

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
25 juillet 2003
Français
Original: anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement No 1053

Affaire No 1032 : ABBOUD ET CONSORTS Contre : Le Commissaire général
de l'Office de secours et
de travaux des Nations
Unies pour les réfugiés
de Palestine dans le
Proche-Orient

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES,

Composé comme suit : M. Julio Barboza, Premier Vice-Président, assurant la présidence; M. Kevin Haugh, Deuxième Vice-Président; M. Spyridon Flogaitis;

Attendu que, le 30 septembre 2000, Khalil Fadel Abboud, Taha Hussein Ali, Zakariya Ali Shehabi, Hassan Mahmoud Ghannam et Ass'ad Khalil Abu Khamis, anciens fonctionnaires de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (ci-après dénommé l'UNRWA ou l'Office), ont introduit une requête dans laquelle ils demandaient, en vertu de l'article 12 (ancien article 11) du Statut du Tribunal, la révision du jugement No 934 rendu par le Tribunal le 15 novembre 1999;

Attendu que les conclusions de la requête se lisaient en partie comme suit :

« I. Recevabilité

1. La présente demande de révision du jugement est présentée en vertu de ... l'article 12 ...

2. Attendu que les requérants ont eu communication, dans un délai inférieur à un mois, du document joint [Notes accompagnant les remarques liminaires du Commissaire général lors de la réunion du Cabinet (les « Notes »)], dont le contenu a été dissimulé aux requérants par le défendeur,

Attendu que la présente demande est présentée dans un délai inférieur à un an à compter de la date à laquelle le jugement leur a été notifié,

Attendu que ... les requérants prient le Tribunal de déclarer la demande de révision du jugement recevable. »



Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé au 31 octobre 2001 le délai pour le dépôt de la réplique du défendeur;

Attendu que le défendeur a déposé sa réplique le 21 octobre 2001;

Attendu que les faits de la cause ont été exposés dans le jugement No 934.

Attendu que les principaux arguments des requérants sont les suivants :

1. Si le Tribunal avait eu connaissance des « Notes » lorsqu'il a examiné l'affaire, son jugement en aurait été affecté.

2. Les « Notes » permettent d'établir que les décisions de sanctionner les requérants reposaient sur un parti pris et étaient motivées par des considérations non pertinentes.

Attendu que les principaux arguments du défendeur sont les suivants :

1. La requête ne remplit pas les conditions énoncées à l'article 12 du Statut.

2. Les requérants n'ont pas établi l'existence d'un « fait ».

3. Les requérants n'ont pas apporté la preuve qu'ils n'avaient pas connaissance de l'existence des « Notes » au moment où le jugement a été rendu ou que leur prétendue ignorance des « Notes » n'était pas due à la négligence.

4. Rien n'indique que les requérants aient demandé la révision en temps voulu.

5. Les « Notes » ne prouvent pas le bien-fondé des allégations des requérants selon lesquelles il existait une « faction extérieure »; elles n'auraient donc pu être un facteur décisif s'agissant de la requête initiale.

Le Tribunal, ayant délibéré du 8 au 25 juillet 2002, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal note que la présente affaire est identique à celle qui a fait l'objet du jugement No 1014, *Al Ansari et consorts* (2001). Le Tribunal estime qu'il y a lieu de reproduire ci-après ce jugement dans son intégralité :

« I. Dans chacune des affaires ci-dessus, le requérant demande la révision du jugement qui le concerne. Étant donné que tous les requérants prétendent invoquer le même document pour fonder leur requête et la présenter comme recevable aux termes du Statut du Tribunal, que tous entendent invoquer des motifs analogues et que tous entendent obtenir des réparations similaires, le Tribunal ordonne la jonction de ces affaires.

L'article 12 du Statut du Tribunal prévoit que :

“Le Secrétaire général ou le requérant peut demander au Tribunal la révision d'un jugement en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé du jugement, était inconnu du Tribunal et de la partie qui demande la révision, sans qu'il y ait eu faute à l'ignorer. La demande doit être formée dans le délai de 30 jours après la découverte du fait et dans le délai d'un an à dater du jugement. Le Tribunal peut, à tout moment, soit d'office, soit sur la demande de l'une des parties, rectifier, dans ses jugements, toute erreur

matérielle ou erreur de calcul, ou toute erreur résultant d'une inadvertance ou d'une omission."

II. L'élément censé, dans chaque affaire, constituer un fait "de nature à exercer une influence décisive" ou étayer lesdites demandes de révision, est le document intitulé "NOTES ACCOMPAGNANT LES REMARQUES LIMINAIRES DU COMMISSAIRE GÉNÉRAL LORS DE LA RÉUNION DU CABINET" présenté par chaque requérant et qui reprend ce qui est déclaré être le texte des "Remarques liminaires du Commissaire général lors d'une réunion du Cabinet tenue le 15 mai 1996".

Dans le cadre de sa requête, chaque requérant mentionne très précisément les paragraphes 5 et 6 dudit document comme étant essentiels. Ces paragraphes sont reproduits ci-après :

"5. C'est avec infiniment de plaisir que j'ai pu constater que l'Office comptait dans ses rangs des personnes d'un grand dévouement et d'une grande générosité. Malheureusement, on retrouve également au sein de l'organisation des comportements malsains, et les structures n'y sont pas véritablement adaptées aux difficultés que réservent l'avenir. Un certain nombre de faits me semblent préoccupants :

[*] L'Office, actuellement, n'a rien d'une équipe : c'est une accumulation de fiefs distincts jalousement gardés par leur propre direction. Des tensions malsaines se font sentir entre les différents niveaux et les différentes entités qui le composent;

[*] Il n'existe pratiquement aucune pensée stratégique ni analyse politique au sein de l'organisation. De nombreuses décisions stratégiques semblent avoir été prises à chaud ou par acceptation passive d'une solution unique, et non dans le contexte d'un plan global; et

[*] L'Office ne semble pas avoir tiré profit de l'évolution qui s'est faite, depuis la fin de la guerre froide, dans les esprits au sein de la communauté internationale de l'action humanitaire, notamment la politisation de l'assistance humanitaire et la meilleure façon d'opérer la transition de l'opération de secours à un véritable relèvement.

6. J'ai l'intention, avec votre aide, de transformer profondément l'Office de façon à le rendre apte à mieux accomplir sa mission et, par conséquent, à mieux soutenir et servir les réfugiés palestin[iens], notre raison d'être. Les mesures immédiates seront les suivantes :

[*] Transformer les modes de gestion et adopter une approche de type participatif, indispensable au succès de toute tentative d'instauration d'une structure décentralisée. Une telle approche exige de la part du personnel professionnalisme, honnêteté, sens des responsabilités et fidélité à ses engagements. J'entends favoriser une interaction positive entre les structures, la libre circulation de l'information et un dialogue transparent entre les différentes composantes de l'Office. Nous devons nous débarrasser des comportements malsains de type défensif et protectionniste, qui ont fait obstacle à la réflexion et à l'action. Personne ne sera jamais pénalisé pour avoir exprimé un avis ou pour s'être trompé en toute bonne foi. C'est, bien au contraire, le comportement que l'on attend de vous. Les changements de

mentalité auront des répercussions à tous les niveaux de l'organisation, y compris au sein de mon propre bureau. Je n'ai cessé de vous dire que ma politique était celle de la porte ouverte. Je vous répète que mes proches collaborateurs sont là pour faciliter les contacts entre vous et moi;

[*] Injecter du sang neuf pour stimuler la réflexion et déclencher de nouvelles initiatives novatrices. Je compte faire venir un petit nombre de personnes « testées » de ma connaissance ou qui m'ont été vivement recommandées en raison de leurs excellents états de service. Ces éléments viendront renforcer les effectifs de l'Office dans certains secteurs concernant notamment l'élaboration et l'analyse des politiques, la recherche et l'évaluation, l'action sur le terrain, les programmes de secours et les relations publiques et l'information. Le rôle des nouveaux venus ne consistera pas à endosser la responsabilité d'autres membres du personnel mais plutôt à participer au processus global de restructuration et de dynamisation du système. Plusieurs donateurs ont déjà fait part de leur intention d'accorder des fonds spéciaux à cette fin.”

III. Dans ses répliques aux requêtes de chaque affaire, le défendeur met en question l'authenticité, l'exactitude et la provenance dudit document. Si ses répliques confirment que les registres de l'Office attestent bien de la tenue par le Commissaire général d'une réunion générale du Cabinet le 15 mai 1996 ou aux environs de cette date, comme en témoigne un “message adressé au personnel de l'Office” (copie jointe en annexe des répliques), les dossiers du défendeur ne contiennent ni minutes ni document correspondant au document invoqué par les requérants, et celui-ci précise, en outre, qu'il n'a “pas connaissance que le Commissaire général ait jamais prononcé les paroles qui lui sont attribuées” dans le document invoqué par les requérants. Si le “message adressé au personnel de l'Office” mentionné ci-dessus présente des passages similaires à certains passages dudit document, il ne fait aucunement mention que le Commissaire général ait déclaré “l'Office, actuellement, n'a rien d'une équipe : c'est une accumulation de fiefs distincts jalousement gardés par leur propre direction. Des tensions malsaines se font sentir entre les différents niveaux et les différentes entités qui le composent”, ni d'une quelconque phrase ayant une signification analogue.

IV. En avril 1995, le Directeur des affaires de l'UNRWA en République arabe syrienne avait réuni une Commission d'enquête chargée d'examiner les procédures d'octroi du statut de réfugié particulièrement défavorisé à des réfugiés de Palestine à Dera'a ainsi que les procédures de distribution de l'UNRWA. La Commission, après enquête, a fait diverses constatations préoccupantes ou défavorables à l'encontre de chacun des requérants.

Les constatations générales de la Commission d'enquête portant sur le système de distribution de produits aux réfugiés particulièrement défavorisés faisaient état de fautes graves de la part d'un grand nombre de personnes employées par l'Office dans la gestion et le fonctionnement de ce système ainsi que de pratiques frauduleuses, mauvaise tenue des registres, maintien dans les listes de réfugiés particulièrement défavorisés des noms de personnes décédées, délivrance de cartes au nom de personnes décédées et autres actes de corruption facilitant la fraude à grande échelle. La Commission a conclu qu'il y avait deux catégories de responsables : a) ceux qui prenaient une part active

à ces malversations; et b) ceux qui, étant au courant de ces pratiques, n'avaient pas tenté d'y mettre un terme mais avaient fermé les yeux, en favorisant ainsi la perpétuation.

La Commission d'enquête avait fait des constatations défavorables à chacun des requérants, selon lesquelles ils avaient participé de diverses façons aux malversations ou, dans certains cas, avaient fermé les yeux sur ce qui se passait, les taxant de négligence ou négligence grave et constatant de quelle manière ils avaient manqué à leurs obligations professionnelles, favorisant ainsi la perpétuation de la fraude. Il vaut sans doute ici d'être noté que certains des requérants, en réponse aux allégations les concernant, avaient fait valoir qu'ils n'étaient pas tenus de prévenir la fraude, laissant entendre que la tolérance ou la passivité dont ils avaient fait preuve ne constituait pas une faute de leur part. Le Tribunal, dès lors que la décision du défendeur de mettre fin à l'engagement des requérants pour "faute" ou "dans l'intérêt de l'Office", était fondée sur un constat de négligence ou de manquement à leurs obligations professionnelles, estimait que les constatations avancées étaient des constatations de faute intentionnelle ou de manquement répréhensible aux obligations professionnelles, et non des constatations d'inefficacité ou d'inaptitude naturelle. Il était donc admissible et justifié que le défendeur prenne des mesures disciplinaires à leur encontre plutôt que des mesures administratives applicables en cas d'incompétence ou d'incapacité, mesures disciplinaires qui auraient été appropriées même si la faute ou le manquement n'avait pas été intentionnel.

V. Dans chacune des affaires, le Tribunal avait déjà conclu dans les jugements contestés que le défendeur avait légitimement mis fin à l'engagement du requérant et il n'avait rien constaté qui atteste de préjugé, de parti pris, de motivations répréhensibles ou de considérations non pertinentes qui auraient entaché sa décision.

Des requêtes initiales introduites par les requérants, dans lesquelles ceux-ci contestaient la décision du défendeur de mettre fin à leur engagement, faisaient état de vagues allégations non étayées concernant l'existence de divers organes ou factions nuisibles qui, selon d'autres allégations tout aussi vagues et non étayées, auraient infiltré les échelons les plus élevés de l'UNRWA, ou exerçant implacablement leur influence malveillante, ils auraient entraîné le licenciement injustifié des requérants. Le Tribunal avait, dans les jugements considérés, rejeté ces allégations, considérant qu'elles n'étaient étayées par aucune preuve.

VI. Chacun des requérants demande la révision de ces jugements, faisant valoir notamment que le document en question "NOTES ACCOMPAGNANT LES REMARQUES LIMINAIRES DU COMMISSAIRE GÉNÉRAL LORS DE LA RÉUNION DU CABINET" constitue une preuve péremptoire et déterminante de leurs allégations initiales. En effet, chaque requérant soutient que ledit document atteste que la Commission d'enquête, qui avait établi les faits sur la base desquels avait été prise la décision de mettre fin aux engagements, avait été infiltrée voire contrôlée par des factions ou des individus nuisibles et malfaisants, résolus à formuler des constatations malveillantes et non étayées à l'encontre des requérants, que ces constatations étaient abusives ou entachées de corruption, de partialité ou de parti pris, ou

que le défendeur était un être malveillant ou corrompu, était influencé dans ses décisions par de telles personnes ou encore faisait preuve de partialité ou de parti pris en acceptant de telles constatations pour étayer ses décisions de mettre fin à l'engagement de chacun des requérants.

En d'autres termes, chaque requérant soutient essentiellement que ce document confirme son argument qu'il existait une "faction influente extérieure" ayant exercé des pressions ou une influence sur les travaux de la Commission d'enquête et le processus de décision de l'Administration, que les constatations faites à son encontre étaient le fait de la partialité ou du parti pris de la Commission d'enquête et que, le Tribunal, s'il avait eu connaissance des prétendues remarques du Commissaire général lors du premier examen de son affaire, n'aurait pas formulé les conclusions énoncées dans les jugements qu'il a rendus.

VII. En vertu de l'article 12 du Statut, une demande de révision d'un jugement est recevable si elle répond aux quatre conditions suivantes :

- 1) Existence d'un fait;
- 2) Ledit fait était, avant le prononcé du jugement, inconnu du Tribunal et de la partie qui demande la révision;
- 3) La méconnaissance de ce fait ne constituait pas une faute;
- 4) Le fait en question est un facteur déterminant dans l'affaire.

Dans ses répliques aux requêtes, le défendeur soutient qu'aucune de ces quatre conditions n'est remplie. Le Tribunal reconnaît la validité de cet argument. D'ordinaire, lorsque l'authenticité ou la provenance d'un document prétendument important est mise en question et que des doutes sont exprimés quant à la fiabilité de son contenu ou lorsque des questions se posent quant à la façon dont les requérants sont entrés en sa possession, le Tribunal aura tendance à exiger un complément d'information de la partie qui l'a présenté. Toutefois, dans cette affaire, le Tribunal ne demande pas de complément d'information.

VIII. Au mieux, du point de vue des requérants, le document atteste (si son authenticité est admise pour les besoins de l'argumentation) qu'il existait au sein de la structure administrative de l'Office des "fiefs distincts jalousement gardés par leur propre direction", faisant vraisemblablement référence à des clans constitués en fonction des divisions administratives, et non aux "factions extérieures" dont l'influence a été invoquée ou qui ont été mentionnées par les requérants.

Le Tribunal estime que, même s'il admettait l'authenticité du document pour les besoins de l'argumentation, il ne pourrait le considérer comme une preuve de partialité ou de parti pris de la part de la Commission d'enquête ou de la part du défendeur ou des membres de l'Administration qui sont intervenus dans la décision de mettre fin à l'engagement des requérants. Tel quel, ce document ne saurait attester de l'erreur, de la partialité ou du parti pris de la Commission d'enquête ni la confirmer, pas plus qu'il ne fait état d'un élément susceptible d'excuser la conduite ou les manquements des différents requérants constatés par la Commission d'enquête ou dont le défendeur s'est prévalu pour prendre ses décisions.

IX. De plus, le Tribunal doute que ledit document puisse même être interprété comme révélant un “nouveau fait”, a fortiori comme un fait de nature à exercer une influence déterminante. Si, une fois encore, on en admet l’authenticité pour les besoins de l’argumentation, l’interprétation correcte voudrait que les propos rapportés du Commissaire général soient l’expression d’un point de vue critique sur un problème de gestion plutôt qu’un constat pur et simple de fait.

X. Dans les circonstances, le Tribunal estime que les requérants, considérés collectivement ou individuellement, n’ont présenté aucun fait nouveau de nature à exercer une influence déterminante ni aucun nouvel élément justifiant que les jugements initialement rendus soient révisés et rejette, par conséquent, les requêtes dans leur totalité. »

II. Eu égard à ce qui précède, la présente requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Julio BARBOZA
Premier Vice-Président,
assurant la présidence

Kevin HAUGH
Deuxième Vice-Président

Spyridon FLOGAITIS
Membre

Genève, le 25 juillet 2002

Maritza STRUYVENBERG
Secrétaire