

**Tribunal administratif**

Distr. limitée
31 janvier 2006
Français
Original : anglais

TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Jugement n° 1259

Affaire no 1332

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. Kevin Haugh, Vice-Président, assurant la présidence; M^{me} Brigitte Stern; M. Goh Joon Seng;

Attendu que le 10 mai 2003, un ancien fonctionnaire de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (l'« Office »), a introduit une requête qui ne remplissait pas toutes les conditions de forme prescrites par l'article 7 du Règlement du Tribunal;

Attendu qu'après avoir procédé aux régularisations nécessaires, le requérant a réintroduit sa requête, que le Tribunal a reçue le 29 janvier 2004, et dont les conclusions se lisaient comme suit :

« II. Conclusions

Le requérant se pourvoit contre la décision du défendeur de rejeter la recommandation de la [Commission] paritaire de recours tendant à ce qu'il soit réengagé. Il conteste la décision du défendeur de ne pas lui permettre de réintégrer ses fonctions après que la Cour d'appel a suspendu la condamnation prononcée contre lui. Il demande à être réintégré dans ses anciennes fonctions. »

Attendu qu'à la demande du défendeur, le Président du Tribunal a prorogé jusqu'au 7 juin 2004 puis successivement jusqu'au 31 mars 2005 le délai prescrit pour le dépôt de sa réponse;

Attendu que le défendeur a déposé sa réponse le 28 mars 2005;

Attendu que l'exposé des faits figurant dans le rapport de la Commission paritaire de recours se lit en partie comme suit :

« [...] À compter du 1^{er} novembre 1990, le [requérant] a été engagé à titre temporaire pour une durée indéfinie comme fonctionnaire régional, en qualité d'enseignant de catégorie "D" (classe 6) à l'école primaire de garçons de Jérusalem.

[Le 11 décembre 1994, un tribunal israélien de Ramallah a déclaré le requérant innocent du meurtre d'un homme survenu le 1^{er} janvier 1989. Le 11 février 1999, le tribunal pénal palestinien de Ramallah l'a déclaré coupable de tentative de meurtre à raison des mêmes faits et l'a condamné à une peine de 10 ans d'emprisonnement, ramenée à cinq ans. Le requérant a fait appel de cette décision et a été libéré sous caution le 17 février 1999.]

[...] Le 18 février 1999, [le] Directeur des opérations de l'Office en Cisjordanie a écrit [au] chef du Service général de sécurité en Cisjordanie, lui demandant des précisions sur les faits qui avaient entraîné l'arrestation du [requérant] par l'Autorité palestinienne [...]

[...] Le [requérant] a été suspendu sans traitement à compter du 1^{er} juin 1999.

[...] Le 12 août 1999, [le] Directeur chargé des opérations de l'Office en Cisjordanie a écrit au [requérant], l'informant que l'Administration avait décidé de mettre fin à son engagement [à compter du 1^{er} juin 1999] dans l'intérêt de l'Office, conformément à la disposition 9.1 du Règlement du personnel. »

Le 7 septembre 1999, le requérant a demandé le réexamen de cette décision administrative, soulignant que le Président Arafat avait ordonné le retrait des accusations portées contre lui (tentative de meurtre) et le classement de l'affaire. Le 9 septembre, le Directeur des opérations de l'Office en Cisjordanie a répondu que la demande du requérant avait été « examinée avec soin » mais que « la politique de l'Office concernant les fonctionnaires reconnus coupables d'infractions pénales avait été dûment respectée » et que la décision serait donc maintenue.

Le 12 octobre 1999, le requérant a saisi la Commission paritaire de recours du personnel régional de l'Office, à Amman.

Le 18 décembre 1999, faisant droit à une requête déposée le 23 septembre par le Procureur général adjoint de l'Autorité palestinienne, la Cour d'appel palestinienne a suspendu l'instance concernant le pourvoi du requérant. Le défendeur affirme que, le 2 mai 2000, le Président de la Cour d'appel lui a dit que la Cour ne s'était pas prononcée sur la culpabilité du requérant mais avait rendu un verdict « administratif », donnant suite à « l'instruction du Président Arafat de mettre fin à la procédure afin de clore tous les dossiers concernant des incidents survenus pendant l'Intifada ». Apparemment, le Président de la Cour a indiqué que le requérant ne purgerait pas sa peine puisqu'il avait le droit de faire appel et qu'à cause de l'ordre du Président Arafat, son appel n'avait pas été examiné.

La Commission paritaire de recours a adopté son rapport le 20 juillet 2000. Son évaluation, sa conclusion et sa recommandation se lisaient en partie comme suit :

« [...] **Évaluation et conclusion**

12. [...]

a) Puisque le requérant a été libéré sous caution, que l'instance le concernant devant la Cour d'appel a été suspendue, et que l'affaire a été classée, et qu'il est maintenant un homme libre, la Commission estime que l'Office devrait envisager de le réengager.

b) La Commission estime que le dossier administratif vierge et les bons états de service du requérant justifient qu'il soit réengagé.

[c) Dans ce contexte, puisque le requérant a été libéré, qu'il n'a pas été déclaré coupable par la Cour d'appel et qu'il y a une chance qu'il soit reconnu innocent, il est considéré comme tel tant que sa culpabilité n'est pas établie. La Commission estime donc que le défendeur devrait envisager de le réengager.

[...] **Recommandation**

13. Compte tenu de ce qui précède [...], la Commission recommande à l'unanimité que la décision contestée soit réexaminée ».

Le 6 août 2000, le Commissaire général a transmis au requérant une copie du rapport de la Commission paritaire de recours et l'a informé de ce qui suit :

« J'ai examiné attentivement le rapport de la Commission. Je ne suis pas d'accord avec ses conclusions. Puisqu'une autorité judiciaire compétente vous a déclaré coupable et mis en détention sur cette base, votre condamnation à une peine de prison de plus de trois mois constitue un motif valable de licenciement conformément à la politique de l'Office relative aux fonctionnaires détenus. Le fait que cette condamnation n'a pas été confirmée par la Cour d'appel et que votre innocence aurait pu être établie si la procédure d'appel avait été menée à son terme peut influencer sur une décision concernant votre réengagement mais ne remet pas en cause la validité de la décision de l'Office de vous licencier. La décision de classer administrativement l'affaire, rendue le 18 décembre 1999 par la Cour d'appel, n'a pas eu pour effet d'annuler ou de casser la condamnation prononcée en première instance.

En conséquence, je rejette la recommandation de la Commission paritaire de recours selon laquelle la décision contestée doit être réexaminée, ainsi que votre recours. »

Le 6 septembre 2000, le requérant a écrit au Commissaire général, le priant de reconsidérer sa décision, en joignant une lettre du Procureur général de l'Autorité palestinienne disant que le Bureau du Procureur avait mis fin aux poursuites contre le requérant. L'Office a répondu le 19 septembre que la décision du Commissaire général était maintenue.

Le 29 janvier 2004, le Tribunal a été saisi de la requête susmentionnée.

Attendu que les principaux moyens du requérant sont les suivants :

1. La décision du défendeur viole le principe le plus fondamental du droit, selon lequel toute personne est présumée innocente tant que sa culpabilité n'a pas été établie. L'affaire a été classée. Le requérant ne peut plus faire annuler la

déclaration de culpabilité prononcée à son encontre mais les tribunaux le considèrent innocent.

2. Les bons états de service du requérant justifient son réengagement.

Attendu que les principaux moyens du défendeur sont les suivants :

1. La requête dans son ensemble est irrecevable devant le Tribunal.

2. La décision de mettre fin aux fonctions du requérant a été prise dans l'intérêt de l'Office et conformément à sa politique relative aux fonctionnaires arrêtés, détenus ou traduits en justice. Dans ce contexte, l'Office était fondé à tenir compte, pour appliquer cette politique, de la décision rendue en première instance par le tribunal pénal palestinien.

3. Le requérant n'a pas démontré que le Commissaire général avait commis une erreur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en prenant une décision entachée de considérations extrinsèques, de parti pris, d'une intention illicite ou d'une irrégularité de fond.

Le Tribunal, ayant délibéré du 28 octobre au 23 novembre 2005, rend le jugement suivant :

I. Le Tribunal ne trouve rien à redire à la politique de l'Office selon laquelle un fonctionnaire reconnu coupable d'une infraction pénale et condamné à une peine de prison de trois mois ou plus est en principe licencié « dans l'intérêt de l'Office », sauf si les faits de la cause l'amènent à penser que ledit fonctionnaire n'était pas en faute. Cette politique comporte une clause de sauvegarde : si un fonctionnaire est remis en liberté sans avoir été inculpé ni jugé, il doit en principe être réintégré dans ses fonctions si les informations dont l'Office dispose ne font état d'aucun acte répréhensible de sa part. En outre, un fonctionnaire condamné peut être réengagé par l'Office s'il a purgé sa peine et donc payé sa dette envers la société. Il va sans dire que la réputation et le prestige de l'Office seraient compromis s'il n'avait pas le droit de licencier un fonctionnaire fautif et était tenu de le maintenir en fonctions. Il est juste que la politique de l'Office comporte une clause lui permettant de conserver un fonctionnaire à son service s'il estime que ce fonctionnaire a été condamné à tort. En outre, il n'a manifestement pas intérêt à ce qu'on pense qu'il est tenu de licencier un fonctionnaire même lorsqu'il y a de bonnes raisons de croire que ce dernier a été condamné à tort car tout être doué de raison répugne à voir punir un innocent en violation des principes consacrés par la Charte des Nations Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme.

II. Le requérant a été reconnu coupable de tentative de meurtre par le tribunal pénal palestinien à raison de faits survenus le 1^{er} janvier 1989, alors même que quelques années auparavant, un tribunal israélien de Ramallah l'avait acquitté du chef de meurtre à raison des mêmes faits. Le tribunal palestinien l'a condamné pour cette infraction à une peine de cinq ans d'emprisonnement.

III. Le requérant a interjeté appel de cette condamnation devant la Cour d'appel palestinienne puis il a été libéré sous caution dans l'attente du verdict alors qu'il n'avait purgé que six jours de sa peine. Il a pourtant été licencié à cause de cette condamnation « dans l'intérêt de l'Office », conformément à la politique susmentionnée. Il a demandé l'annulation de cette décision au motif qu'elle était prématurée et que sa condamnation pouvait être infirmée en appel mais le défendeur

a refusé de le faire, soutenant que la déclaration de culpabilité était valable et qu'en conséquence le licenciement était légitime et conforme à sa politique.

IV. Par la suite, le Procureur général adjoint de l'Autorité palestinienne, donnant suite à une ordonnance du Président de l'Autorité palestinienne, a demandé à la Cour d'appel de mettre fin aux poursuites contre le requérant et de classer l'affaire au motif que le tribunal pénal palestinien qui avait jugé l'affaire en première instance avait outrepassé sa compétence parce que les faits reprochés au requérant s'étaient produits avant la création des tribunaux palestiniens, qui n'étaient donc pas compétents en l'espèce. Cet argument concorde avec l'historique de l'affaire puisque, comme il a été mentionné plus haut, le requérant avait déjà été jugé pour meurtre par un tribunal israélien, qui l'avait acquitté. La Cour d'appel palestinienne a fait droit à la requête du Procureur général adjoint et rendu une ordonnance mettant fin à toutes les poursuites et classant l'affaire. Le Procureur général de l'Autorité palestinienne a confirmé à l'Office que la question était close et qu'elle ne ferait plus l'objet d'aucune procédure.

V. Le requérant soutient donc que son licenciement par l'Office doit être annulé et qu'il doit être réintégré dans ses fonctions puisqu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, son appel, qui aurait peut-être permis d'annuler sa condamnation et d'établir son innocence, ne sera pas examiné. Il affirme que, puisqu'il ne peut contester le bien-fondé de sa condamnation par les voies de recours normales, il est injuste de le traiter comme un coupable et il doit être reconnu innocent. Le défendeur a refusé d'annuler la décision de licenciement. Le requérant a donc formé un recours contre ce refus devant la Commission paritaire de recours du personnel régional de l'Office. Celle-ci a conclu que le requérant devait être considéré innocent et que le défendeur devait envisager de le réengager. Elle a recommandé que la décision contestée soit réexaminée. Le défendeur a cependant refusé à nouveau d'annuler le licenciement, expliquant dans sa lettre du 6 août 2000 adressée au requérant qu'il rejetait les conclusions de la Commission et le recours du requérant, pour les motifs suivants :

« Puisqu'une autorité judiciaire compétente vous a déclaré coupable et mis en détention sur cette base, votre condamnation à une peine de prison de plus de trois mois constitue un motif valable de licenciement conformément à la politique de l'Office relative aux fonctionnaires détenus. Le fait que cette condamnation n'a pas été confirmée par la Cour d'appel et que votre innocence aurait pu être établie si la procédure d'appel avait été menée à son terme peut influencer sur une décision concernant votre réengagement mais ne remet pas en cause la validité de la décision de l'Office de vous licencier. La décision de classer administrativement l'affaire, rendue le 18 décembre 1999 par la Cour d'appel, n'a pas eu pour effet d'annuler ou de casser la condamnation prononcée en première instance. ».

VI. Certains jugeront que le défendeur a adopté dans cette lettre une position exagérément formaliste et se demanderont pourquoi il ne s'est pas penché sur la question pratique du réengagement du requérant, qui était probablement le principal objectif de son recours devant la Commission. On aurait ainsi gagné du temps et, s'il avait été décidé que le requérant devait être réintégré dans ses fonctions, les autres questions, telles que celle des arriérés de traitement, auraient pu être réglées plus tard.

VII. Le requérant a ensuite prié le Tribunal d'examiner la décision du défendeur de ne pas annuler le licenciement. Cette procédure soulève plusieurs questions intéressantes, notamment les suivantes :

- i) L'Administration peut-elle se fonder sur la déclaration de culpabilité rendue par le tribunal pénal palestinien pour décider dans l'intérêt de l'Office de mettre fin aux fonctions du requérant alors que celui-ci, en raison de circonstances indépendantes de sa volonté, est privé du droit reconnu à toute personne condamnée de se pourvoir devant une juridiction d'appel, laquelle aurait pu annuler la déclaration de culpabilité et le déclarer innocent?
- ii) Peut-elle se fonder sur cette déclaration de culpabilité alors qu'au fond, la Cour d'appel palestinienne a estimé que le tribunal de première instance n'avait pas compétence pour rendre un tel verdict, et que la peine d'emprisonnement de cinq ans avait été infligée à tort?
- iii) Outre les irrégularités pouvant ressortir des questions i) et ii), la déclaration de culpabilité prononcée par le tribunal palestinien est-elle valable alors qu'un tribunal israélien avait déjà acquitté le requérant du chef de meurtre à raison des mêmes faits?

VIII. Malheureusement, ces questions intéressantes resteront sans réponse, du moins pour l'instant, puisque manifestement le requérant est forclos en sa requête devant le Tribunal. Conformément aux paragraphes 2 et 4 de l'article 7 du Statut du Tribunal, le requérant devait déposer sa requête devant le Tribunal dans les 90 jours à compter du 6 août 2000, date à laquelle le défendeur a rejeté la recommandation de la Commission paritaire de recours et le recours du requérant. Or, le Tribunal n'a reçu la requête que le 29 janvier 2004, sans la moindre explication justifiant ce long retard.

Certes, le Tribunal peut, en application du paragraphe 5 de l'article 7 du Statut, « suspendre l'application des dispositions relatives aux délais », mais il ne prend pas à la légère une telle décision. Dans le jugement n° 359, *Gbikpi* (1985), le Tribunal a jugé que

« dans ce cas précis, rien ne justifi[ait] de suspendre l'application des dispositions relatives aux délais comme l'y autorise le paragraphe 5 de l'article 7 [...] La suspension d'un délai doit être justifiée par des motifs sérieux qui ont empêché le requérant d'agir et porter sur une période raisonnablement brève, ce qui n'est pas le cas ici ».

Le Tribunal estime que la même conclusion s'impose en l'espèce, même s'il compatit à la situation du requérant. À cet égard, il cite le jugement n° 1106 *Iqbal* (2003), dans lequel il a « rappel[é] l'importance qu'il attach[ait] au respect des règles de procédure, qui sont de la plus grande importance pour garantir le bon fonctionnement de l'Organisation » et réaffirmé que « rien ne p[ouvait] justifier que le fonctionnaire croyant avoir été traité de façon injuste tarde à exercer le recours procédural approprié. [Voir le jugement n° 364, *Marazzi* (1986)] ».

IX. Le Tribunal tient toutefois à souligner, pour conclure, que le requérant devrait peut-être maintenant envisager de demander à l'Office de le réengager, puisque le défendeur l'y a en quelque sorte invité dans sa lettre du 6 août 2000 (voir par. V *supra*). Il obtiendra peut-être alors du Tribunal une réponse aux questions formulées au paragraphe VII *supra*, si l'Office refuse de le réengager au motif de sa

condamnation, et si cette fois il engage ses procédures dans les délais. Si le requérant décide de procéder de la sorte, les parties trouveront peut-être quelque intérêt à consulter le jugement n° 951, *Al Khatib* (2000).

X. Par ces motifs, la requête est rejetée dans sa totalité.

(Signatures)

Kevin Haugh
Vice-Président, assurant la présidence

M^{me} **Brigitte Stern**
Membre

Goh Joon Seng
Membre

New York, le 23 novembre 2005

Maritza Struyvenberg
Secrétaire exécutive