs représentants de manière totalement libre, c'est-à-dire sans aucune ingérence de la part de l'employeur. La demande d'intervention du Secrétaire général dans les élections et l'affirmation de l'indépendance des syndicats du personnel sont des propositions qui s'excluent mutuellement ;

d. La requérante n'a pas allégué que le Secrétaire général avait enfreint des articles du Statut du personnel ou des dispositions du Règlement du personnel qui sont intégrés à son contrat de travail. L'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, cité par la requérante, ne confère à celle-ci aucun droit individuel. Cette disposition est l'une des rares dans le Règlement du personnel à ne pas régir la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'Organisation, puisqu'elle prend acte du rôle convenu des « organes représentatifs du personnel » ;

e. Le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la conduite des élections du Syndicat du personnel. Conformément au chapitre 8 des Statuts du Syndicat du personnel, le Comité d'arbitrage externe est la seule autorité compétente pour régler les questions relatives aux élections et statuer sur celles-ci ;

f. La plainte de la requérante a déjà été réglée par le Comité d'arbitrage externe du Syndicat du personnel. Le 21 août et le 4 septembre 2021, la requérante et sa liste ont contesté la tenue des élections au Comité exécutif du Syndicat du personnel pour la période 2021–2023, et notamment le refus du Bureau des ressources humaines d'autoriser les scrutateurs à donner aux intéressés les noms et les coordonnées des fonctionnaires en mission sur

le terrain afin de mener leur campagne. Le Comité d'arbitrage externe a rendu le 29 octobre 2021 sa décision définitive et exécutoire, dans laquelle il rejette les griefs de la requérante. Le Tribunal n'est pas compétent pour annuler la décision arbitrale ni pour ordonner la tenue d'une nouvelle élection, comme le demande la requérante. La requérante a épuisé le seul et unique recours à sa disposition.

Moyens de la requérante

16. Les moyens de la requérante quant à la recevabilité sont résumés ci-après.

a. Le défendeur prétend que la requête de l'intéressée est irrecevable *ratione materiae*, la requérante ne contestant pas une décision administrative susceptible de recours au sens du paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal ; b) l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel ne lui confère aucun droit individuel ; c) le Tribunal n'est pas compétent pour connaître des affaires internes du Syndicat du personnel ; et d) la procédure d'arbitrage prévue par les Statuts du Syndicat du personnel constituait son seul et unique recours sur ce point, lequel était prétendument épuisé et la plainte qui en était à l'origine résolue par le Comité d'arbitrage externe du Syndicat du personnel, ne laissant plus la possibilité au Tribunal d'exercer sa compétence. La requérante fait valoir que ces arguments sont incorrects pour les motifs suivants :

b. C'est le défendeur lui-même qui définit ce qui constitue « une décision administrative susceptible de recours au sens du paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal », soit la possibilité de « contester une décision administrative en invoquant l'inobservation [des] conditions d'emploi ou [du] contrat de travail » du fonctionnaire. Il poursuit à juste titre en citant la clause en question, qui confirme que les conditions d'emploi « englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée » et reflète l'alinéa a) de

la disposition 11.2 du Règlement du personnel. Rien ne laisse penser que la disposition 8.1 du Règlement du personnel, telle que la requérante la cite mot pour mot dans sa requête, n'était pas un règlement, qui n'était pas applicable eu égard au point contesté ou qui n'était pas en vigueur à l'époque des faits considérés, c'est-à-dire entre le 29 juillet 2021 et (au moins) le 19 août 2021. Par conséquent, la clause en question faisait bien partie de ses conditions d'emploi et, dans la mesure où elle n'a pas été respectée et que cette inobservation a eu une incidence sur l'intéressée, elle peut faire l'objet d'un recours ;

c. Les éléments de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel qui n'ont pas été respectés (c'est-à-dire à la fois les droits spécifiques qu'il lui conférait qui ont été bafoués et les obligations spécifiques qu'il imposait à l'Administration et qui n'ont pas été observés) sont présentés de manière détaillée dans la requête de l'intéressée. Ainsi, en étant privée de tout moyen efficace de s'adresser à son électorat dans le cadre d'élections d'organes représentatifs du personnel, la requérante a été lésée tant en qualité de fonctionnaire que de candidate à un siège de représentante du personnel, en l'occurrence dans son droit à une « représentation équitable » (alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel), censée être atteinte par la régularité du scrutin (alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel), ces deux points ayant été mis en péril par la conduite attaquée. La clause citée vise à protéger les droits mêmes dont bénéficie chaque fonctionnaire, dont l'intéressée, et non un collectif non défini. Estimer que seul un collectif, ou en réalité personne, est titulaire de droits sur le fondement de cette clause (ou de toute autre d'ailleurs) aurait pour effet de soustraire le Secrétaire général à toute obligation lui incombant de devoir rendre juridiquement des comptes, étant donné que seuls des individus, et non des groupes, des associations ou des organes ont qualité pour agir devant le Tribunal. Au surplus, et contrairement à ce qu'affirme le défendeur, rien n'impose, ni dans le Règlement du personnel ni dans le Statut du Tribunal ou sa jurisprudence établie,

qu'une clause confère un type spécifique de droit (individuel ou collectif) pour qu'une violation du droit en question puisse faire l'objet d'un recours. Tant qu'une telle violation entraîne des « effets directs » ou des « conséquences préjudiciables directes » pour la requérante, la nature individuelle ou collective du droit bafoué ne peut en elle-même empêcher un contrôle juridictionnel ;

- c. La « conséquence préjudiciable directe » réside dans le fait même que le personnel hors siège dans son ensemble a été privé d'un scrutin régulier et, partant, d'une « représentation équitable » de ses intérêts du fait des (in)actions de l'Administration. En effet, les élections pour le seul organe chargé de représenter les intérêts du personnel hors siège ont été menées sans aucune opposition réelle alors que la (seule) liste adverse, exécutif sortant du Syndicat du personnel, avait tous les moyens à sa disposition pour concourir efficacement, et l'Administration a refusé en connaissance de cause d'appliquer la seule mesure à même de remédier à ce déséquilibre, ce qui a en définitive vicié tant la procédure que son issue. Tout membre du personnel hors siège se prévalant d'être représenté par le Syndicat du personnel a un intérêt direct à ce que la disposition citée soit respectée, et d'autant plus les candidats qui se sont présentés à l'élection, dont la requérante elle-même. Dès lors, les « conséquences préjudiciables » et les « effets » de la violation de la disposition en question n'auraient pas pu être plus directs. Le caractère définitif de la décision de ne pas intervenir dans le dossier et de refuser tout accès à des moyens de communication réels achève de confirmer que la conduite en question n'était ni de nature préparatoire, ni partielle ni autre chose qu'une décision administrative à part entière. La violation de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, faisant partie intégrante des conditions d'emploi de la requérante, a eu lieu en l'espèce du fait même des actions et des omissions de l'Administration, toutes deux reconnues dans la jurisprudence comme des décisions administratives, explicites ou implicites ;

d. Caractériser la question faisant l'objet du recours comme relevant des « affaires internes du Syndicat du personnel » est mal inspiré, tout comme la jurisprudence citée par le défendeur à l'appui des arguments formulés sur ce fondement. De fait, la plupart, si ce n'est la totalité, des affaires invoquées par le défendeur démontrent une incompréhension fondamentale de la part de l'Administration quant aux limites au-delà desquelles les « affaires du Syndicat du personnel » deviennent « internes » et, partant, ne relèvent plus à juste titre de la compétence et du ressort du Secrétaire général.

e. La décision attaquée concerne les actions (courriel du 29 juillet 2021) et omissions particulières (silence qui s'en est suivi et refus de répondre) de l'Administration elle-même, et non celles des scrutateurs centraux, ainsi que l'obligation particulière du Secrétaire général (en tant que dépositaire du Règlement et du Statut du personnel, de permettre aux scrutateurs centraux qui exercent certaines fonctions en son nom, mais ne peuvent effectivement s'en acquitter sans la coopération de celui-ci, en particulier la mise à disposition d'informations et d'autorisations s'y rapportant qui relèvent du ressort exclusif de celui-ci) et non celle des scrutateurs centraux (qui ne peut être mise en œuvre sans que l'Administration fasse sa part). Il existe un recours spécifique en cas d'éventuelle faute en matière électorale de la part des scrutateurs centraux en vertu des Statuts du Syndicat du personnel (et de faute d'autres organes et fonctions établis et définis de manière plus détaillée dans les Statuts). Il s'agit du seul moyen de recours épuisé par la requérante et celui-ci ne faisait référence aux (in)actions de l'Administration qu'à titre de rappel du contexte et non en vue du prononcé d'une décision ; la présente requête n'a d'ailleurs pas pour objet de faire annuler la décision arbitrale obtenue dans le cadre de la procédure en question. En revanche, les défaillances de l'Administration en violation de ses propres obligations au regard du Statut du personnel ne relèvent pas de cet ensemble de règles ni du mécanisme de recours qu'il prévoit, et le Comité d'arbitrage externe n'a pas pu se prononcer, et ne l'a donc pas fait, sur ce point. Une telle décision est de la compétence et du ressort exclusifs du Tribunal de

céans, lequel est amené à examiner la question et à se prononcer sur celle-ci et en est valablement saisi ;

- f. En conclusion, la décision attaquée, sous la forme du courriel adressé le 29 juillet 2021 par le Chef du Service de l'élaboration des stratégies et des politiques du Bureau des ressources humaines (par lequel la requérante s'est vue indirectement refuser l'accès aux moyens nécessaires pour exercer effectivement son droit, en tant que candidate aux élections du Syndicat du personnel pour la période 2021–2023, de concourir sur un pied d'égalité face à la liste adverse) et de l'absence ultérieure de communication tout au long du mois d'août 2021 (où l'Administration a délibérément gardé le silence et ainsi mis en péril la régularité du scrutin en choisissant de ne pas agir face à des demandes répétées et expresses de la part des scrutateurs centraux en leur qualité de dépositaires des opérations électorales d'informations et de recommandations, sans lesquelles ils n'ont pu s'acquitter dûment de leurs propres obligations, quand bien même aucune autre partie prenante n'aurait pu agir à la place de l'Administration pour rectifier la situation) a des effets directs sur la requérante, est susceptible de recours et n'a pas été traitée ou résolue de manière convaincante par d'autres moyens de recours. En conséquence, la requérante prie le Tribunal de considérer ces arguments comme recevables et d'examiner la requête sur le fond.

Examen de la recevabilité

17. La présente requête a trait à la décision du Bureau des ressources humaines de « ne pas accorder [à la requérante], ni aux candidats de sa liste, l'accès à l'annuaire des membres du personnel de terrain et des adresses courriel correspondantes, ou à un dispositif comparable, à des fins de communication et de campagne dans le cadre des élections au Syndicat du personnel [...] tenues en 2021, tout en donnant irrégulièrement accès audit annuaire à la liste adverse (et exécutif sortant) et en imposant des restrictions indues à d'autres utilisations par les scrutateurs, mettant par là même en péril la régularité du scrutin ». Les parties ont convenu que la principale

question sur laquelle le Tribunal est appelé à se prononcer est celle de savoir si la décision en question a entraîné une violation des droits contractuels de la requérante en vertu de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, lu conjointement avec l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, nécessitant une réparation par le Tribunal de céans. Pour sa défense, le défendeur a fait valoir les arguments suivants : ces clauses ne s'appliquent pas à la requérante à titre individuel et, partant, la requérante ne conteste pas une décision administrative susceptible de recours au sens du paragraphe 1 a) de l'article 2 du Statut du Tribunal, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la tenue des élections du Syndicat du personnel et la plainte de la requérante a été déjà été résolue par le Comité d'arbitrage externe du Syndicat du personnel qui a rendu une décision arbitrale, définitive et exécutoire, dans laquelle il rejetait les griefs de la requérante. Il ajoute par ailleurs que le Tribunal n'est pas compétent pour contraindre le Secrétaire général à intervenir dans les élections du Syndicat du personnel.

18. Point de départ pour examiner la question et replacer l'affaire dans son contexte, les dispositions pertinentes sont reproduites ci-dessous :

Disposition 8.1 du Règlement du personnel

d) Les scrutateurs choisis par le personnel font procéder à l'élection des membres de chaque organe représentatif du personnel, conformément au règlement électoral de l'organe concerné et de façon que le scrutin se déroule dans des conditions de secret et de régularité absolus. Les scrutateurs font aussi procéder aux autres élections que requièrent le Statut et le Règlement du personnel.

Article 8.1 du Statut du personnel

b) Il est créé des organes représentatifs du personnel qui ont le droit de présenter de leur propre initiative des propositions au Secrétaire général aux fins énoncées au paragraphe a) ci-dessus. Ces organes sont constitués de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires, au moyen d'élections qui ont lieu au moins tous les deux ans conformément au règlement électoral établi dans chaque cas par l'organe représentatif du personnel et approuvé par le Secrétaire général.

19. La requérante soutient en outre que [traduction non officielle] :

... il ressort clairement des éléments de l'article 8.1 du Statut du personnel qui n'ont pas été observés qu'en étant privée de tout moyen efficace de s'adresser à son électorat dans le cadre d'élections d'un organe représentatif du personnel, la requérante a été lésée tant en qualité de fonctionnaire que de candidate à un siège de représentante du personnel, en l'occurrence dans son droit à une « représentation équitable » (alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel), censée être atteinte par la régularité du scrutin (alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel), ces deux points étant mis en péril par la conduite attaquée. La clause citée vise à protéger les droits mêmes dont bénéficie chaque fonctionnaire, dont l'intéressée, et non un collectif non défini.

20. De son côté, le défendeur a fait valoir que l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel cité par la requérante ne confère à celle-ci aucun droit individuel. Cette disposition est l'une des rares dans le Règlement du personnel à ne pas régir la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'Organisation, puisqu'elle prend acte du rôle convenu des « organes représentatifs du personnel ».

21. Le Tribunal note que la requérante cite dans ses moyens l'alinéa d) de l'article 8.1 du Statut du personnel ; or, cette clause n'existe pas dans le Statut du personnel. La clause pertinente qu'elle entend citer est l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, étant donné que c'est bien celle qu'elle a citée dans sa demande de contrôle hiérarchique [traduction non officielle] : « Je suis privée d'élections transparentes et régulières, telles que consacrées par le Règlement du personnel, au chapitre VIII, alinéa d) de la disposition 8.1 »². La réponse du Groupe du contrôle hiérarchique à la demande concernait l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel³, ce qui concorde également avec la réponse du défendeur à la requête, qui traite de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel. Le Tribunal a pris la liberté de remplacer l'expression « alinéa d) de l'article 8.1 du

² Annexe non numérotée à la requête – Demande de contrôle hiérarchique datée et signée par la requérante le 19 août 2021.

³ Annexe non numérotée à la requête – lettre du 17 septembre 2021.

Statut du personnel » partout où elle se trouve dans les moyens de la requérante par « alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel ».

22. La requérante n'a pas argué d'une violation de l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel dans sa demande de contrôle hiérarchique et fait valoir devant le Tribunal que l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel lui confère le droit à une représentation équitable, laquelle devait être atteinte par la régularité du scrutin prévue à l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel⁴.

23. Le Tribunal a pour mission de statuer sur la question de savoir si l'interprétation par la requérante de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, lu conjointement avec l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, confère à l'intéressée des droits contractuels bafoués par la décision attaquée, ce qui exigerait une réparation par le Tribunal de céans.

24. Le Tribunal estime que l'interprétation par la requérante de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel, lu conjointement avec l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, à savoir qu'il fait partie de ses conditions individuelles d'emploi, est erronée et dénué de fondement juridique.

25. Le principe cardinal de l'interprétation des lois oblige le Tribunal de céans à interpréter les libellés de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel et de l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel dans leur sens littéral, c'est-à-dire selon une interprétation naturelle et ordinaire.

26. La disposition 8 du Règlement du personnel relève du chapitre VIII du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, qui traite des relations avec le personnel. La disposition 8.1 du Règlement du personnel prévoit l'existence d'organes représentatifs du personnel et de représentants du personnel et son alinéa d) s'adresse aux scrutateurs qui font procéder à l'élection des membres de chaque organe représentatif du personnel, conformément au règlement électoral de

⁴ Moyens de la requérante quant à la recevabilité, 26 avril 2022, par. 3.

l'organe concerné et de façon que le scrutin se déroule dans des conditions de secret et de régularité absolus. Elle charge également les scrutateurs de faire procéder aux autres élections requises.

27. Appliquant cette règle d'interprétation au cas d'espèce, le Tribunal fait observer ce qui suit : a) l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel régit les relations avec le personnel et donne plus particulièrement autorité aux scrutateurs pour faire procéder aux élections de représentants du personnel prévues par le Statut et le Règlement du personnel ; b) l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel ne fait aucune référence à un quelconque droit contractuel individuel des fonctionnaires ; et c) en cas de différend portant sur l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel concernant le secret et la régularité du scrutin, la disposition n'en prévoit pas les modalités de règlement.

28. Le même principe d'interprétation s'applique à l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel. L'article 8 du Statut du personnel a pour objet, comme son intitulé l'indique, de régir les relations avec le personnel. L'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel autorise la création d'organes représentatifs du personnel chargés d'assurer le lien et de porter la parole des membres du personnel afin de faciliter une liaison et un dialogue continu entre le Secrétaire général et le personnel concerné. Il donne aux représentants du personnel le droit d'adresser, au nom du personnel, des propositions au Secrétaire général intéressant le bien-être des fonctionnaires, y compris leurs conditions de travail, leurs conditions de vie en général et d'autres aspects de l'administration des ressources humaines. Il régit également les modalités de constitution des organes, c'est-à-dire de manière à assurer une représentation équitable de tous les fonctionnaires, au moyen d'élections organisées périodiquement conformément au règlement électoral établi dans chaque cas par l'organe représentatif du personnel et approuvé par le Secrétaire général.

29. En l'espèce, l'effet de l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, d'après son sens littéral, est qu'il incombe aux organes représentatifs du personnel de tenir des élections au moins tous les deux ans conformément au règlement électoral

qu'ils auront eux-mêmes établi et que les représentants du personnel veillent à ce que le déroulement des élections assure une représentation équitable de tous les fonctionnaires. En cas de différend quant à la question de savoir si une représentation équitable de tous les fonctionnaires est assurée, la partie lésée devra chercher ailleurs, étant donné que cette clause ne prévoit pas de mécanisme de résolution des différends électoraux.

30. Le Tribunal estime, sur le fondement de l'interprétation ci-dessus de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel et de l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel que ces clauses ne s'appliquent à aucun fonctionnaire à titre individuel, mais qu'elles régissent les relations avec le personnel. Elles n'ont pas d'effet direct sur les droits contractuels d'un fonctionnaire à titre individuel. Les clauses précitées régissent les modalités d'organisation et de représentation équitable du personnel au moyen d'élections régulières tenues conformément à un règlement électoral. Elles ne traitent pas des modalités précises et techniques de conduite des élections, laissant les organes représentatifs du personnel en décider, par l'entremise des scrutateurs qui doivent suivre un règlement électoral. La décision attaquée n'identifie aucune obligation dans la clause dont l'Administration ne se serait pas acquittée. C'est d'autant plus le cas que la requérante ne prétend pas être l'un des scrutateurs auxquels s'applique l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel.

31. Pour être susceptible de recours, la décision prise en violation de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel lu conjointement avec l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, ainsi que le soutient la requérante, doit satisfaire aux éléments visés à l'article 2 du Statut du Tribunal qui traite de sa compétence. La disposition se lit comme suit :

Article 2

1. Le Tribunal du contentieux administratif (ci-après le « Tribunal ») 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 de l'Organisation des Nations Unies en

sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour :

a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ; ...

32. Le Tribunal d'appel des Nations Unies (le « Tribunal d'appel ») s'est prononcé, dans l'arrêt *Fasanella*⁵ et dans d'autres arrêts ultérieurs, et a établi ce qui constituait une requête introduite par une personne pour contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail, comme suit [traduction non officielle] :

... Ainsi que l'a souvent rappelé le Tribunal d'appel, aux fins du contrôle juridictionnel prévu par le Statut du Tribunal du contentieux administratif, ledit Tribunal doit appliquer la définition de la décision administrative énoncée dans le jugement *Andronov*⁶ :

... La nature d'une « décision administrative » ne prête pas à controverse. Dans tous les systèmes de droit administratif, une « décision administrative » est une décision unilatérale prise par l'Administration dans un cas individuel précis (acte administratif individuel) qui produit des conséquences juridiques directes sur l'ordre juridique. Ainsi, la décision administrative se distingue d'autres actes administratifs, tels ceux qui ont un effet réglementaire (et sont habituellement désignés comme étant des règles ou des règlements) et ceux qui n'ont pas de conséquences juridiques directes. Les décisions administratives sont donc qualifiées par le fait qu'elles sont prises par l'Administration, qu'elles sont unilatérales et d'application individuelle, et qu'elles ont des conséquences juridiques directes.

⁵ 2017-UNAT-765, par. 15 et 16.

⁶ Jugement de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies n° 1157, *Andronov* (2003), par. V.

La principale caractéristique d'une décision administrative susceptible de réexamen judiciaire est qu'elle doit produire des effets juridiques directs affectant les conditions d'emploi d'un fonctionnaire. La décision administrative doit avoir un effet direct sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire intéressé⁷. Au surplus, le Tribunal peut tenir compte « de la nature de la décision, du cadre juridique dans lequel elle a été prise et de ses conséquences »⁸.

33. Le Tribunal se fonde sur cette jurisprudence et, en conséquence, pour que la décision soit susceptible de recours, la requérante doit démontrer qu'il s'agit d'une décision : a) unilatérale prise par l'Administration dans un cas individuel précis ; b) qui a des conséquences juridiques directes ; c) qui a un effet direct sur ses conditions d'emploi ; d) qui est, de par sa nature, susceptible de recours ; e) fondée sur un cadre juridique pouvant faire l'objet d'un examen ; et f) produisant des conséquences juridiques préjudiciables sur les conditions d'emploi de l'intéressée à titre individuel.

34. En l'espèce, la requérante a fait valoir qu'en étant privée de tout moyen efficace de s'adresser à son électorat dans le cadre d'élections d'un organe représentatif du personnel, elle a été lésée tant en qualité de fonctionnaire que de candidate dans son droit à une représentation équitable censée être atteinte par la régularité du scrutin et que la décision attaquée a mis en péril ces droits dont bénéficient chaque fonctionnaire, dont elle-même, et non un collectif non défini.

35. Il ressort clairement de la lecture et de l'interprétation des clauses invoquées qu'il s'agit de droits d'organisation dont jouissent les fonctionnaires à titre représentatif, par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs respectifs. Ces clauses sont de nature réglementaire en ce qu'elles régissent les relations avec le personnel, et en particulier les droits de représentation au moyen d'élections du personnel. Elles s'appliquent de manière générale à tous les fonctionnaires s'agissant de leur droit à une représentation équitable au sein des organes représentatifs du personnel et chargent les scrutateurs de faire procéder à des élections régulières conformément au

⁷ Arrêt *Lee* (2014-UNAT-481), par. 49, citant l'arrêt *Andati-Amwayi* (2010-UNAT-058), par. 17, voir aussi l'arrêt *Avramoski* (2020-UNAT-987), par. 39.

⁸ Arrêt *Lee*, *op. cit.*, par. 50, citant l'arrêt *Bauzá Mercére* (2014-UNAT-404), par. 18 et les citations y figurant.

règlement électoral, dont l'application n'a pas de conséquences juridiques sur le contrat de travail individuel de la requérante⁹.

36. La requérante n'a identifié aucune décision administrative spécifique susceptible de recours ayant un effet direct et préjudiciable sur son contrat de travail, comme ce fut le cas dans l'arrêt *Reid*, dans lequel la requête du fonctionnaire a été rejetée par le Tribunal d'appel au motif qu'il avait été établi que l'intéressé avait été lésé par une décision ayant trait à la mise en œuvre d'une politique sans incidence directe sur ses droits contractuels¹⁰ ; au même titre, les clauses citées par la requérante s'appliquent de manière générale aux relations avec le personnel et la requérante n'a pas démontré le contraire.

37. La requérante n'est pas parvenue à démontrer que l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel et l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel, lus conjointement, font partie de ses conditions d'emploi et de son contrat de travail ou qu'ils régissent sa relation contractuelle individuelle avec le Secrétaire général. En conséquence, le Tribunal conclut que la décision contestée ne satisfait pas aux critères d'une décision administrative susceptible de recours et qu'elle n'a pas eu d'effets directs et n'a pas produit de conséquences juridiques préjudiciables sur les conditions d'emploi de la requérante¹¹.

38. Il convient également de rejeter la requête au motif qu'elle ne satisfait pas au critère d'un cas individuel précis, étant donné que, dans sa requête, la requérante indique que la décision a eu des conséquences pour elle et pour « sa liste ». Pour être susceptible de recours, la décision attaquée doit être une décision unilatérale prise par l'Administration dans un cas individuel précis.

⁹ Voir de manière générale l'arrêt *Tintukasiri et al.* (2015-UNAT-526), par. 37.

¹⁰ Arrêt *Reid* (2014-UNAT-419), par. 18.

¹¹ Voir aussi de manière générale l'arrêt *Nouinou* (2020-UNAT-981), par. 55 et 56, et l'arrêt *Avramoski* (2020-UNAT-987).

Conclusion

39. Ayant examiné les clauses litigieuses et la jurisprudence pertinente sur ce qui constitue une décision administrative susceptible de recours, le Tribunal conclut que les prescriptions de l'alinéa d) de la disposition 8.1 du Règlement du personnel lu conjointement avec l'alinéa b) de l'article 8.1 du Statut du personnel ne confèrent pas de droits contractuels individuels et que ces clauses ne font pas partie des conditions d'emploi ou du contrat de travail de la requérante, étant donné qu'elles sont de nature réglementaire et régissent les relations avec le personnel par l'intermédiaire des organes représentatifs du personnel.

Décision arbitrale et autres questions ayant trait aux élections du personnel

40. Les parties ont déposé des moyens sur la question de savoir si le Tribunal de céans est compétent pour connaître d'un recours contre une décision relative aux élections du personnel. Le Tribunal prend acte de l'esprit d'initiative des conseils des deux parties, dont les écritures étaient exhaustives et étayées par des éléments de jurisprudence. Compte tenu de la conclusion selon laquelle la requête n'est pas recevable faute de satisfaire au critère établi par le jugement *Andronov*, il n'est pas nécessaire d'examiner cet aspect de la requête, qui ne servirait que la doctrine et n'aurait pas d'intérêt sur le plan de l'économie judiciaire.

Dispositif

41. La requête n'est pas recevable *ratione materiae* et doit être rejetée pour ce motif. La requête est rejetée dans son intégralité.

(Signé)

Rachel Sophie Sikwese, juge

Ainsi jugé le 25 mai 2022

Enregistré au Greffe le 25 mai 2022

(Signé)

Eric Muli, juriste, au nom de

M^{me} Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi