



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2010/097
Jugement n° : UNDT/2011/024
Date : 27 janvier 2011
Français
Original : anglais

Devant : Juge Thomas Laker

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

WORSLEY

contre

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour la requérante :

Karin Etter

Conseil pour le défendeur :

Serguei Raskalei, ONUG

Stephen Margetts, Service du droit administratif, Bureau de la gestion
des ressources humaines, Secrétariat de l'ONU

Introduction

1. Par une requête introduite devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 13 juillet 2010, la requérante conteste la décision du Chef du Bureau d'aide juridique au personnel (« BAJP ») de refuser de lui fournir une assistance juridique, qui lui a été communiquée par un courriel daté du 24 février 2010.

Rappel des faits

2. La requérante est entrée au service de l'ONU le 10 juillet 1994. Elle travaille actuellement comme commis au traitement de texte au Département des services de conférence de l'Office des Nations Unies à Genève, à la classe G-4 (11^e échelon). Elle travaille à temps partiel en raison d'un handicap résultant de deux accidents vasculaires cérébraux qu'elle a subis en 1994 et en 2000.

3. La requérante a pris pour la première fois contact avec le BAJP durant l'été 2009, pour lui demander de l'aider à présenter ses griefs contre l'Organisation. À l'époque, le Bureau de l'ombudsman s'occupait du cas de la requérante, sans toutefois qu'aucun règlement amiable ait pu être obtenu.

4. Le bureau du BAJP à New York a chargé un fonctionnaire d'aider la requérante. Par la suite, en février 2010, la tâche d'aider la requérante a été réaffectée au responsable récemment nommé du BAJP en poste à Genève.

5. Par courriel daté du 24 février 2010 adressé à la requérante, le Chef du BAJP indiquait que son collègue de Genève lui avait signalé que la requérante s'était « à maintes reprises montrée peu coopérative et insultante ». Il a noté que ce n'était pas la première fois qu'elle avait insulté le personnel du BAJP et qu'« il y a[vait] des limites à ce que [le bureau] [pouvait] faire si un client refus[ait] systématiquement de coopérer ». Enfin, il a informé la requérante que « le BAJP ne ser[ait] plus en mesure de [lui] fournir quelque assistance juridique et de la représenter de quelque manière que ce soit » et qu'il avait donné l'ordre au responsable du BAJP à Genève et aux autres fonctionnaires du Bureau de cesser toute communication avec elle.

6. Le lendemain, 25 février 2010, la requérante a répondu au Chef du BAJP, en mettant le responsable du BAJP à Genève en copie, pour lui demander qu'il lui indique les dates, les heures et des exemples de la conduite alléguée. Elle a ajouté que ce que le responsable du BAJP à Genève avait interprété comme un comportement « insultant » ou « peu coopératif » était en fait dû à son handicap, renvoyant à cet égard à un rapport médical daté du 30 janvier 2006.

7. Le 29 mars 2010, la requérante a écrit au responsable du BAJP à Genève pour lui demander de lui faire parvenir dès que possible le travail qu'il avait accompli sur son cas. Elle lui a écrit à nouveau le 8 avril 2010 en lui demandant de lui répondre à ce sujet.

8. Par courriel daté du 9 avril 2010, le Chef du BAJP a répondu qu'il avait été décidé que le travail accompli par le responsable du Bureau ne lui serait pas communiqué. Il a souligné que le Bureau n'était pas tenu de le lui communiquer et qu'on voyait mal en quoi ce travail pourrait lui être utile, d'autant qu'elle n'était plus la cliente du BAJP.

9. La requérante a demandé un contrôle hiérarchique par lettre datée du 16 avril 2010. Par lettre datée du 26 avril 2010, le Chef du Groupe du contrôle hiérarchique (« GCH »), au Siège, lui a expliqué que l'affaire n'était pas recevable en l'état car la requérante n'indiquait pas clairement dans sa correspondance la décision administrative qu'elle souhaitait contester. Il lui a indiqué les informations supplémentaires qu'elle devrait fournir pour que sa correspondance soit traitée comme une demande de contrôle hiérarchique. Le 28 mai 2010, la requérante a adressé une nouvelle lettre au GCH, en précisant que la décision contestée était « la décision du BAJP ... de refuser de [l'] aider à remplir des demandes de contrôle hiérarchique et à régler les problèmes auxquels [elle avait] dû faire face en tant que fonctionnaire de l'ONU ».

10. Par lettre datée du 13 juillet 2010, le GCH a informé la requérante qu'il avait conclu que la décision contestée avait été prise en conformité avec les règles, règlement et directives applicables et qu'à cette occasion, le BAJP avait exercé avec discernement son pouvoir discrétionnaire.

11. Le même jour, la requérante a introduit une requête incomplète devant le Tribunal du contentieux administratif. Le Tribunal a demandé à la requérante de remplir ladite requête pour le 21 juillet 2010 au plus tard. Après avoir obtenu une prorogation à cette fin, le conseil pour la requérante a introduit une requête complète le 5 août 2010.

12. Le 8 septembre 2010, le conseil pour la requérante a informé le Tribunal que sa cliente souhaitait modifier le montant de l'indemnité demandée pour préjudice moral.

13. La réplique du défendeur a été remise le 13 septembre 2010.

14. Le même jour, le BAJP a présenté une « demande de jonction d'une partie et un mémoire sur la recevabilité ». Le défendeur a appuyé cette demande par lettre du 5 octobre 2010, tandis que, le 7 octobre 2010, la requérante s'est opposée à ce que le BAJP devienne partie à la procédure.

15. Le Tribunal a rejeté la demande de jonction par l'ordonnance n° 79 (GVA/2010), en date du 19 octobre 2010.

16. Le 16 novembre 2010, le défendeur a présenté un mémoire sur la recevabilité.

17. Une audience a été tenue le 19 novembre 2010.

18. D'ordre du Tribunal, le 2 décembre 2010, le conseil pour la requérante a présenté des observations sur le mémoire sur la recevabilité soumis par le défendeur.

Les arguments des parties

19. Les principaux arguments de la requérante sont les suivants :

a. Concernant la recevabilité,

i. Le BAJP est formellement intégré à l'Administration de l'ONU. Le Tribunal a indiqué dans l'ordonnance *Worsley* n° 79

(GVA/2010) que le BAJP ne pouvait pas être considéré comme une entité distincte du Secrétaire général;

ii. La décision contestée est une décision administrative, selon la définition énoncée dans le jugement n° 1157, *Andronov* (2003), de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies. Conformément aux éléments de cette définition, la décision en jeu a été prise par un service qui fait partie intégrante de l'Administration de l'ONU, elle a été unilatérale, ne s'applique qu'à la requérante en particulier, et a des effets juridiques directs;

iii. Le fait que le BAJP soit indépendant sur le plan opérationnel ne veut pas dire qu'il ne relève de personne. La section 7.1 de la circulaire ST/SGB/2010/3 dispose que « [l]e Bureau d'aide juridique au personnel est dirigé par un chef qui relève du Directeur exécutif ... » du Bureau de l'administration de la justice, ce dernier relevant lui-même du Secrétaire général, conformément à la section 3.1. Il s'ensuit qu'il existe un lien hiérarchique entre le Secrétaire général et le BAJP;

iv. La décision du BAJP de ne pas apporter son aide à des fonctionnaires est une décision administrative dont le Tribunal du contentieux administratif peut être saisi;

b. Concernant le fond,

i. En vertu de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale, qui a créé le BAJP, les fonctionnaires ont le droit de demander l'aide juridique du BAJP, lequel est tenu de la fournir;

ii. La décision contestée est assimilable à un acte de discrimination à l'égard d'une personne handicapée. Le BAJP l'a placée dans une situation désavantageuse dans la mesure où elle n'a pas tenu compte de son handicap, notamment en lui permettant de communiquer verbalement avec le personnel du Bureau, étant donné qu'elle ne peut pas lire;

iii. Les « menaces » mentionnées ne suffisent pas à rompre la relation client-avocat. Au reste, la « menace » de signaler le responsable du BAJP à Genève au Conseil de l'ordre des avocats n'était que la mise en application de ce qu'il lui avait lui-même dit de faire si elle estimait qu'il ne s'occupait pas de son cas comme il convenait. De plus, elle n'a dit cela qu'après que la BAJP eut refusé de s'occuper d'elle;

iv. Le BAJP considère que la relation client-avocat a été rompue en février 2010 à cause d'une chose qui était censée s'être produite sept mois plus tôt, à savoir les allégations de discrimination contre la requérante que celle-ci avait formulées en juillet 2009 et un message vocal laissé au responsable du BAJP en poste à Genève dans lequel la requérante disait qu'elle le signalerait au Conseil de l'ordre des avocats;

v. Selon *Syed* UNDT/2009/93, le BAJP a le pouvoir discrétionnaire de décider si une affaire a une chance de faire obtenir gain de cause au requérant et de refuser de s'en occuper si cette chance n'existe pas. Le BAJP n'a jamais dit à la requérante qu'elle n'avait aucune chance d'obtenir gain de cause; bien au contraire, le responsable du BAJP en poste à Genève avait commencé de mettre son affaire en état.

20. Au vu de ce qui précède, la requérante demande :

a. Qu'une personne soit nommée pour l'aider à résoudre toutes les difficultés auxquelles elle doit faire face à l'ONU;

b. Une indemnité pour le stress évitable que lui a causé le fait de se demander en quoi son comportement avait pu être insultant. Elle évalue la réparation du préjudice moral subi à 60 000 francs suisses, soit 12 mois de traitement;

c. Le remboursement des honoraires qu'elle avait dû verser à un avocat extérieur en vue de la présentation du mémoire contre le BAJP

(3 000 francs suisses) et pour son aide pour les autres affaires dont le BAJP s'était précédemment occupé en son nom (22 000 francs suisses).

21. Les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

a. La requête n'est pas recevable :

i. La conduite du BAJP ne relève pas de la compétence matérielle du Tribunal telle qu'elle est définie à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de son Statut. La conduite du BAJP ne constitue pas une « décision administrative » pour deux raisons : 1) le BAJP est indépendant sur le plan fonctionnel du Secrétaire général et sa conduite ne peut pas être attribuée au Secrétaire général ni rectifiée par lui; et 2) le BAJP fournit une aide aux fonctionnaires, il ne prend pas de décisions administratives;

ii. Le BAJP est indépendant sur le plan opérationnel. L'ordonnance *Worsley* n° 79 (GVA/2010) considère que le BAJP est doté d'un statut indépendant en ce qui concerne « l'autonomie fonctionnelle requise pour s'acquitter convenablement de ses fonctions ». Les faits précités découlent des sections 2, 3 et 7 de la circulaire ST/SGB/2010/3 (Organisation et mandat du Bureau de l'administration de la justice). Compte tenu de ces dispositions, « le BAJP est *détaché à deux titres* du Secrétaire général : [d]ans l'accomplissement de sa fonction, le BAJP agit indépendamment du Directeur exécutif [du BAJ]; et le Directeur exécutif [du BAJ] agit indépendamment du Secrétaire général;

iii. En disposant que les fonctionnaire peuvent introduire des requêtes contre le « Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation », l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal limite la compétence matérielle de ce dernier aux recours qui peuvent être formés contre le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire. Il s'ensuit que, dans les cas où

le Secrétaire général n'a pas d'autorité sur une décision dans l'exercice de ses fonctions administratives, on ne peut pas lui imputer la responsabilité de ces décisions, comme l'a jugé le Tribunal dans *Koda* UNDT/2010/110;

iv. La nature du mandat du BAJ et du BAJP requiert l'indépendance à l'égard du Secrétaire général. Si ce dernier devait exercer une autorité sur les actions du BAJP, ses instructions compromettraient la capacité de celui-ci d'exécuter son mandat. Tenir le Secrétaire général pour responsable des actes du BAJP créerait pour lui un conflit entre l'obligation de respecter l'indépendance du BAJP et son devoir de limiter la responsabilité de l'Organisation. Le statut du BAJP est comparable à celui du greffe;

v. Conformément aux paragraphes 12 et 13 de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale, le BAJP a pour mandat de fournir une « aide aux fonctionnaires ». Il n'est pas habilité à prendre des décisions ayant des incidences sur les droits des fonctionnaires. Ces derniers ne sont pas tenus de s'assurer les services du BAJP, ni d'accepter ses conseils;

vi. Le BAJP remplit un rôle d'intermédiaire dans le système interne d'administration de la justice; son rôle est analogue à celui du bureau de l'ombudsman. Comme l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies l'a conclu dans le jugement n° 1359 (2007), on ne peut pas formuler des griefs contre le bureau de l'ombudsman car il est indépendant et il n'est habilité qu'à donner des avis et/ou faire des recommandations;

vii. Les fonctionnaires ont le droit de demander l'aide du BAJP ou du bureau de l'ombudsman, mais la réponse de l'un ou de l'autre à cette demande n'est pas une décision administrative. Cette réponse est donnée dans le cadre du service général que l'une ou l'autre de ces entités fournit au sein du système interne

d'administration de la justice. Leur action participe d'une démarche consistant à fournir des conseils et une assistance afin de permettre au personnel d'exercer plus facilement ses droits;

b. Concernant le fond de l'affaire,

i. Une lecture menée en parallèle des paragraphes 12, 13 et 15 de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale et des dispositions provisoires 11.4 et 11.5 d) du Règlement du personnel, à la lumière du jugement *Syed* UNDT/2009/93, confirmé par le Tribunal d'appel dans *Syed* 2010-UNAT-061, montre que, si les fonctionnaires ont le droit de bénéficier de l'aide d'un conseil par l'intermédiaire du BAJP, ce dernier, pour sa part, a le droit de refuser de désigner un conseil, par exemple s'il considère que la requête a peu de chances d'aboutir. En conséquence, nonobstant l'obligation de fournir des conseils appropriés, le BAJP peut légalement retirer le conseil si la situation le justifie;

ii. Les fonctionnaires ne bénéficient pas du droit de se faire représenter par le BAJP. Au paragraphe 12 de sa résolution 63/253, l'Assemblée générale a décidé que le BAJP aurait pour vocation « d'aider les fonctionnaires ... à emprunter les voies de droit ouvertes par le système formel d'administration de la justice ». De plus, il découle du paragraphe 13 de la résolution ainsi que des délibérations l'ayant précédée qu'il n'était pas acquis que le mandat du BAJP s'étendrait à la représentation. Il convient d'établir une distinction entre l'« aide » et la « représentation ». Une fois qu'il a fourni des conseils ou une aide à un fonctionnaire, le BAJP n'est pas tenu de continuer de le représenter d'un bout à l'autre de la procédure engagée devant le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies;

iii. Le formulaire de consentement que le BAJP fait signer à ses clients, et que la requérante a signé, dispose ce qui suit :

Je mesure également que le conseil juridique que le Bureau a choisi peut se retirer de toute affaire dans laquelle il s'est engagé en mon nom, pour motif légitime ... Une persistance à ne pas coopérer avec mon conseil juridique ou suivre ses conseils, ou une grave violation du principe de confidentialité ou rupture de confiance dans la relation conseil-client peut amener le conseil à se retirer de mon affaire.

En signant ce formulaire, la requérante a accepté que, dans certaines circonstances, le BAJP pouvait légalement retirer le conseil de son affaire, en particulier en cas de rupture de confiance entre son conseil et elle-même;

iv. Dans *Syed* UNDT/2009/93, le Tribunal n'a pas établi une liste exhaustive de motifs pour lesquels le BAJP peut décider de ne pas désigner un conseil ou de retirer un conseil qu'il a désigné. Le Bureau dispose à cet égard d'un large pouvoir discrétionnaire et il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation à celle du BAJP. Le contrôle de légalité devrait se limiter à la question de savoir si, en prenant la décision de ne plus aider la requérante, le BAJP a abusé du pouvoir discrétionnaire dont il est investi;

v. À cet égard, les allégations de la requérante selon lesquelles le Chef du BAJP aurait commis un acte de discrimination à son égard en tant que personne handicapée sont fausses et sans fondement. S'agissant de ces allégations, la charge de la preuve incombe à la requérante. En tout état de cause, rien ne permet de conclure que la décision contestée se soit appuyée sur le handicap de la requérante ou sur tout autre motif dépourvu de pertinence;

vi. Le BAJP a fourni une aide juridique à la requérante entre juillet 2009 et février 2010. Le Chef du BAJP comme le juriste du Bureau en poste à Genève n'ont épargné aucun effort pour répondre aux besoins de la requérante compte tenu de son handicap. Ils ont effectué en son nom toutes démarches appropriées et ont agi à tous moments de manière entièrement satisfaisante à

son égard. Le Bureau s'est occupé de bonne foi de l'affaire de la requérante, qu'il a même traitée en priorité, au détriment d'autres affaires;

vii. Le comportement de la requérante n'a pas permis au BAJP de lui maintenir son aide : premièrement, elle a rejeté l'aide du Bureau pour la deuxième fois en février 2010, sans raison valable et en dépit de la complexité du travail effectué par le juriste du BAJP sur son affaire; deuxièmement, elle a menacé le Chef du BAJP de se plaindre de lui auprès de la Mission du Royaume-Uni et des médias et de signaler le juriste du Bureau en poste à Genève au Conseil de l'ordre des avocats. Dans ces conditions, le climat de confiance qui aurait permis au BAJP de continuer d'aider la requérante n'existait plus.

22. Au vu de ce qui précède, le défendeur demande que la requête soit rejetée dans son intégralité. De plus, considérant que la requérante a manifestement abusé de la procédure devant le Tribunal du contentieux administratif, le défendeur demande au Tribunal de la condamner aux dépens, conformément au paragraphe 6 de l'article 10 de son Statut.

Considérants

23. Concernant, tout d'abord, la question de la recevabilité, en vertu du paragraphe 1 de l'article 8 du Statut du Tribunal, la première condition devant être remplie pour qu'une requête soit recevable est que le Tribunal du contentieux administratif soit « compétent pour en connaître en vertu de l'article 2 » du Statut. De son côté, l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut définit comme suit le champ d'application de la compétence *ratione materiae* du Tribunal :

Le Tribunal du contentieux administratif ... est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne ... contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation ... [p]our contester une décision administrative en invoquant

l'observation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail.

24. Le défendeur présente essentiellement deux arguments à l'appui de l'incompétence alléguée du Tribunal. D'un côté, du fait du statut d'indépendance du BAJP à l'égard du Secrétaire général, ce dernier ne peut pas être tenu pour responsable des actes de ce Bureau, alors que toutes les requêtes introduites devant le Tribunal doivent l'être contre le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation. D'un autre côté, les activités accomplies par le BAJP – aider les fonctionnaires à emprunter les voies de droit ouvertes par le système formel d'administration de la justice – correspondent de par leur nature à un moyen d'action, et non pas à des décisions administratives ayant des incidences sur les droits des fonctionnaires.

25. L'argument fondé sur l'indépendance du BAJP doit être rejeté. Le Tribunal a déjà précisé dans l'ordonnance *Worsley* n° 79 (GVA/2010) que, nonobstant son statut spécial, le BAJP appartient au Secrétariat de l'ONU et, en réalité, fait partie intégrante de l'« appareil administratif de base de l'ONU ». Il peut donc « difficilement être considéré comme une 'partie' distincte du Secrétaire général ».

26. De fait, la section 7.1 de la circulaire ST/SGB/2010/3 (Organisation et mandat du Bureau de l'administration de la justice) dispose que :

Le Bureau d'aide juridique au personnel est dirigé par un chef qui *relève du Directeur exécutif*, sans préjudice de la responsabilité qui lui incombe d'apporter une aide juridique aux fonctionnaires en toute indépendance et impartialité. (c'est nous qui soulignons)

27. La section 7.2 de la même circulaire prévoit que le Chef du BAJP s'acquitte des responsabilités qui lui sont confiées « [s]ous l'autorité du Directeur exécutif » du BAJ, tandis que sa section 3.1 est ainsi libellée :

Le Directeur exécutif *rend compte au Secrétaire général des travaux du Bureau de l'administration de la justice* sans préjudice de l'indépendance de celui-ci. (c'est nous qui soulignons)

28. Enfin, au paragraphe 16 de la résolution 62/228 de l'Assemblée générale, qui a créé le BAJP, le Secrétaire général est prié « d'instituer un code de conduite

régissant les activités des conseils internes et externes fournissant une aide juridique aux fonctionnaires afin de garantir leur indépendance et leur impartialité ».

29. Contrairement à ce qu'affirme le défendeur, les dispositions susvisées n'« excluent » pas le BAJP de la sphère d'autorité du Secrétaire général. Bien au contraire, elles décrivent le dispositif qui instaure une relation de type hiérarchique entre le BAJP et le Secrétaire général. En fait, le Bureau fait partie intégrante de l'appareil de l'ONU et est doté en personnel et en ressources financières et administré par l'Organisation. Néanmoins, les dispositions susvisées insistent sur la nécessité de veiller à ce que le Bureau s'acquitte en toute indépendance de sa responsabilité en matière de fourniture d'une aide juridique. En somme, le BAJP est indépendant sur les plans fonctionnel et opérationnel, en ce sens qu'il ne reçoit pas d'instructions de sa hiérarchie lorsqu'il fournit des conseils aux fonctionnaires ou représente leurs intérêts, tout en demeurant subordonné au Secrétaire général sur le plan administratif.

30. Le présent Tribunal a abouti à une conclusion analogue dans deux jugements qu'il a rendus récemment concernant une autre entité du Secrétariat disposant d'un large degré d'indépendance : dans *Comerford-Verzuu* UNDT/2011/005 et *Kunanayakam* UNDT/2011/006, le Tribunal a jugé que, si le Bureau des services de contrôle interne jouit de l'« indépendance sur le plan opérationnel », le Secrétaire général conserve la responsabilité administrative des actes de celui-ci.

31. En tout état de cause, au-delà de la discussion sur les prérogatives du Secrétaire général sur des organes indépendants sur le plan opérationnel, il convient de souligner que, si le paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal désigne le Secrétaire général comme défendeur devant le Tribunal, il indique qu'il assume ce rôle en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, non en raison de son comportement personnel. En d'autres termes, cette responsabilité est liée à sa position institutionnelle au sein de l'Organisation, à savoir le fait d'être le fonctionnaire de rang le plus élevé et le plus haut représentant de l'Organisation, et la personne chargée d'en assurer le bon fonctionnement global. Le recevabilité d'une requête n'est en aucune manière subordonnée à une

intervention directe du Secrétaire général dans le processus décisionnel ayant débouché sur la décision contestée.

32. De surcroît, en principe, le fait de limiter le contrôle judiciaire aux décisions qui ont ou pourraient avoir été légalement prises par le Secrétaire général reviendrait à laisser des pans entiers de l'activité de l'Administration hors de portée d'un contrôle de légalité digne de ce nom, ce qui semble difficilement compatible avec un ordre juridique qui, comme celui de l'Organisation des Nations Unies, pose comme postulats les principes de la prééminence du droit et de l'accès à la justice (voir *Comerford-Verzuu* UNDT/2011/005 et *Kunanayakam* UNDT/2011/006). De plus, il semble logique de présumer que, si l'Assemblée générale avait eu l'intention de mettre certains secteurs de l'Organisation à l'abri de toute surveillance dans le cadre du nouveau système interne d'administration de la justice, elle l'aurait fait de façon claire et explicite.

33. Quant à l'argument du défendeur selon lequel la décision à l'examen constitue non une décision administrative susceptible d'être contestée au sens de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal, mais un moyen d'action, il n'est pas plus convaincant.

34. Le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel (voir, entre autres jugements et arrêts, *Planas* UNDT/2009/086, *Larkin* UNDT/2010/108, *Elasoud* UNDT/2010/111, *Buscaglia* UNDT/2010/112, *Tabari* 2010-UNAT-030 et *Schook* 2010-UNAT-013) ont confirmé la définition de la « décision administrative » aux fins d'une contestation formelle formulée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans son jugement n° 1157, *Andronov* (2003) :

Les décisions administratives sont donc caractérisées par le fait qu'elles sont prises par l'Administration, elles sont unilatérales et s'appliquent au seul fonctionnaire concerné, et elle ont des effets juridiques directs.

35. La décision du 24 février 2010 de cesser de fournir une aide juridique à la requérante entre dans le champ d'application de cette définition, car elle satisfait aux quatre critères susmentionnés.

36. Premièrement, elle a été prise par le Chef du BAJP. En l'absence de toute indication supplémentaire dans les règles et la jurisprudence pertinentes, l'Administration doit être considérée comme englobant tous les agents et organes faisant partie de sa structure. Si l'on conclut que le BAJP est un organe du Secrétariat de l'ONU, il ne saurait faire aucun doute que la décision contestée émane de l'Administration de l'ONU.

37. Deuxièmement, nul ne conteste que l'acte en question n'a pas pris la forme d'un accord ni reposé sur une quelconque participation de la requérante. Il a été uniquement le fait de l'Administration et doit, en conséquence, être considéré comme unilatéral.

38. Troisièmement, la décision contestée mentionnait la requérante à titre personnel et déployait ses effets exclusivement à son égard. Elle était la seule personne à être visée par elle. Il ne s'agit en aucune façon d'une décision de portée générale, mais d'une décision qui ne s'applique qu'à la seule personne concernée.

39. Enfin, la décision a des effets juridiques directs pour la requérante. Une décision telle que la décision contestée peut éventuellement avoir des incidences sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail de la requérante, au point que l'accès à l'aide du BAJP est une question prévue dans les conditions d'emploi des fonctionnaires des Nations Unies.

40. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal,

[I]es 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.

41. À cet égard, la disposition 11.4 d) du Règlement du personnel dispose ce qui suit :

Le fonctionnaire peut, s'il le désire, s'assurer le concours d'un conseil auprès du Bureau d'aide juridique au personnel ou, à ses frais, d'un conseil externe de son choix, pour le représenter devant le Tribunal.

42. À la différence de la fourniture de conseils juridiques aux fonctionnaires ou de l'introduction de plaintes en leur nom, le fait de décider d'apporter ou de ne

pas apporter une aide à un fonctionnaire implique bel et bien la prise d'une décision – et une décision négative, d'ailleurs – quant au droit énoncé dans la disposition 11.4 d) du Règlement du personnel et, partant, une modification de la situation juridique du fonctionnaire en question.

43. Cette conclusion est conforme aux arrêts *Nwuke* 2010-UNAT-099 et *Abboud* 2010-UNAT-100, dans lesquels le Tribunal d'appel a déclaré recevables deux requêtes contestant des décisions de ne pas enquêter sur des allégations de faute. Il a souligné que le « Tribunal du contentieux administratif ne doit pas refuser d'exercer sa compétence dans des affaires telles que la présente, dans laquelle le règlement prévoit l'exercice du droit en question par le requérant ».

44. En conclusion, la décision contestée dans la requête à l'examen est une décision administrative aux fins de l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. En conséquence, la vérification de la licéité de cette décision relève de la compétence du Tribunal.

45. En ce qui concerne le bien-fondé de la requête, il s'agit tout d'abord, pour déterminer si la décision contestée viole les conditions d'emploi de la requérante, d'établir le contenu et les limites du droit de bénéficier de l'aide du BAJP.

46. Comme indiqué précédemment, ce droit est consacré par la disposition 11.4 d) du Règlement du personnel, laquelle dispose que « [l]e fonctionnaire peut, s'il le désire, s'assurer le concours d'un conseil auprès du Bureau d'aide juridique au personnel ... pour le représenter ... ».

47. On fera remarquer qu'à la différence d'une claire reconnaissance du droit des fonctionnaires de recevoir une « aide » du BAJP, ces dispositions ne reconnaissent pas le droit de se faire représenter par lui. Cette idée est renforcée à la lecture des résolutions 62/228 et 63/253 de l'Assemblée générale, car ces résolutions essentielles, en décrivant la raison d'être et le mandat du Bureau, mentionnent systématiquement une « aide » juridique, mais jamais la « représentation ».

48. On peut donc légitimement en conclure que l'obligation incombant au BAJP de fournir une aide juridique ne va pas jusqu'à celle de représenter les

fonctionnaires souhaitant engager une procédure devant le Tribunal du contentieux administratif.

49. Cette distinction entre une obligation d'aider et une obligation de représenter est à la base de la conclusion du Tribunal dans *Syed* UNDT/2009/093, selon laquelle :

[I]a résolution de l'Assemblée générale doit être interprétée comme créant pour les fonctionnaires un droit de demander la désignation d'un conseil juridique par le Bureau, lequel est tenu de donner des conseils appropriés, notamment sur le fond de l'affaire. Le Bureau est en droit de conseiller aux fonctionnaires de ne pas présenter de requête devant le Tribunal et peut donc légalement refuser de désigner un conseil pour un requérant au motif que sa requête a peu de chances d'aboutir.

50. Il ne s'agit pas de remettre en cause les droits de la défense des requérants, d'autant que la représentation par un conseil n'est pas une condition préalable à l'engagement d'une procédure ni devant le Tribunal du contentieux administratif, ni devant le Tribunal d'appel, et que, de même, il est possible de se prévaloir d'autres moyens de se faire représenter en justice. Au surplus, cette interprétation apparaît comme la plus plausible d'un point de vue pratique, car il serait irréaliste d'attendre du BAJP qu'il absorbe l'intégralité de la demande de défense et de représentation en justice du personnel des Nations Unies. Comme indiqué dans *Kita* UNDT/2010/025, une interprétation des dispositions applicables qui « imposerait au BAJP l'obligation de fournir une aide juridique à tous les fonctionnaires qui la lui demanderaient, y compris ceux qui présenteraient des recours manifestement abusifs, aurait pour effet d'accroître sa charge de travail et porterait préjudice à d'autres requérants qui soumettent des affaires graves ».

51. Il découle de tout ce qui précède que la disposition 11.4 d) du Règlement du personnel impose sans équivoque au BAJP une obligation de fournir des conseils, laquelle, si elle doit être interprétée objectivement et de bonne foi, doit créer pour le Bureau, premièrement, le devoir d'examiner les questions présentées par un requérant potentiel et, deuxièmement, celui de prendre et de communiquer une décision en temps utile quant à l'aide supplémentaire qu'il compte éventuellement fournir au fonctionnaire concerné. Le sens à donner à l'expression « en temps utile » dans ce contexte est à déterminer au cas par cas. Il convient de

veiller à respecter les délais en vigueur et d'éviter toute situation dans laquelle le fonctionnaire se retrouverait dans l'impossibilité d'utiliser lui-même à bon escient les moyens légaux à sa disposition. Il a été satisfait à ces exigences dans la présente affaire.

52. Indépendamment des obligations décrites plus haut, le BAJP dispose d'une large marge de manœuvre afin de décider de représenter un client donné ou, de la même façon, de cesser de le représenter. Toutefois, cette marge de manœuvre, comme tout pouvoir discrétionnaire, n'est pas illimitée. Ainsi que le rappelle constamment la jurisprudence pertinente, il ne faut pas faire un usage abusif du pouvoir discrétionnaire. En particulier,

l'Administration doit agir de bonne foi et respecter les règles de procédure. Ses décisions ne doivent pas être arbitraires ou motivées par des facteurs incompatibles avec une bonne administration ... [s]es décisions ne doivent pas être fondées sur un motif entaché d'erreur, fallacieux ou illicite. (*Asaad* 2010-UNAT-021)

53. À cet égard, la requérante allègue que le refus du BAJP de continuer de lui fournir une aide juridique est assimilable à un acte de discrimination commis à son égard en tant que personne handicapée. Or, la requérante ne présente aucun élément à l'appui de ce grief, alors que, comme le Tribunal l'a déclaré à maintes reprises, la charge de la preuve d'une telle allégation incombe au requérant qui la présente (voir par exemple, *Bye* UNDT/2009/083, *Allen* UNDT/2010/009). La requérante se contente de soutenir que le BAJP n'a pas tenu compte de son handicap. Toutefois, sa représentation des faits n'est étayée par aucun élément probant. Même si elle avait présenté des preuves convaincantes de ce que le BAJP n'avait fait aucun effort pour tenir compte de son handicap, cela ne suffirait pas à démontrer que son handicap a provoqué la décision du Chef du BAJP de cesser de lui apporter l'aide du Bureau.

54. Par ailleurs, les faits de la cause ne révèlent aucun autre comportement arbitraire, irrégularité formelle, erreur matérielle ou erreur manifeste d'appréciation. Pour autant que le Tribunal puisse en juger au vu du dossier, le BAJP n'a pas traité la requérante d'une manière non professionnelle ou incorrecte. En outre, s'agissant des éléments de fait décrits par le défendeur, les échanges entre le BAJP et la requérante montrent qu'une rupture de confiance mutuelle

s'était bel et bien produite. La requérante reconnaît elle-même dans ses conclusions avoir proféré des menaces contre le Chef du BAJP et le juriste du Bureau en poste à Genève.

55. Pour tous ces motifs, le Tribunal est d'avis que la décision contestée ne relevait que de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire dont le BAJP est investi. Dans ces conditions, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son propre jugement à celui du BAJP dans une affaire qui relève du pouvoir discrétionnaire de ce dernier.

56. En ce qui concerne la demande du défendeur tendant à faire condamner la requérante aux dépens en application du paragraphe 6 de l'article 10 du Statut, le Tribunal ne considère pas que la requérante a manifestement abusé de la procédure devant lui. Le fait qu'elle se soit prévalu de la possibilité de contester formellement la décision litigieuse ne saurait être interprété comme abusif en l'espèce, et l'attitude qu'elle a pu manifester à l'égard du personnel du BAJP avant de saisir le Tribunal n'est pas une considération pertinente à cette fin.

Conclusion

57. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal DÉCIDE :

La requête est rejetée dans son intégralité.

Juge Thomas Laker

Ainsi jugé le 27 janvier 2011

Enregistré au greffe le 27 janvier 2011

Víctor Rodríguez, Greffier, Tribunal du contentieux administratif
des Nations Unies, Genève