



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NBI/2022/008

Jugement n° : UNDT/2023/078

Date : 26 juillet 2023

Original : français

Devant : Juge Francesco Buffa

Greffe : Nairobi

Greffier : Abena Kwakye-Berko

MIANTOLOUM

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseils du requérant :

Mog-nan Kembetiade

Jean-Michel OLAK

Conseil du défendeur :

Alister Cumming, UNICEF

Rosangela Adamo, UNICEF

Introduction

1. Le requérant, un ancien fonctionnaire des Nations-Unies, un spécialiste de la chaîne d'approvisionnement de classe P-3 employé à Kinshasa, en République Démocratique du Congo ("RDC") par le Fonds des Nations Unies pour l'Enfance, ("l'UNICEF"), conteste la mesure disciplinaire de renvoi pour faute dont il a fait l'objet de la part de l'UNICEF.

Rappel des faits

2. Le requérant a occupé le poste de coordonnateur de la logistique à Médecins Sans Frontières ("MSF") en Ouganda, du 13 mars 2016 au 20 septembre 2017.¹

3. Le 25 mai 2017, le requérant a soumis sa candidature au poste de spécialiste logistique de classe P-3 au sein de l'UNICEF au Niger.²

4. Le 2 août 2017, il passait l'entretien pour ce poste dont il a accepté l'offre le 13 décembre 2017 et pris fonction le 31 décembre 2017.³

5. Le 19 juillet 2017, une évaluation technique réalisée par la responsable logistique de MSF révélait des dysfonctionnements dans le déroulement des activités de la mission.⁴

6. Par courrier daté du 9 avril 2018, MSF-France informait le requérant que des fautes avaient été remarquées après qu'il eut quitté son poste de coordonnateur de la logistique en Ouganda et qu'une enquête avait été ouverte.⁵ MSF-France invitait le requérant à un entretien pour lui faire part des conclusions

¹ Requête, annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, section IV, page 5, para. 28. Réponse, page 2, para 2.

² *Ibid.*, section III, page 3, para. 25.

³ Requête, annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, page 3, section III, para. 12.

⁴ Requête, courrier daté du 17 juillet 2018 joint en annexe.

⁵ Réponse page 2, para. 3.

de l'enquête et pour qu'il présente sa version des faits. Le requérant ne s'est pas présenté à l'entretien mais a répondu par écrit aux questions de MSF-France.⁶

7. Par courrier daté du 17 juillet 2018, la Directrice générale adjointe de MSF-France informait le requérant que l'enquête confirmait l'existence de fraudes de grande ampleur.⁷ Elle rappelait qu'en 2017, le requérant coordonnateur de la logistique de la mission était responsable du choix des fournisseurs et de la validation des paiements. L'enquête avait établi qu'un tel niveau de fraude n'avait pas pu s'effectuer sans l'implication du requérant. La Directrice générale adjointe de MSF-France informait également le requérant de la fin de sa collaboration avec MSF, et que cette décision pouvait faire l'objet d'un appel dans un délai de deux mois.⁸

8. Le 13 septembre 2018, le requérant a fait appel de la décision de la Direction Générale de MSF de mettre un terme à leur collaboration.⁹

9. Par courrier daté du 15 octobre 2018, le président de MSF-France notifiait au requérant le rejet de son appel, confirmant ainsi la décision de ne plus l'autoriser à travailler pour MSF.¹⁰

10. Le 23 novembre 2019, le requérant postulait auprès de l'UNICEF au poste de spécialiste de la chaîne d'approvisionnement de classe P-3 en RDC.¹¹

11. Par courrier en date du 31 janvier 2020, le chef de mission de MSF- Niger attestait de la bonne collaboration du requérant et de son rôle prépondérant dans l'exercice des activités de l'organisation .¹²

⁶ *Ibid.*, para. 4.

⁷ Requête, annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, page 3, para 13.

⁸ *Ibid.*, courrier daté du 17 juillet 2018 joint en annexe.

⁹ Réponse, page 3, para 6. Annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, page 4, para. 16.

¹⁰ Réponse, page 3, para. 6. Annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, page 4, para. 17.

¹¹ Réponse, page 3, para. 7.

¹² Requête, 3-Mail de bonne collaboration de MSF au Niger.

12. A l'issue du processus de recrutement, l'UNICEF a sélectionné le requérant le 17 février 2020¹³ et lui a proposé le poste pour lequel il a pris fonction le 2 mars 2020.¹⁴

13. Le 10 octobre 2020, une éventuelle faute professionnelle impliquant le requérant a été signalée au Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF. Il y était relevé que dans le formulaire de candidature électronique qu'il avait rempli, le requérant n'avait pas mentionné qu'il avait fait l'objet d'une enquête interne pour faute par son ancien employeur, MSF.¹⁵

14. Le 3 mai 2021, le Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF informait le requérant qu'il enquêtait sur les accusations formulées à son encontre.¹⁶

15. Le Bureau de l'audit interne et des investigations a procédé à un interrogatoire du requérant le 18 mai 2021.¹⁷

16. Le 22 juillet 2021, le requérant a postulé au poste de Directeur de la chaîne d'approvisionnement, au sein de la Division de l'approvisionnement de l'UNICEF à Copenhague au Danemark. Le formulaire de candidature électronique de l'UNICEF demandait au candidat si des mesures disciplinaires avaient déjà été prises à son encontre par un de ses anciens employeurs. Le candidat avait répondu de manière négative à la question.¹⁸

17. Par mémorandum daté du 12 août 2021, le Chef des enquêtes du Bureau de l'audit interne et des investigations de l'UNICEF a transmis à l'adjoint du directeur exécutif de l'UNICEF un rapport d'enquête.¹⁹

18. Le 16 septembre 2021, le requérant était accusé de faute pour avoir fausement déclaré dans deux de ses candidatures à des postes de l'UNICEF, les 23 novembre 2019 et le 22 juillet 2021, ne pas avoir fait l'objet de mesures

¹³ a., Annexe 1 intitulée *lettre de notification d'action disciplinaire de l'UNICEF*, page 4, para 22.

¹⁴ Réponse, page 4, para. 10.

¹⁵ *Ibid.*,

¹⁶ *Ibid.*, para. 12.

¹⁷ *Ibid.*,

¹⁸ *Ibid.*, page 4, paras 13-14.

¹⁹ *Ibid.*, page 5, para 16.

disciplinaires pour faute de la part d'un ancien employeur ou d'une association professionnelle alors qu'il avait fait l'objet de telles mesures de la part de MSF-France le 17 juillet 2018.²⁰

19. Par courrier daté du 18 octobre 2021, la Directrice générale adjointe à la gestion informait le requérant que les allégations formulées à son encontre étaient établies et constituaient une faute grave justifiant son renvoi.²¹

20. Le 29 octobre 2021, le requérant a demandé le contrôle hiérarchique de la décision contestée.²²

21. Le 10 janvier 2022, le requérant a déposé la requête indiquée au para. 1

22. Dans sa réponse datée du 25 février 2022, le défendeur a avancé qu'il existait des preuves claires et convaincantes des fausses déclarations du requérant dans deux de ses candidatures à des postes au sein de l'UNICEF, en violation de l'alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel et de l'alinéa a) de la disposition 1.5 du Règlement du personnel. Il a affirmé que ces faits constitutifs de faute justifiaient la sanction disciplinaire imposée au requérant dont la requête devrait être rejetée.

23. Par l'ordonnance No. 043 (NBI/2023) du 16 février 2023, le Tribunal a ordonné aux parties de déposer leurs conclusions finales au plus tard, le 10 mars 2023, ce qu'elles ont fait dans le délai.

Moyens du requérant

24. Le requérant conteste la décision de renvoi prise à son encontre pour faute grave qu'il estime être une mesure injustifiée et disproportionnée.

25. D'après le requérant, la lettre de fin de collaboration que lui a adressée MSF le 17 juillet 2018 ne constitue pas une mesure disciplinaire ni une sanction, vu qu'il n'était plus contractuellement engagé par cette organisation. "La sanction

²⁰ *Ibid.*, para 17.

²¹ Requête, annexe 6 Lettre de mesure disciplinaire (séparation de service- rupture de contrat) UNICEF.

²² *Ibid.*, annexe 8- *evaluation request for management*.

disciplinaire est encadrée par l'article L. 1331-1 du Code du travail français. Elle se définit comme une mesure prise par l'employeur à l'encontre d'un salarié pour un agissement « considéré comme fautif » [...] ce qui ne fut pas son cas.” Par conséquent, le rapport de salarié et d'employeur n'existait plus entre le requérant et MSF en date du 17 Juillet 2018. L'UNICEF ne saurait se prévaloir du droit de mettre un terme au contrat de travail du requérant le 18 octobre 2021 en évoquant une lettre de MSF datant du 17 juillet 2018.

26. Le requérant fait valoir que le statut du règlement du personnel des Nations-Unies n'autorise pas l'UNICEF à licencier un de ses employés pour des motifs non-établis car la lettre de non-collaboration datée du 17 juillet ne saurait constituer une sanction disciplinaire à l'encontre du requérant qui n'a plus aucun engagement contractuel avec cette organisation.

27. Le requérant affirme que l'Administration n'a pas considéré les voies de recours disponibles pour un règlement à l'amiable du différend.

28. Le licenciement du requérant pour faute grave sur la base de l'attestation de MSF n'est pas un motif valable de renvoi. Cette mesure disciplinaire est abusive et sévère dans la mesure où elle brise sa carrière au sein de l'Organisation des Nations Unies.

29. Par ailleurs, le requérant fait valoir un courrier électronique de MSF datant du 31 Janvier 2020 attestant de sa bonne collaboration avec l'organisation. Il soutient que “toutes les entités de MSF fonctionnent ensemble sous la tutelle de MSF International donc un témoignage de bonne collaboration d'une des sections de MSF venant de leur chef de mission annule systématiquement la lettre de non-collaboration.”

30. En l'espèce, le requérant conteste que les faits établis soient constitutifs de faute grave en droit et fait grief du traitement qui lui été réservé au moment de l'exécution de la mesure disciplinaire de l'UNICEF.

31. Par conséquent, la décision de sanctionner le requérant sur la base de l'attestation faite lors du processus de son recrutement par l'UNICEF n'est pas un motif valable de licenciement.

32. Le requérant estime que la réintégration dans ses fonctions au sein de l'UNICEF au même grade et salaire d'avant son licenciement est légitime, tout comme le paiement de dommages et intérêts en réparation des préjudices subis.

Arguments du défendeur

33. Le défendeur soutient que les allégations de faute grave contre le requérant sont bien fondées. Dans deux de ses dossiers de candidatures pour des postes à l'UNICEF, le 23 novembre 2019 et le 22 juillet 2021, ce dernier a faussement déclaré ne pas avoir fait l'objet de mesures disciplinaires pour inconduite de la part d'un employeur ou d'une association professionnelle tout en ayant été sanctionné par MSF le 17 juillet 2018.

34. La décision de la Direction générale de MSF datée du 17 juillet 2018 est une sanction disciplinaire prise pour faute grave prise contre le requérant. Ayant constaté que ce dernier était impliqué dans de graves malversations alors qu'il était coordonnateur de la logistique en Ouganda en 2017, la Direction générale de MSF a pris à son égard la décision de mettre fin à leur collaboration.

35. Par ses fausses déclarations dans deux formulaires de ses dossiers candidature au sein de l'UNICEF, le requérant n'a pas fait preuve d'intégrité en violation de l'alinéa b) de l'article 1.2 du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies (L'ONU). Ses fausses déclarations constituent également un manquement à son obligation de fournir, lors du dépôt de sa candidature, tous renseignements requis, conformément à l'alinéa a) de la disposition 1.5 du règlement du personnel de l'ONU.

36. Le défendeur soutient que les fausses déclarations du requérant constituaient des fautes graves, indépendamment de l'issue d'un recrutement et

que ce dernier a fait preuve de malhonnêteté et d'un manquement grave à son devoir d'intégrité.

37. En accord avec les dispositions réglementaires applicables, le droit du requérant à une procédure juste et équitable a été respecté. Ce dernier n'a pas démontré l'existence d'un préjudice infondé résultant de la décision contestée.

38. Selon une pratique constante, dans des affaires comparables, des mesures disciplinaires identiques ont déjà été prises par l'UNICEF. En l'espèce, le requérant a perçu une indemnité de licenciement. La décision contestée était régulière. Par conséquent, le requérant ne saurait prétendre à aucune réparation pour dommages et préjudices qu'il aurait pu subir.

Considérations

39. L'Article 1.2(b) du Statut du personnel de l'ONU dispose que :

“Les membres du personnel doivent respecter les normes les plus élevées d'efficacité, de compétence et d'intégrité. Le concept d'intégrité comprend, mais sans s'y limiter, la probité, l'impartialité, l'équité, l'honnêteté et la véracité dans toutes les questions affectant leur travail et leur statut”.

40. L'Article 1.5(a) du Règlement du personnel des Nations Unies prévoit:

“Les membres du personnel sont chargés de fournir au Secrétaire général les informations pertinentes, en tant que de besoin, tant au cours de la procédure de candidature que sur l'emploi ultérieur, aux fins de déterminer leur statut au regard du Statut et du Règlement du personnel ainsi qu'aux fins de remplir dispositions administratives liées à leur emploi. Les membres du personnel sont tenus personnellement responsables de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations qu'ils fournissent.”

41. Les faits sont clairs. L'UNICEF a procédé à la rupture anticipée de contrat parce que dans deux de ses demandes distinctes à l'UNICEF, le requérant avait

faussement déclaré qu'il n'avait pas fait l'objet de mesures disciplinaires pour inconduite de la part d'un employeur ou d'une association professionnelle alors qu'en fait, le 17 juillet 2018, il avait fait l'objet de mesures disciplinaires de la part de Médecins Sans Frontières-France.

42. La décision du Secrétaire général se fonde sur un examen du dossier du requérant relatif à une faute disciplinaire, incluant le formulaire de candidature électronique rempli par le requérant, avec des questions de pré-sélection, précédées de la mention suivante :

Veuillez répondre aux questions ci-dessous du mieux que vos connaissances vous le permettent. Veuillez noter qu'une réponse affirmative n'exclut pas nécessairement un emploi à l'UNICEF et que vous aurez la possibilité de fournir des explications le cas échéant. Les réponses incorrectes, trompeuses ou malhonnêtes sont de nature à exclure toute possibilité d'emploi ultérieur à l'UNICEF.

43. À la question c) ci-dessous :

Avez-vous déjà fait l'objet de mesures disciplinaires pour faute de la part d'un employeur ou d'une association professionnelle à laquelle vous apparteniez ? le requérant a répondu par la négative.

44. Au bas du formulaire électronique, le requérant était informé de ce qui suit :

En cliquant sur « J'accepte », je certifie que les déclarations faites et renseignements fournis par moi dans la présente notice sont, à ma connaissance, exacts et complets. En cliquant sur « J'accepte », je confirme comprendre que toute déclaration inexacte ou omission importante de ma part me priverait de toute possibilité d'embauche et pourrait conduire à mon licenciement ou à mon renvoi si je suis déjà embauché.

45. Le requérant a "accepté" la déclaration ci-dessus.

46. Le requérant conteste la rupture du contrat en disant qu'il ne s'agissait pas d'une relation de travail ni d'une sanction disciplinaire (dont il n'avait donc pas l'obligation de déclarer les faits), car il s'agissait d'une lettre de non-collaboration avec MSF (ce qui est différent d'une mesure disciplinaire dans le rapport de travail).

47. Le Tribunal ayant examiné la lettre de MSF, note que elle fait valoir une responsabilité pour mauvaise conduite: il s'agissait en plus d'un fait grave, comme il en résulte des courriels du représentant de MSF dans le dossier, qui ont signalé des vols des pièces de voiture dans l'entrepôt avec tentative de les faire passer en contrebande dans son pays d'origine au Tchad, en remarquant "une fraude de grande ampleur" qui a été lieu grâce à la coopération essentiel du requérant « en tant que coordinateur logistique de la mission en charge de du choix et de la validations des fournisseurs » ; dans le cas, une responsabilité importante du requérant était engagée au regard du niveau de fraude, qui ne pouvait avoir eu lieu sans son implication.

48. Il s'agissait d'un fait si grave qu'il était noté dans le système interne de MSF avec la note « NDPP » (ne doit plus partir avec MSF), avec interdiction de travailler dans le futur pour MSF. De plus, la sanction s'étendait à toutes les branches de MSF, car la décision était applicable à l'échelle du mouvement MSF (toutes sections) et de ses entités.

49. La mesure a été confirmée suite à l'appel fait par le requérant.

50. Dans ce contexte, les faits –invoqués par le requérant- que l'ONU n'avait pas immédiatement détectés comme fausses déclarations faites par le requérant au cours du processus d'embauche- sont sans importance au regard de la responsabilité du requérant dans la déclaration adressée dans la demande d'embauche.

51. Bien qu'il ne s'agisse plus d'une mesure formelle relevant d'une relation de travail typique d'employeur a employé, cette dernière était une punition pour mauvaise conduite en violation des devoirs dans l'explication d'une activité de travail.

52. La déclaration requise (de n'avoir pas fait l'objet de mesures disciplinaires pour inconduite de la part d'un employeur ou d'une association professionnelle) vise à exclure le recrutement d'un agent ayant eu dans le passé un problème avec son employeur, ou avec d'autres relations professionnelles, et peut être appliquée

à la collaboration continue avec MSF alors même qu'il s'agissait d'un travail non rendu par une personne formellement employé.

53. Dans ses demandes d'emploi, le requérant a en effet pris l'engagement de transmettre des informations véritables, complètes et correctes.

54. Si l'on considère le but de l'engagement requis dans la déclaration, ce dernier recouvre toutes situations qui mettent en évidence des problèmes importants dans le travail menant à une punition du travailler pour mauvaise conduite. L'obligation de transparence s'applique donc bien à l'ensemble des faits relevant dans la relation de travail, même lorsqu'il ne s'agit pas formellement d'une sanction disciplinaire.

55. L'obligation protège l'intérêt de l'administration en lui faisant connaître toute situation qui pourrait lui porter préjudice ou déconseiller de toute façon l'embauche.

56. Bien évidemment, dans l'évaluation de la véracité de la déclaration rendue par le requérant à l'embauche, il faut considérer la situation au moment où la déclaration a été faite ; donc, les bons services rendus au Niger dans les années suivantes par le requérant ("qui a su, [...] apporter toute assistance nécessaire sans retard ni lassitude en restant très professionnel et disponible"²³) ne peuvent pas relever. En fait, le sujet du présent litige est la fausse déclaration rendue à l'UNICEF dans le processus d'embauche et pas la qualité du service rendu à MSF. Dès lors, au moment de son embauche à l'UNICEF, le requérant ne connaissait pas la lettre d'appréciation de MSF Switzerland et ne pouvait pas penser que la punition était en substance révoquée (la lettre ne faisait aucune référence aux précédentes mesures disciplinaires).

57. Le dossier dit que le requérant a coopéré avec OIAI dans l'investigation et qu'il a même donné la documentation sur le processus disciplinaire que MSF avait refusé de communiquer. Pourtant, ce fait ne peut pas être un facteur de circonstance atténuante de la responsabilité du requérant, car il était déjà

²³ Requête, *annexe 3-mail de bonne collaboration de MSF au Niger*.

découvert par l'administration. Le requérant n'était pas en condition de nier la fausseté de la déclaration rendue dans le processus d'embauche.

58. L'Administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans le choix de punir ou pas l'employé coupable d'une infraction disciplinaire et dans le choix de la sanction applicable en l'espèce. Le Tribunal ne peut pas substituer sa propre évaluation et ne veut pas interférer dans ce choix, sauf dans le cas où il serait manifestement arbitraire ou disproportionné.

59. Le Tribunal considère approprié de tenir en compte, dans l'évaluation de la partie des faits non déclarés dans la déclaration d'embauche, le type d'activité que la personne avait à faire. Dans ce cas, il s'agissait de contribuer au développement d'un système efficace de gestion des approvisionnements et de la logistique pour les produits de santé et de nutrition achetés par l'UNICEF ; et de renforcer le développement des capacités des partenaires à assurer la disponibilité des produits de santé et de nutrition essentiels à tout moment en quantité et qualité suffisantes, et donc d'un secteur d'activité qu'est similaire à ce qui se passe dans MSF. Dans ce contexte, avoir omis de déclarer les mesures para disciplinaires subies dans le passé et leur raison à une relevance importante .

60. Le Directeur exécutif de la Direction a tenu compte de l'admission complète des faits par le Requéant et de son comportement au cours de l'enquête en guise d'atténuation.

61. Dans sa jurisprudence²⁴, l'UNAT a estimé que lors de la soumission d'une candidature, il revenait au candidat de s'assurer que sa candidature ne comportait pas d'inexactitudes. In particular, in *Rajan*, para. 37-40, UNAT stated as follows:

A failure by a staff member to comply with his or her disclosure of information obligations under the Charter of the United Nations, the Staff Regulations and Rules or other relevant administrative issuances, or to observe the standard of conduct expected of an international civil servant, is undeniably misconduct. Staff Regulation 1.2(b) makes it clear that, as a “core value” of the Organization, staff members shall uphold the highest standards of integrity. This concept includes, but is not limited to, probity,

²⁴*Ainte-2013- UNAT-388; Rajan-UNAT-2017-781 ; Payenda-UNAT- 2021-1156.*

impartiality, fairness, honesty and truthfulness in all matters affecting their work and status. As a general rule, any form of dishonest conduct compromises the necessary relationship of trust between employer and employee and will generally warrant dismissal.

Dishonest conduct by definition implies an element of intent or some element of deception. Deliberate false statements, misrepresentations and a failure to disclose required information are invariably dishonest. And, importantly, the failure to reply correctly to a prominent and very relevant question in an application form amounts to a false answer from which dishonesty normally may be inferred. Hence, a false answer in an application form is prima facie proof of dishonesty, shifting the evidentiary burden to the maker of the false statement to adduce sufficient evidence of innocence. The UNDT in effect held that Mr. Rajan met the evidentiary burden by way of the explanations he gave. As stated earlier, the absence of proven intent, in its view, took the conduct outside the realm of misconduct.

This Tribunal held in *Ainte*²⁵ that when submitting an application for an appointment, it is the candidate's responsibility to ensure that his application did not contain any inaccuracies and the Organization is under no obligation to prove that a candidate intended to mislead the Organization in his or her answers to the questions of the applications forms. The reason for that is evident from an analysis of the scope and object of the policy of the Organization and the language in which it is formulated in the various instruments giving effect to it.

Moreover, the contract of employment is specifically entered into in good faith on a supposition of the accuracy of the information provided. In the event that the information proves to be false, the requisite consensus underpinning the contract may well be absent. The provision of accurate information is made material and essential by the warrant of certification in the personal history form and hence the failure to provide correct information ordinarily will go to the root of the contract permitting cancellation.

62. Dans ces circonstances, la sanction imposée, qui n'était pas la plus sévère dont pouvait disposer le Défendeur, puisque le Requéant n'a pas été licencié et a reçu une indemnité de licenciement, était proportionnée et appropriée (voir Payenda, précitée, para. 53).

63. Enfin, le Tribunal est d'avis qu'une procédure juste et équitable a été garantie au requérant.

²⁵*Ainte*-UNAT-2013-388, para. 28.

Conclusion

64. La requête est mal fondée et rejetée.

(Signé)

Juge Francesco Buffa

Ainsi jugé le 26 juillet 2023

Enregistré au greffe le 26 juillet 2023

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffier, Nairobi