

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du Greffe, seul
le texte anglais fait foi.*

114^e session

Jugement n^o 3184

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la troisième requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M. A. C. le 27 juillet 2010, la réponse de la FAO du 20 décembre 2010, la réplique du requérant du 14 mars 2011, régularisée le 31 mars, et la duplique de l'Organisation datée du 15 juillet 2011;

Vu la quatrième requête dirigée contre la FAO, formée par le requérant le 23 décembre 2010 et régularisée le 23 février 2011, la réponse de la FAO du 13 juin, la réplique du requérant du 30 septembre 2011 et la duplique de l'Organisation datée du 13 janvier 2012;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné les dossiers;

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les faits relatifs à la présente affaire sont exposés dans le jugement 3021, prononcé le 6 juillet 2011, concernant la première requête de l'intéressé. Il convient de rappeler que le requérant est entré au service de la FAO en juin 1977 en qualité de garde et qu'il a été promu à plusieurs reprises, atteignant le grade G-4 le 1^{er} juillet 2004 au poste de superviseur adjoint à la sécurité au sein de la Sous-division de la sécurité et des transports de la Division des services administratifs.

En janvier 2008, il fut transféré au poste de commis au contrôle des stocks, de grade G-4, au Service de gestion des infrastructures et des installations.

Dans les locaux de la FAO à Rome, il existe une boutique hors taxes de Groupement d'achats du personnel connue sous le nom d'économat. Son accès est réservé aux membres du personnel autorisés titulaires d'une carte d'économat. Le 22 octobre 2007, le directeur de la Division des services administratifs avisa le requérant qu'il avait appris que celui-ci était entré dans la boutique en question le samedi 20 octobre accompagné d'une amie qui n'y avait pas accès, et ce, malgré l'avertissement du garde. Le directeur avait par conséquent décidé de suspendre ses privilèges relatifs au Groupement d'achats du personnel en attendant de recevoir ses commentaires sur la question. Le requérant, qui était alors en congé de maladie, répondit le 23 octobre qu'il s'était rendu à la boutique hors taxes pour y faire ses propres achats et qu'il avait laissé son amie à l'extérieur. Ayant remarqué que celle-ci était entrée dans la boutique, il l'avait immédiatement raccompagnée dehors. Il ajoutait que le garde de service avait autorisé son amie à entrer car il l'avait prise pour son épouse.

Par courriel du 29 octobre, le directeur de la Division des services administratifs informa l'intéressé que la décision de suspendre ses privilèges relatifs au Groupement d'achats était confirmée au motif qu'il avait fait un faux témoignage au sujet des événements du 20 octobre. D'après le directeur, l'enregistrement vidéo provenant des caméras de surveillance montrait, sans laisser place au doute, que le requérant avait exercé des pressions sur le garde pour que ce dernier laisse entrer son amie dans la boutique et qu'il avait fait des achats avec elle pendant près d'une heure. Le requérant répondit le 7 novembre en niant les accusations portées contre lui et en demandant qu'on lui précise quelle procédure était suivie relativement au comportement inapproprié qui lui était reproché.

Après avoir visionné les enregistrements vidéo, le requérant écrivit le 21 novembre 2007 au directeur de la Division des services administratifs pour donner sa propre version des faits et pour lui demander, entre autres, de retirer les accusations portées contre lui. Le

même jour, le directeur lui répondit que la décision de suspendre ses privilèges relatifs au Groupement d'achats était confirmée. Le 4 janvier 2008, le chef du Service de sécurité écrivit au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines pour l'informer des événements du 20 octobre 2007 et recommanda que des mesures administratives ou disciplinaires soient prises à l'encontre du requérant.

Le 27 janvier 2008, ce dernier saisit le Directeur général d'un recours, contestant la décision de lui retirer ses privilèges. Son recours ayant été rejeté pour défaut de fondement, il saisit le Comité de recours le 10 avril 2008 aux fins d'annulation de la décision en cause. Le Comité estima dans son rapport du 18 décembre 2008 que la décision de retirer au requérant ses privilèges relatifs au Groupement d'achats était appropriée, mais il recommandait de les rétablir étant donné que douze mois s'étaient écoulés depuis que cette décision avait pris effet. Le Directeur général approuva cette recommandation par une décision du 5 mars 2009, que l'intéressé attaqua dans la première requête dont il saisit le Tribunal de céans.

Dans l'intervalle, par mémorandum du 12 juin 2008, le directeur de la Division de la gestion des ressources humaines informa le requérant qu'il envisageait de lui infliger à titre de mesure disciplinaire une suspension sans traitement de deux mois parce que le 20 octobre 2007 il avait enfreint la section 550 du Manuel, relative aux mesures de sécurité et d'urgence, en pénétrant dans les locaux de la FAO avec une amie qui n'avait pas le droit d'y accéder. Il avait également enfreint le paragraphe 2.5 de l'appendice D de la section 103 du Manuel, qui prévoit qu'un garde ne peut autoriser une personne ne détenant pas une carte d'accès valable à pénétrer dans la boutique hors taxes, et les articles 301.1.1 et 301.1.4 du Statut du personnel qui prévoient que les membres du personnel doivent avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux et régler leur conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts de la FAO. D'après les témoignages recueillis, le requérant savait que son amie était entrée dans la boutique en question et il n'avait pas immédiatement informé le garde de sa présence. Le directeur invitait le requérant à formuler ses commentaires dans les cinq jours suivant la réception du

mémorandum, ce que l'intéressé fit le 24 juin 2008. À la fin du mois d'août, la question donna lieu à d'autres échanges entre l'administration et le requérant, qui contesta les faits; néanmoins, la mesure disciplinaire fut confirmée le 17 octobre et prit effet le 1^{er} novembre 2008.

Le 15 janvier 2009, le requérant saisit le Directeur général d'un second recours contestant la décision de le suspendre sans traitement pendant deux mois. Par lettre du 20 mars, il fut informé que son recours avait été rejeté pour défaut de fondement et le 22 avril il saisit le Comité de recours contre cette décision en demandant entre autres l'annulation de celle-ci. À la mi-décembre, il fut informé de la composition du Comité et écrivit le 30 décembre à ce dernier pour demander le remplacement de trois des cinq membres prévus car ceux-ci avaient déjà donné un avis sur son recours précédent, qui concernait également les faits survenus le 20 octobre 2007. Sa demande fut rejetée et le Comité se réunit en janvier 2010, composé des membres prévus. Le requérant démissionna de l'Organisation avec effet au 7 janvier.

Dans son rapport du 18 mars 2010, le Comité de recours estima que la décision de suspendre le requérant sans traitement pendant deux mois reposait sur les mêmes faits que ceux qui avaient motivé le retrait de ses privilèges relatifs au Groupement d'achats; il en concluait qu'il y avait eu violation du principe *non bis in idem* et recommandait que la décision de suspension soit annulée. Il recommandait également que soient versées au requérant toutes les sommes que celui-ci aurait été en droit de percevoir pour les mois de novembre et décembre 2008 si la mesure de suspension sans traitement ne lui avait pas été infligée, que la somme de 1 178,31 euros qu'il avait versée pour ces deux mois au titre des cotisations à l'assurance maladie lui soit remboursée, que l'Organisation verse à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies ses contributions pour les deux mois en question, ainsi que les suppléments que la Caisse pourrait demander, et enfin que toute référence à la mesure de suspension soit retirée du dossier personnel de l'intéressé. Le requérant fut informé le 18 mars que le rapport destiné au Directeur général avait été envoyé au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines. N'ayant reçu aucune

décision définitive, il écrivit au Directeur général le 12 juillet pour lui demander quand il en recevrait une. Il indiquait que, puisque le délai prescrit pour qu'une décision définitive soit prise était écoulé, il allait saisir directement le Tribunal de céans s'il ne recevait pas de réponse dans les sept jours. N'ayant reçu aucune réponse, il introduisit le 27 juillet sa troisième requête auprès du Tribunal pour contester la décision implicite de rejet de son second recours.

Par une lettre du 17 septembre 2010 que le requérant reçut le 24 septembre, le Directeur général l'informa qu'il avait décidé de ne pas entériner les recommandations du Comité de recours et par conséquent de rejeter son recours comme étant dénué de fondement. Il expliquait au requérant que la décision de lui retirer ses privilèges relatifs au Groupement d'achats et celle de lui infliger une mesure disciplinaire de suspension sans traitement reposaient sur des motifs différents et des faits distincts. La décision de retrait des privilèges avait été prise immédiatement après l'entrée d'une de ses connaissances dans la boutique hors taxes : elle visait à protéger l'Organisation et le Groupement d'achats de futures violations des règles de ce groupement et à assurer le respect des privilèges fiscaux sur lequel l'État hôte exerçait un contrôle, tandis que la mesure disciplinaire de suspension sans traitement visait à le sanctionner non seulement pour avoir fait entrer sciemment une personne non autorisée dans la boutique en question, mais aussi pour avoir facilité l'entrée de cette personne dans les locaux de la FAO sans autorisation spéciale un jour non ouvrable, où les visites ne sont pas permises. La mesure disciplinaire avait été prise pour conduite répréhensible telle que définie à la section 330 du Manuel. De plus, les deux mesures en question avaient un but et des effets juridiques totalement différents. Il n'y avait donc eu aucune violation du principe *non bis in idem*. Le requérant attaque cette décision dans sa quatrième requête.

B. Le requérant soutient que la décision du 17 septembre 2010 qu'il attaque a été prise hors du délai prescrit à l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal, c'est-à-dire plus de quatre-vingt-dix jours après l'expiration de la période de soixante jours suivant la notification de

sa réclamation à l'Organisation. La décision du 17 septembre 2010 doit donc être considérée comme «tardive».

Sur le fond, le requérant invoque une violation du principe *non bis in idem* : il soutient qu'il a été sanctionné deux fois pour les événements survenus le 20 octobre 2007 puisque l'Organisation lui a, dans un premier temps, retiré ses privilèges relatifs au Groupement d'achats, puis lui a infligé la mesure disciplinaire de suspension sans traitement.

Le requérant se plaint en outre de ne pas avoir bénéficié des garanties d'une procédure régulière car les accusations portées contre lui dans le mémorandum du 12 juin 2008 n'étaient pas suffisamment précises et reposaient sur des témoignages à propos desquels on ne lui avait pas donné la possibilité de s'exprimer. En outre, il prétend que le Comité de recours a agi en violation du «principe de l'égalité des armes» dans la mesure où il ne lui a pas adressé copie de certains des documents dont il était saisi, à savoir un mémorandum du 21 janvier 2010, qui énonçait la position de l'Organisation au sujet de l'objection qu'il avait formulée quant à la composition du Comité, et l'avis du conseiller juridique de la FAO que le président du Comité avait demandé sur ce point. Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à la FAO de produire ces documents.

D'après le requérant, la décision attaquée a été prise en violation de l'article 301.11.1 du Statut du personnel et de l'article 303.1.11 du Règlement du personnel, selon lesquels le Comité de recours donne au Directeur général des avis sur tout recours formé par des fonctionnaires visant à contester une mesure disciplinaire ou une décision administrative. Il soutient que, puisque le Comité n'a pas étudié certains des arguments qu'il avançait dans son recours, le Directeur général a rejeté certains de ses arguments sans avoir reçu l'avis du Comité à leur sujet. Il soutient également que la décision attaquée n'était pas suffisamment motivée car le Directeur général a rejeté son recours sans répondre à chacun des arguments qu'il avait soulevés.

Le requérant estime que l'Organisation n'a pas prouvé que ses actes justifiaient l'imposition de la mesure disciplinaire prise. Il

reproche au Comité de recours de ne pas avoir procédé à une «reconstitution des événements» en tenant compte de son exposé des faits et aussi de ne pas avoir pris en considération son analyse juridique détaillée des motifs avancés pour justifier la mesure disciplinaire, et il fait valoir qu'en raison de ces omissions le Comité n'a pas étudié le fondement juridique de la mesure disciplinaire qui lui a été infligée. Il ajoute que, d'après le paragraphe 550.3.1 du Manuel, le personnel de sécurité posté aux entrées des bâtiments du Siège est responsable de l'entrée et de la sortie de toutes les personnes; les gardes qui étaient de service le 20 octobre 2007 devraient donc être tenus responsables de l'entrée de son amie dans les locaux de la FAO étant donné qu'ils étaient au courant de sa présence. Le requérant affirme que la sanction disciplinaire lui a été infligée en représailles pour avoir introduit un recours interne contre le retrait de ses privilèges relatifs au Groupement d'achats et que la décision attaquée est donc entachée de détournement de pouvoir.

En outre, selon le requérant, la décision de le suspendre sans traitement était disproportionnée parce que le fait que son amie était entrée dans la boutique hors taxes n'a pas porté préjudice à l'Organisation; cette personne n'avait en fait acheté aucune marchandise. Par conséquent, l'Organisation ne pouvait encourir aucun reproche de la part de l'État hôte, qui autorise uniquement aux fonctionnaires l'achat de marchandises hors taxes dans les locaux de la FAO. Le requérant fait observer qu'il avait à son actif trente ans d'états de service exemplaires.

Le requérant soutient par ailleurs que la composition du Comité de recours était irrégulière parce que trois des cinq membres avaient déjà donné leur avis sur les événements survenus le 20 octobre 2007 lorsqu'ils avaient examiné le recours qu'il avait introduit contre la décision de suspendre ses privilèges relatifs au Groupement d'achats.

Enfin, il fait valoir que l'Organisation ne l'a pas mis en garde contre les conséquences possibles de son acte, soulignant que les gardes qui étaient de service le 20 octobre 2007 n'ont pas attiré son attention sur l'entrée de son amie dans la boutique hors taxes. La FAO

a donc agi en violation du principe de bonne foi et ne l'a pas informé comme elle en avait le devoir.

Dans sa troisième requête, l'intéressé demande au Tribunal d'annuler la décision implicite de rejeter son recours contre la décision du 20 mars 2009 qui confirmait la décision de le suspendre sans traitement pendant deux mois. Dans sa quatrième requête, il demande au Tribunal de joindre ses troisième et quatrième requêtes et d'annuler la décision du 17 septembre 2010 qui rejetait expressément son recours contre la décision de le suspendre sans traitement. Dans les deux requêtes, il réclame des dommages-intérêts pour tort matériel d'un montant équivalant à la somme qu'il aurait reçue s'il n'avait pas été suspendu sans traitement pendant deux mois, augmentée d'intérêts à compter de la date à laquelle son traitement aurait dû lui être versé, ainsi qu'un montant de 1 178,31 euros correspondant aux primes d'assurance maladie qu'il a dû verser à la FAO, augmenté d'intérêts calculés depuis la date où il a versé ces primes jusqu'à la date à laquelle elles lui seront remboursées. Il réclame également le versement d'une somme équivalant aux cotisations que l'Organisation aurait dû verser à la Caisse des pensions pour les mois de novembre et décembre 2008, y compris «des suppléments de retard que la Caisse pourrait demander», et un paiement de 1 534,38 euros correspondant au montant des intérêts qu'il avait dû verser sur un prêt que le non-paiement de son traitement l'avait contraint à souscrire. Il demande en outre l'octroi d'une réparation pour le «préjudice professionnel» subi et pour le dommage causé à sa réputation, ainsi que des dommages-intérêts pour tort moral. Il sollicite du Tribunal qu'il ordonne à la FAO de retirer de son dossier personnel toute référence à la décision de le suspendre sans traitement et de publier le jugement du Tribunal dans le «Bulletin d'information de la FAO». Il demande que sa carrière soit «reconstruite, avec toutes les conséquences que cela implique, eu égard aux mois de novembre et décembre 2008» et il réclame l'octroi de dépens. Enfin, il sollicite également du Tribunal qu'il ordonne à l'Organisation de produire le mémorandum du 21 janvier 2010, la demande d'avis adressée par le Comité de recours au conseiller juridique de la FAO au sujet de

l'objection du requérant à la composition du Comité et l'avis du conseiller juridique sur ce point.

C. Dans sa réponse, la FAO reconnaît que les troisième et quatrième requêtes peuvent être jointes car leur fond ainsi que les faits matériels sont les mêmes. Elle explique qu'il a fallu un certain temps au Directeur général pour prendre sa décision définitive après avoir reçu le rapport du Comité de recours parce que l'affaire était complexe et que l'Organisation avait alors en cours de traitement, à un stade ou à un autre, quatre recours introduits par le requérant. Vu les circonstances, la défenderesse considère que la décision du Directeur général du 17 septembre 2010 a été prise dans un délai raisonnable.

La FAO estime ne pas avoir enfreint le principe *non bis in idem* car la décision de retirer au requérant ses privilèges relatifs au Groupement d'achats et la mesure disciplinaire de suspension sans traitement reposaient sur des motifs différents et des faits distincts. Elle souligne que le paragraphe 1.4 de l'appendice D de la section 103 du Manuel permet de prendre des mesures disciplinaires en plus du retrait desdits privilèges. Elle explique que le retrait de ces privilèges constituait une mesure conservatoire adoptée parce que l'intéressé n'avait pas pris les dispositions voulues pour empêcher une personne non autorisée d'entrer dans la boutique hors taxes et parce qu'il n'avait pas mis un terme à la présence non autorisée de cette personne lorsqu'il s'en était rendu compte. La mesure disciplinaire constituait une sanction prise à son encontre parce qu'il avait sciemment laissé son amie enfreindre les règles du Groupement d'achats sans rien faire, et aussi parce qu'il avait facilité l'entrée d'une personne non autorisée dans les locaux de la FAO un jour non ouvrable.

L'Organisation affirme que le droit du requérant à une procédure régulière a été respecté au cours de la procédure disciplinaire qui a abouti à la décision attaquée. L'intéressé a eu la possibilité de faire valoir ses arguments par écrit, dans son mémorandum du 24 juin 2008, et verbalement, en août 2008. La défenderesse nie que le principe de l'égalité des armes ait été violé en expliquant que le Comité de recours avait sollicité le point de vue de la FAO pour permettre à celle-ci de

répondre aux écritures du requérant. Elle ajoute qu'en vertu de l'article 303.1.33 du Règlement du personnel le conseiller juridique doit fournir une assistance juridique au Comité à la demande de celui-ci. Elle joint à sa réponse une copie de la demande d'avis adressée par le Comité de recours au conseiller juridique, l'avis de ce dernier et une copie du mémorandum de la FAO du 21 janvier 2010. Elle explique que c'est par erreur que l'avis du conseiller juridique n'a pas été joint au rapport du Comité de recours.

La FAO rejette l'interprétation que le requérant donne de l'article 301.11.1 du Statut du personnel et de l'article 303.1.11 du Règlement du personnel. Elle affirme que le Comité de recours a examiné l'historique de l'affaire et les écritures des parties afin d'établir les faits essentiels et de formuler sa recommandation. La défenderesse estime que la décision du Directeur général de ne pas suivre la recommandation du Comité était suffisamment motivée et soutient que le Directeur général n'était pas tenu de donner une réponse détaillée à chaque argument soulevé par le requérant.

L'Organisation prétend en outre que la mesure disciplinaire était justifiée d'un point de vue juridique et que les motifs sur lesquels elle reposait étaient clairement indiqués dans les mémorandums des 12 juin et 17 octobre 2008. Le requérant était entré dans les locaux de la FAO avec son amie sans demander un laissez-passer de visiteur pour elle. Cette situation portait préjudice à l'Organisation, notamment parce que la sécurité avait été compromise du fait qu'une personne non autorisée se trouvait dans ses locaux et que cela pouvait engendrer des difficultés avec l'État hôte. Il était donc raisonnable de considérer que le requérant avait agi non seulement en violation de l'article 301.1.1 du Statut du personnel, qui impose aux fonctionnaires de régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt de la FAO, mais également en violation de l'article 301.1.4, qui impose aux membres du personnel d'avoir en toutes circonstances une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux, et en violation des normes de conduite énoncées à la section 304 du Manuel. Selon l'Organisation, le requérant n'a pas démontré que la mesure disciplinaire en cause était entachée de détournement de pouvoir.

La défenderesse estime par ailleurs que la mesure disciplinaire de suspension sans traitement n'était pas disproportionnée, soulignant que ce n'était absolument pas la mesure la plus sévère à sa disposition. Elle ajoute que, d'après la jurisprudence du Tribunal, l'Organisation a le pouvoir discrétionnaire de déterminer quelle est la mesure disciplinaire appropriée à infliger à un fonctionnaire en cas de conduite répréhensible.

Quant au Comité de recours, la FAO affirme qu'il a été constitué de manière adéquate : le fait pour un membre d'avoir déjà examiné les mêmes faits dans un autre recours formé par la même personne n'est pas un motif prévu par l'article 303.1.22 du Règlement du personnel ou au paragraphe 331.2.31 (*recte*) du Manuel pour récuser un membre du Comité.

Enfin, la FAO soutient qu'elle a agi de bonne foi et qu'il n'était pas nécessaire d'avertir le requérant que ses actes enfreignaient ou pouvaient enfreindre les règles régissant l'accès aux locaux de la FAO et à la boutique hors taxes parce qu'il était garde à l'époque et que les gardes sont censés veiller au respect de ces règles.

S'agissant des conclusions aux fins de réparation formulées par le requérant, la défenderesse soutient qu'elles sont sans fondement puisque l'intéressé n'a pas apporté la preuve d'un quelconque préjudice. Elle souligne qu'il n'a pas démontré qu'il y avait un lien de cause à effet entre son prêt bancaire et la mesure disciplinaire qui lui a été infligée, et elle considère qu'il n'y a donc pas lieu de lui octroyer réparation à ce titre.

D. Dans sa réplique, le requérant indique que, lorsque la décision de suspension sans traitement a été prise, le Tribunal n'avait pas encore annulé la décision de suspendre ses privilèges relatifs au Groupement d'achats : il maintient donc que la décision de le suspendre sans traitement a été prise en violation du principe *non bis in idem*. Il ajoute que le Tribunal a annulé la décision de suspendre lesdits privilèges au motif qu'il n'avait pas agi en violation de l'appendice D de la section 103 du Manuel relatif à ces privilèges. Ce jugement, selon le requérant, confirme que la mesure de suspension sans traitement était

disproportionnée, notamment parce que le Tribunal a estimé que le principal motif de cette mesure, à savoir l'utilisation abusive des privilèges relatifs au Groupement d'achats, était dénué de fondement. Le requérant ajoute que les gardes en service à l'entrée de la FAO le 20 octobre 2007 ont autorisé l'entrée de son amie, qui est arrivée jusqu'à la boutique hors taxes sans passer par le bâtiment lui-même, et qu'il a laissé celle-ci l'attendre sur un siège à l'extérieur de la boutique; il n'a donc pas agi en violation des règles régissant l'entrée des visiteurs.

Outre la réparation qu'il sollicite dans ses requêtes, l'intéressé demande au Tribunal de lui accorder des dommages-intérêts à titre exemplaire. Il précise qu'il réclame 40 493 euros de dépens pour la présente procédure et pour la procédure de recours interne. Il explique que, ne pouvant pas, pendant les deux mois pour lesquels il n'a pas reçu de traitement, honorer les échéances d'un prêt qu'il avait contracté pour acheter sa maison, il a dû contracter un deuxième prêt, de 5 000 euros, pour payer entre autres lesdites échéances.

E. Dans sa duplique, la FAO maintient sa position. Elle soutient que l'interprétation que donne le requérant des règles régissant l'accès aux locaux de la FAO est incorrecte. Elle explique que la section 550.3 du Manuel prévoit que l'accès aux locaux du Siège n'est autorisé qu'à deux catégories de personnes : celles qui ont reçu un «laissez-passer pour le bâtiment» et celles qui ont une raison valable de venir à l'Organisation et qui doivent demander un laissez-passer de visiteur, lequel est normalement délivré du lundi au vendredi et valable pendant l'horaire normal de travail le jour même de sa délivrance. Toute dérogation doit être autorisée par le chef du Service de sécurité. Il est donc indéniable que le requérant a enfreint les règles en faisant entrer une personne non autorisée dans les locaux de la FAO un jour non ouvrable sans avoir demandé un laissez-passer de visiteur ou une autorisation du chef du Service de sécurité. En tant que superviseur adjoint à la sécurité, le requérant connaissait forcément ces règles.

CONSIDÈRE :

1. La première affaire devant le Tribunal concernait la sanction prise à l'encontre du requérant de suspendre temporairement ses privilèges relatifs au Groupement d'achats à la suite d'un incident survenu le 20 octobre 2007. Cet incident a également entraîné la sanction disciplinaire attaquée dans les troisième et quatrième requêtes de l'intéressé. Ayant examiné la première requête, le Tribunal a décidé dans le jugement 3021 d'annuler la décision attaquée selon laquelle la sanction de suspension des privilèges du requérant avait été considérée comme appropriée. Selon le Tribunal, la suspension était illicite. Étant donné qu'il incombe au Directeur général de prendre les précautions voulues pour empêcher l'utilisation abusive des privilèges relatifs au Groupement d'achats, il était loisible à la FAO de suspendre ces privilèges en ce qui concernait le requérant, à titre conservatoire, pour une période raisonnable pendant laquelle elle enquêterait sur les événements en cause. L'enquête n'aurait pas dû prendre plus d'un mois; le retrait des privilèges ne se justifiait donc pas au-delà du 20 novembre 2007. La deuxième requête portait sur une décision de mutation sans rapport avec cette affaire, que le Tribunal a estimée être licite; cette requête a été intégralement rejetée dans le jugement 3022.

2. Dans sa troisième requête, dont le Tribunal est présentement saisi, le requérant attaque le rejet implicite par le Directeur général du recours qu'il a introduit contre la décision de lui infliger la mesure disciplinaire de suspension sans traitement pendant deux mois avec effet au 1^{er} novembre 2008; comme il a été dit plus haut, cette mesure avait été infligée en raison des événements du 20 octobre 2007 qui sont exposés en détail dans le jugement 3021. Le 18 mars 2010, le requérant a été informé que le Comité de recours avait adressé au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines le rapport destiné au Directeur général. Le 12 juillet, le requérant écrivit à ce dernier pour lui demander quand il recevrait une décision définitive, indiquant qu'il saisirait le Tribunal s'il n'avait pas reçu de réponse dans un délai de sept jours. N'ayant reçu aucune réponse, il introduisit le 27 juillet 2010 sa troisième requête, contre le rejet implicite de son recours, en vertu de l'article VII, paragraphe 3, du Statut du Tribunal.

3. Le Directeur général a toutefois pris une décision définitive le 17 septembre 2010 par laquelle il rejetait le recours. Le requérant attaque cette décision dans sa quatrième requête pour les motifs suivants : décision tardive, violation du principe *non bis in idem*, vices de procédure, absence de motivation, violation des droits de la défense, violation de la règle de proportionnalité, non-respect de l'obligation de preuve, détournement de pouvoir, composition irrégulière du Comité de recours, absence de fondement juridique et violation du principe de bonne foi et du devoir d'informer. L'intéressé demande que cette requête soit jointe à sa troisième requête. La décision explicite du 17 septembre 2010 remplace en effet la décision implicite attaquée dans la troisième requête. Les troisième et quatrième requêtes soulevant des questions de fait et de droit identiques et tendant au même résultat, il y a lieu de les joindre et de rendre à leur sujet un seul et même jugement.

4. Dans les deux requêtes, l'intéressé a sollicité la tenue d'un débat oral afin de pouvoir faire comparaître des témoins devant le Tribunal. Le Tribunal se jugeant suffisamment éclairé par les mémoires des parties et les pièces y annexées n'ordonnera pas la procédure orale sollicitée par le requérant.

5. Par lettre du 17 septembre 2010, le Directeur général a informé le requérant qu'il avait décidé de ne pas accepter les recommandations du Comité de recours du 18 mars 2010 et de rejeter son recours comme étant dénué de fondement. Il indiquait qu'il n'y avait pas eu violation du principe *non bis in idem* pour les raisons suivantes :

- Premièrement, le Comité avait commis une erreur de fait en concluant que les deux mesures infligées au requérant — le retrait de ses privilèges relatifs au Groupement d'achats et sa suspension sans traitement — reposaient sur les mêmes faits. La mesure disciplinaire de suspension sans traitement visait effectivement à sanctionner la violation de la section 103 du Manuel (avoir fait entrer sciemment une personne non autorisée dans la boutique hors taxes). Toutefois, elle visait également à sanctionner l'intéressé pour sa violation de la section 550 du

Manuel, des articles 301.1.1 et 301.1.4 du Statut du personnel et de la section 304 du Manuel sur les normes de conduite (avoir fait entrer dans les locaux de la FAO une personne non autorisée un jour non ouvrable où les visites ne sont pas autorisées).

- Deuxièmement, le Comité avait commis une erreur de droit en considérant que le temps était un critère pertinent pour déterminer si le principe *non bis in idem* avait été violé ou non.
- Troisièmement, le Comité avait eu tort de ne pas examiner pleinement les motifs de l'allégation du requérant, et particulièrement son affirmation selon laquelle la deuxième mesure n'avait pas d'objet car la première «visait seulement à [le] punir». Pour l'Organisation, la première mesure avait un caractère conservatoire tandis que la seconde avait été prise pour sanctionner la violation par le requérant des règles du Groupement d'achats, des règles de sécurité, des normes de conduite, mais aussi du Statut du personnel.
- Quatrièmement, le Comité avait mal interprété le jugement 2861, qui présente des différences notables avec l'affaire du requérant et ne va pas dans le sens de la conclusion du Comité selon laquelle il y a eu violation du principe *non bis in idem*.

Afin de justifier sa décision de ne pas retenir la violation du principe *non bis in idem*, le Directeur général renvoyait au jugement 2231, dans lequel le Tribunal a estimé que l'Organisation avait eu raison de prendre trois mesures différentes à l'encontre d'un fonctionnaire qui avait volé un article dans la boutique hors taxes : rétrogradation, mutation et retrait des privilèges relatifs au Groupement d'achats.

6. Le Tribunal relève en premier lieu que la décision attaquée du 17 septembre 2010 a été adoptée six mois après que le Comité de recours eut rendu son rapport au Directeur général et postérieurement à l'introduction par le requérant de sa troisième requête devant le Tribunal, mais néanmoins avant que cette requête ait été notifiée à la FAO. Le Tribunal relève également que l'intéressé a écrit au Directeur général le 12 juillet 2010 pour lui demander quand il recevrait une décision définitive. En ne rendant la décision définitive que le 17

septembre 2010, c'est-à-dire longtemps après que le Comité de recours eut rendu son rapport, la défenderesse a laissé inutilement le requérant dans l'incertitude quant à l'issue de son recours et l'a obligé à introduire deux requêtes : l'une contre le rejet implicite de son recours et l'autre contre la décision explicite définitive lorsqu'il a reçu cette dernière. Le requérant a dû de ce fait supporter les frais qu'implique l'introduction de deux requêtes au lieu d'une. Cela aurait pu être évité si l'Organisation avait répondu à sa demande de décision définitive en lui faisant savoir au moins que la décision explicite allait venir. Le Tribunal accordera donc à l'intéressé des dommages-intérêts d'un montant de 3 000 euros.

7. Contrairement à ce qu'affirme le requérant, le Tribunal est d'avis qu'il n'y a pas eu violation du principe *non bis in idem* et que la mesure disciplinaire était justifiée d'un point de vue juridique. Le principe *non bis in idem* «n'empêche pas qu'il y ait des conséquences à la fois disciplinaires et non disciplinaires à un même acte ou incident. En revanche, il interdit d'imposer des mesures disciplinaires supplémentaires pour des actes ou des omissions qui ont déjà donné lieu à une sanction disciplinaire.» (Voir le jugement 3126, au considérant 17.) Des conséquences découlant de normes distinctes peuvent avoir le même fait pour origine. Chaque mesure correspond à un intérêt différent de l'Organisation et il est donc possible qu'un fait unique ait des conséquences multiples sans que le principe *non bis in idem* soit violé. De plus, dans sa première affaire sur laquelle portait le jugement 3021, le requérant était accusé d'avoir agi en violation de l'appendice D de la section 103 du Manuel, mais le Tribunal a estimé que sa conduite ne relevait pas de cette disposition.

8. En l'espèce, pour ce qui concerne le principe *non bis in idem*, l'Organisation a manifestement fondé la décision de retirer au requérant ses privilèges relatifs au Groupement d'achats à titre provisoire sur l'appendice D de la section 103 du Manuel. Le Directeur général indique dans la décision attaquée que, même si «la mesure disciplinaire [de suspension sans traitement] visait également à sanctionner [le requérant] pour avoir enfreint la section 103 du Manuel en faisant

entrer sciemment une personne non autorisée dans la boutique hors taxes, elle reposait également sur le fait que [le requérant] avait fait entrer une personne non autorisée dans les locaux de la FAO ([il] est entré dans les locaux avec cette personne sans avoir demandé pour elle une autorisation spéciale permettant sa présence dans lesdits locaux) un samedi, c'est-à-dire un jour non ouvrable où les visites ne sont pas autorisées, et ce, en violation de la section 550 du Manuel [...]. En agissant comme il l'a fait, [le requérant] a enfreint les [règles] fondamentales régissant la conduite du personnel (articles 301.1.1 et 301.1.4 du [Statut] du personnel), les sections 103 et 550 du Manuel, ainsi que les normes de conduite figurant à la section 304 du Manuel, compte tenu tout particulièrement de [sa] qualité de superviseur adjoint à la sécurité.» Étant donné que les informations ci-dessus ont été communiquées à l'intéressé dans chacun des mémorandums précédant l'imposition de la sanction et ont été confirmées tout au long de la procédure disciplinaire, il est manifeste que la mesure disciplinaire se fondait sur une base légale.

9. De plus, il n'existe pas de règle établie selon laquelle «l'application des deux types de mesures pour la même série de faits [...] devrait être mise en œuvre à peu près simultanément», comme l'indique le Comité de recours dans son rapport. La règle générale en vigueur est que toute mesure doit être prise dans un délai raisonnable. En l'espèce, le requérant a été informé par un courriel daté du 29 octobre 2007 que la Division de la gestion des ressources humaines serait chargée d'examiner la nécessité de prendre des mesures disciplinaires suite aux événements du 20 octobre 2007. Dans un mémorandum du 4 janvier 2008, le chef du Service de sécurité recommanda au directeur de la Division de la gestion des ressources humaines qu'une mesure administrative ou disciplinaire soit prise à l'encontre du requérant pour la conduite qu'il avait eue le 20 octobre 2007. Par mémorandum du 12 juin 2008, le directeur informa l'intéressé qu'il envisageait de lui imposer à titre de mesure disciplinaire une suspension sans traitement de deux mois, conformément au paragraphe 330.2.21 du Manuel. Le requérant, qui avait été invité à formuler des commentaires sur la mesure envisagée, contesta les faits,

mais la mesure disciplinaire fut confirmée le 17 octobre 2008 et prit effet le 1^{er} novembre 2008. Compte tenu de la complexité de l'affaire et des documents détaillés à examiner dans le cadre des recours simultanés, le Tribunal estime que le temps mis pour prononcer la mesure disciplinaire de suspension sans traitement et pour la confirmer était raisonnable.

10. Le requérant soutient que la décision du Directeur général est viciée par «l'absence et/ou l'insuffisance de motifs». Selon lui, hormis pour ce qui est du principe *non bis in idem*, le Directeur général «s'est borné à faire état des affirmations du Comité de recours, sans rien y ajouter» et sa «décision est seulement étayée par la référence faite au jugement 2861 du Tribunal». Selon une jurisprudence constante, «[l]'exigence de la motivation d'une décision ou d'un avis est destinée à permettre aux personnes ou organes intéressés de savoir quels en sont les motifs [...]. Ce but peut aussi être atteint lorsque les motifs figurent dans un autre document auquel l'autorité se réfère de façon explicite ou implicite, notamment lorsqu'une autorité supérieure fait siens les motifs d'une autorité inférieure ou se rallie à un préavis qui lui est adressé.» (Voir, en particulier, le jugement 1673, au considérant 6.) Le Directeur général n'était donc pas tenu dans sa décision définitive d'apporter une réponse détaillée à chacune des objections soulevées par le requérant. Il lui suffisait d'indiquer pour quels motifs il adoptait ou rejetait la recommandation de l'organe consultatif et quelle était la motivation de la décision initiale. Dans sa décision de cinq pages du 17 septembre, le Directeur général a clairement décrit la conduite répréhensible du requérant ainsi que les règles que celui-ci avait enfreintes. Il a également fait une référence implicite aux mémorandums qui ont abouti à la décision de suspendre l'intéressé sans traitement pendant deux mois. La décision était donc détaillée et raisonnable. En conséquence, l'Organisation s'est acquittée de l'obligation de fournir une décision motivée et le moyen du requérant est dénué de fondement.

11. Le requérant affirme que, dans le mémorandum du 12 juin 2008, les accusations n'étaient pas formulées avec précision et que,

même si certaines règles étaient citées, il n'était pas précisé à quels points exacts l'Organisation voulait se référer, ni surtout quel lien pouvait être fait entre les infractions qu'il avait supposément commises et les règles elles-mêmes. Le requérant affirme également que les quatre témoignages qui étaient joints au mémorandum du 4 janvier 2008 susmentionné avaient été recueillis à son insu et sans qu'il puisse être présent en vue d'un contre-interrogatoire. Citant ces exemples ainsi que la jurisprudence concernant le droit d'être entendu avant qu'une sanction ne soit imposée, il avance que les droits de la défense n'ont pas été respectés dans la procédure disciplinaire. Le Tribunal constate que le mémorandum de sept pages du 12 juin, accompagné du mémorandum de trois pages du 4 janvier, indique clairement les actes du requérant qui ont donné lieu à la recommandation d'une mesure disciplinaire, ainsi que les articles du Statut du personnel et les sections du Manuel (avec citation des extraits pertinents) qui ont été enfreints du fait de la conduite reprochée, et il précise le délai à respecter pour soumettre une réponse aux accusations. De plus, il ressort du dossier que l'intéressé a eu la possibilité de présenter sa défense par écrit et oralement tout au long de la procédure et de faire connaître sa réponse aux accusations portées contre lui (y compris aux témoignages) avant que la sanction de suspension sans traitement ne lui soit imposée. Le moyen relatif à la violation des droits de la défense ne saurait donc être retenu.

12. Le requérant affirme en outre que l'Organisation ne s'est pas acquittée de la charge de la preuve. Or il est incontesté que le requérant a fait entrer une personne non autorisée dans les locaux de la FAO un jour où les visites n'étaient pas permises, sans demander d'autorisation spéciale, et qu'il est resté avec elle dans la boutique hors taxes pendant seize minutes. Ces actes contrevenaient aux règles de l'Organisation et ont motivé la mesure disciplinaire imposée à l'intéressé. L'affirmation de ce dernier n'est donc pas fondée.

13. Le requérant allègue un détournement de pouvoir. Il est manifestement dans l'intérêt de l'Organisation de sanctionner toute conduite répréhensible de la part de ses fonctionnaires. Les accusations qui sont à la base de la décision ont été étayées et rédigées en termes

précis, le requérant a eu la possibilité d'y répondre et les conclusions factuelles de l'Organisation reposaient sur des éléments clairs. L'intéressé n'a quant à lui présenté aucun élément démontrant que la décision avait été prise pour des motifs autres que ceux énoncés par le Directeur général. Il n'y a donc pas eu détournement de pouvoir.

14. Par ailleurs, le requérant soutient que la mesure disciplinaire était disproportionnée. Il relevait du pouvoir d'appréciation du Directeur général de fixer la durée de la sanction disciplinaire et, conformément à la jurisprudence, le Tribunal n'interviendra que si la décision est entachée d'un vice de nature à en entraîner l'annulation (voir les jugements 207, 2262, 2849 et 2944).

Le Tribunal fait observer que le paragraphe 330.2.21 du Manuel ne précise pas de durée maximale pour la mesure de suspension sans traitement, il prévoit seulement que cette durée doit être indiquée. Par sa conduite, même si elle n'est pas considérée comme une utilisation abusive des privilèges relatifs au Groupement d'achats au sens de l'appendice D de la section 103 du Manuel, le requérant enfreignait les règles du Groupement d'achats, ainsi que les règles de l'Organisation régissant l'entrée de personnes non autorisées dans les locaux de la FAO. L'intéressé, qui était superviseur adjoint à la sécurité, non seulement connaissait bien ces règles, qu'il était chargé de faire respecter, mais aurait dû aussi donner l'exemple aux autres membres du personnel, et le fait qu'il avait agi en violation des règles en vigueur a été à juste titre considéré comme une conduite répréhensible. Il n'a pas démontré que son cas avait été traité en fait et en droit différemment d'un autre cas semblable. Il s'ensuit que la mesure disciplinaire de suspension sans traitement pendant deux mois était justifiée d'un point de vue juridique et n'était pas disproportionnée.

15. Le moyen du requérant selon lequel la composition du Comité de recours était irrégulière est lui aussi dénué de fondement, de même que son argument concernant la violation du «principe de l'égalité des armes». Le requérant a objecté, dans son mémorandum adressé au secrétaire du Comité de recours, à la composition du Comité en faisant valoir que trois membres avaient déjà examiné les

mêmes faits dans le cadre d'un recours précédent. Le Comité, ayant reçu les commentaires de l'Organisation concernant les objections soulevées par le requérant et l'avis du conseiller juridique, conformément au paragraphe 331.3.5 du Manuel et à l'article 303.1.33 du Règlement du personnel, a rejeté l'objection formulée par l'intéressé au sujet de sa composition. Le Tribunal estime que la règle traitant spécifiquement de la récusation de membres du Comité de recours énoncée au paragraphe 331.2.31 du Manuel ne dresse pas une liste complète et exhaustive des circonstances dans lesquelles un membre peut être écarté de l'examen d'un recours. La fonction fondamentale de la procédure de recours interne, qui constitue «une garantie importante des droits des fonctionnaires et de la paix sociale» (voir le jugement 1317, au considérant 31), exige que «les membres de l'organe de recours interne soient non seulement impartiaux et objectifs, mais encore que leur comportement et leur situation personnelle ne puissent donner lieu à ce qu'une personne raisonnable ayant connaissance des faits soit fondée à en douter. Sur ce dernier point, on se bornera à observer que la confiance du personnel dans les procédures de recours interne est indispensable au bon fonctionnement de toutes les organisations internationales et permet d'éviter que les litiges débordent du cadre de ces organisations.» (Voir le jugement 2671, au considérant 11.) Si un membre du Comité de recours, après avoir déjà pris position sur le fond d'un recours, était par la suite appelé à siéger dans un nouveau comité de recours pour exprimer un avis sur les mêmes points de fond dans le cadre d'un recours ultérieur, son impartialité et son objectivité pourraient être mises en doute.

Mais en l'espèce, s'il est vrai que les deux recours portaient sur certains faits communs, les questions en cause étaient, elles, complètement différentes. Plus précisément, le premier recours concernait une décision administrative de suspendre les privilèges du requérant relatifs au Groupement d'achats, prise parce qu'on lui reprochait une utilisation abusive de ces privilèges, tandis que le second recours portait sur une sanction disciplinaire imposée parce qu'on lui reprochait d'avoir enfreint les règles de l'Organisation mentionnées plus haut. Par ailleurs, la demande d'avis présentée par le président du Comité de recours au conseiller juridique, au sujet d'un

point de droit relatif à la récusation de trois membres du Comité de recours, était appropriée et conforme à l'article 303.1.33 du Règlement du personnel. Le requérant invoque une violation du principe de l'égalité des armes parce que le Comité de recours ne l'a pas informé qu'il avait demandé le point de vue de l'Organisation et l'avis du conseiller juridique au sujet de son souhait de récuser trois des membres du Comité. L'article 303.1.342 du Règlement du personnel exige en effet que le fonctionnaire ait accès à tous les documents pertinents examinés par le Comité. L'avis juridique et le point de vue de l'Organisation auraient dû être communiqués à l'intéressé. Toutefois, ce non-respect de l'article 303.1.342 du Règlement du personnel n'invalide pas la décision des membres du Comité de poursuivre l'examen du recours car il s'agissait en l'occurrence d'une décision appropriée.

16. Enfin, le requérant invoque un vice de procédure dans la mesure où l'article 301.11.1 du Statut du personnel et l'article 303.1.11 du Règlement du personnel ont été violés. Le Comité de recours a estimé que la décision attaquée enfreignait le principe *non bis in idem*, ce qui était suffisant pour invalider ladite décision et justifier la recommandation de l'annuler. Dès lors, il n'y avait pas lieu que le Comité se penche sur chacune des conclusions présentées dans le cadre du recours, puisqu'elles étaient englobées dans sa recommandation d'annuler la décision. L'avis rendu par le Comité était donc approprié et le Directeur général n'avait aucune obligation légale de demander une recommandation spécifique pour chacune des conclusions restantes.

17. Il découle de ce qui précède que rien ne prouve que l'Organisation ait agi de mauvaise foi ou qu'elle ne se soit pas acquittée de son devoir d'information. Le requérant ayant obtenu partiellement gain de cause, le Tribunal lui accordera 2 000 euros à titre de dépens.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La FAO versera au requérant des dommages-intérêts d'un montant de 3 000 euros.
2. Elle lui versera également 2 000 euros à titre de dépens.
3. Les requêtes sont rejetées pour le surplus.

Ainsi jugé, le 9 novembre 2012, par M. Giuseppe Barbagallo, Juge présidant la séance, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 6 février 2013.

GIUSEPPE BARBAGALLO
DOLORES M. HANSEN
MICHAEL F. MOORE
CATHERINE COMTET