

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2022/068
Jugement n° : UNDT/2023/035
Date : 26 mai 2023
Original : anglais

Juge : M. Francesco Buffa
Greffé : Nairobi
Greffier(ère) : M^{me} Abena Kwakye-Berko

TAKLU-NAGGA

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil(s) du requérant :
M^{me} Monika Ona Bileris

Conseil(s) du défendeur :
M^{me} Elizabeth Brown et M. Francis Navarro, HCR

à Khartoum. Le 30 mai 2019, il a été temporairement affecté à Lilongwe, également en qualité d administrateur principal chargé de la protection, à la même classe.

8. Le 13 septembre 2021, le requérant a reçu un mémorandum de la Directrice de la Division des ressources humaines indiquant qu elle avait reçu des informations selon lesquelles le requérant pourrait avoir participé à un système de fraude aux prestations, ce qui revient à commettre une faute grave. La fraude présumée étant une infraction qui justifierait, si elle était établie, la cessation des fonctions ou le renvoi, la Directrice a également décidé de placer le requérant en congé administratif sans traitement¹.

9. Une enquête distincte portant sur des allégations de fraude sans rapport avec l affaire et visant un autre fonctionnaire, M. Davies Ndambuki, a révélé que le requérant pourrait s être associé à lui et à un autre fonctionnaire en vue d obtenir une allocation-logement.

10. Le requérant était propriétaire d un appartement dans le quartier de Woreda à Addis-Abeba (Éthiopie) depuis février 2008.

11. Les enquêteurs ont trouvé des courriels indiquant que le requérant avait loué son appartement à Addis-Abeba à M. Ndambuki et Mme Murungi. Le bail indiquait un montant qui a été utilisé pour demander l allocation-logement, mais le montant effectivement versé au requérant était nettement inférieur.

12. Le 15 septembre 2021, le requérant a reçu un avis d enquête qui l informait qu une enquête officielle sur sa conduite avait été ouverte et que le Bureau de l Inspecteur général chercherait à

14. Le 14 janvier 2022, le requérant s est vu signifier un mémorandum contenant

ce qui a permis à Mme Murungi de recevoir 20 806,06 dollars des États-Unis auxquels elle n avait pas droit.

17. Il a été mis fin aux fonctions du requérant dès réception de la lettre.
18. Les moyens du requérant sont les suivants.
19. L oncle du requérant, M. Kshay, a reçu une procuration pour gérer le bien et les contrats de location, et pour percevoir tout loyer dû par un locataire.
20. Mme Murungi a été locataire du bien de juillet 2014 à décembre 2016, puis de janvier à mai 2020. Le loyer s élevait à 3 600 dollars des États-Unis par mois.
21. Entre le 27 novembre 2017 et le 31 décembre 2019, le bien a été loué par M. Ndambuki pour 3 500 dollars des États-Unis par mois. Un accord oral entre le locataire et le propriétaire prévoyait que 2 000 dollars des États-Unis seraient versés sur le compte du requérant aux États-Unis et que le solde serait versé aux membres de la famille du requérant en Éthiopie. M. Ndambuki versait parfois des sommes importantes à l avance.
22. Le requérant explique que Mme

24. Le défendeur soutient que de multiples communications entre le requérant et M. Ndambuki corroborent le fait que M. Ndambuki n'a versé au requérant qu'un loyer de 2 000 dollars des États-Unis par mois. Pendant toute la durée du bail, le requérant et M. Ndambuki ont échangé des messages sur les paiements de M. Ndambuki dans lesquels ils renvoyaient exclusivement à ce montant et ne mentionnaient jamais d'autres paiements. Le 1^{er} février 2018 et le 19 février 2018, le requérant a demandé à M. Ndambuki de lui verser 12 000 dollars des États-Unis à titre d'avance de six mois sur le loyer. Le 26 mars 2018, M. Ndambuki a informé le requérant qu'il lui avait transféré 8 000 dollars des États-Unis et lui a demandé un délai d'un mois supplémentaire pour transférer les 4 000 dollars des États-Unis restants. Le 3 mai 2018, le requérant a demandé à M. Ndambuki de confirmer qu'il avait payé le solde du loyer, soit 4 000 dollars des États-Unis. Le 10 décembre 2018, le requérant a demandé à M. Ndambuki de lui verser 12 000 dollars des États-Unis à titre d'avance de six mois sur le loyer. Le 3 avril 2019, ils ont également discuté d'un loyer impayé pour le mois de février 2019 d'un montant de 2 000 dollars des États-Unis.

25. En

27. Le défendeur soutient qu'il n'existe absolument aucune preuve établissant qu'un montant supplémentaire de 1 500 dollars des États-Unis a été versé au requérant ou à sa famille en espèces. La preuve produite par le requérant, censée être une déclaration de M. Kshay datée du 29 janvier 2022, se lit comme suit [traduction non officielle] :

Fin décembre, M. Davies a quitté l'Éthiopie. Après son départ, Mme Stella a de nouveau emménagé de janvier à juin 2020, avec un loyer mensuel de 3 600 dollars ; je recevais cette fois entre 1 500 et 1 000 dollars. M. Ato Berhane, à différents moments, lorsqu'il était au Yémen, rendait visite à Stella, au HCR, afin de collecter de l'argent pour nos familles dans la région du Tigré. (*sic*)

28. Le défendeur soutient que cette déclaration est tout à fait invraisemblable. Le document est « largement inintelligible ; il s'agit d'une compilation désordonnée d'une procuration et de déclarations factuelles préparées pour répondre aux allégations de faute. On ne sait pas exactement qui a préparé le document. Aucune preuve d'identité n'y est jointe, l'orthographe des noms n'est pas la même que dans tous les autres documents du dossier, y compris trois contrats de location et une quittance de loyer soumis par Mme Murungi en 2015 et 2016, et la signature est totalement différente ». Compte tenu de la date supposée du document, il est curieux, selon le défendeur, que le requérant ne l'ait pas joint à la déclaration qu'il a soumise en réponse aux allégations de faute en mars 2022.

29. Le requérant soutient que cette hypothèse est fautive et que le récit du défendeur repose sur une mauvaise compréhension de ce qui s'est réellement produit. Le requérant insiste catégoriquement sur le fait qu'il n'a jamais demandé à M. Ndambuki une part de l'allocation, que le défendeur ne fait pas valoir qu'il l'a fait et ne peut certainement pas démontrer qu'il a bénéficié d'une quelconque allocation versée à M.

36. L'explication du requérant sur ce point ne sert qu'à prouver la faute alléguée. En effet, rien ne prouve que le requérant a engagé ou payé des agents immobiliers. Si des agents immobiliers ont participé à cette transaction, le dossier ne permet pas d'établir de qui il s'agit.

37. Le défendeur a également conclu que le requérant avait orchestré un système de commissions illicites.

38. Le dossier contient un courriel daté du 1^{er} février 2018 adressé par le requérant à M. Ndambuki, d'où il ressort qu'ils avaient convenu que M. Ndambuki verserait de l'argent à Mme Murungi pour avoir facilité la location. Le 1^{er} février 2018, le requérant a écrit à M. Ndambuki et lui a demandé s'il pouvait lui verser un montant de « 12 000 dollars + 1 000 dollars = 13 000 dollars » la semaine suivante.

39. L'explication du requérant selon laquelle ces sommes constituaient le règlement d'une dette préexistante n'est pas étayée par les preuves produites. En effet, le courriel versé au dossier, adressé le 29 mars 2018 par Mme Murungi au requérant, confirme que le montant lui était destiné pour avoir permis à M. Ndambuki d'obtenir le logement.

40. Le dossier montre de multiples incohérences, qui ne peuvent qu'étayer la proposition selon laquelle le requérant, M. Ndambuki et Mme Murungi n'étaient pas crédibles dans leurs explications :

- i) Le requérant a d'abord nié que les 1 000 dollars des États-Unis mentionnés dans le courriel qu'il a adressé à M. Ndambuki le 19 février 2018 étaient destinés à Mme Murungi ;
- ii) Le requérant a ensuite expliqué que les 1 000 dollars des États-Unis correspondaient au remboursement d'une somme que Mme Murungi avait prêtée à sa famille en 2015 ou 2016 ;

44. Comme pour M. Ndambuki, il ressort du dossier que Mme Murungi ne payait pas non plus au requérant le montant indiqué dans le bail.

45. Le 17 juin 2019, le requérant a envoyé à Mme Murungi la quittance de loyer et de caution datée du 29 mai 2019 (que Mme Murungi a jointe à sa demande d'allocation-logement) et lui a écrit [traduction non officielle] : « Stella, comme convenu, tu déposeras chaque mois 1 750 dollars des États-Unis sur mon compte, avec effet immédiat. Demain je t'enverrai mon compte bancaire Citi. » (*sic*)

46. Le 16 janvier 2020, le requérant a écrit ce qui suit à Mme Murungi [traduction non officielle] : « Stella, ton loyer mensuel sera de 1 750 dollars des États-Unis, comme convenu. Merci. » (*sic*)

47. Si Mme Murungi a soumis à l'Organisation le contrat de location entre elle-même et le requérant comme preuve de paiement du loyer pour le logement de remplacement,

à 1 840,92 dollars des États-Unis par mois, soit moins que le montant indiqué dans le contrat de location, et que l'Organisation n'a donc pas été victime d'une fraude. L'allocation liée au courtage était une demande légitime pour des services rendus par trois courtiers. Le prétendu pot-de-vin versé à Mme Murungi n'avait rien à voir avec la location de l'appartement, mais correspondait au versement d'une somme qui lui était due pour une autre affaire personnelle. Et le requérant n'a pas participé à la demande d'allocation-logement de Mme Murungi.

50. Le requérant soutient également que la sanction qui lui a été infligée était totalement disproportionnée, car elle était fondée sur des erreurs de fait qui ne constituaient pas une faute.

Examen

51. Lorsqu'il examine une mesure disciplinaire, le Tribunal du contentieux administratif doit déterminer : a) si les faits allégués ont été établis ; b) si les faits établis constituent une faute ; c) si la mesure disciplinaire est proportionnelle à l'infraction ; et d) si le droit à une procédure régulière a été respecté [voir les arrêts *Molari* (2011-UNAT-164) et *Masri* (2010-UNAT-098)].

a) Les faits allégués ont-ils été établis ?

52. L'allocation-logement est un droit dû aux fonctionnaires remplissant les conditions requises conformément au paragraphe c) de la disposition 3.7 du Règlement du personnel. Le document UNHCR/AI/2014/6 (Instruction administrative sur l'administration des allocations-logement) régissait les allocations-logement au sein du HCR au cours de la période considérée. Conformément à l'Instruction administrative, les fonctionnaires sont censés supporter les frais de location, sans allocation, jusqu'à concurrence d'un montant prédéterminé appelé le « seuil individuel ». Le montant du seuil individuel est calculé en appliquant des pourcentages, établis par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), au revenu net du fonctionnaire. Lorsque le montant du loyer payé par le fonctionnaire dépasse

57. Et le requérant a répondu [traduction non officielle] :

Merci mon ami. Ce que tu m'as payé, c'est le montant que tu as reçu de l'allocation-logement comme remboursement. Ta part est d'environ 160 dollars des États-Unis, avec ton paiement de sécurité, ta part est de 2000 dollars. Ne me dis pas que tu vas te retrouver sans rien à manger. Je te verrai vendredi si tu es à Addis, je t'appellerai. Encore une fois, merci beaucoup. Berhane (*sic*)

58. Le 4 décembre 2017, dans le courriel par lequel il adressait le bail à M. Ndambuki pour qu'il le signe, le requérant a écrit [traduction non officielle] :

N'oublie pas, quand tu rempliras le formulaire de demande d'allocation-logement, de mentionner que tu as payé au porcher immobilier un mois de loyer pour un montant de 3 500 dollars. Ce montant sera pris en charge par le bureau. Pour le nom du porcher, deman nom. (*sic*)

59. Lors de son entretien avec le Bureau de l'Inspecteur général, le requérant a confirmé que, par « », il entendait Mme Murungi et que par « porcher », il voulait dire agent immobilier.

60. Deux jours plus tard, le 6 décembre 2017, le requérant a envoyé un courriel à M. Ndambuki avec le formulaire de demande d'allocation-logement. Dans son courriel, le requérant a écrit [traduction non officielle] :

Davies, tu trouveras ci-joint le formulaire de demande d'allocation-logement. Je remplis la partie qui demande si tu as payé des frais à un agent ou à un courtier agréé pour obtenir le logement, tu répondras oui, pour un montant de 3 500,00 dollars des États-Unis, divisé par trois 3500/3 +1160 dollars chacun. Merci.

61. Les courriels échangés entre le requérant et M. Ndambuki mentionnés ci-dessus sont clairs et parlent d'eux-mêmes : le requérant a écrit qu'il avait fixé le montant du loyer à 3 500

62. De plus, les autres communications entre le requérant et M. Ndambuki corroborent le fait que M. Ndambuki n a versé au requérant qu un loyer de 2 000 dollars des États-Unis par mois. Les messages renvoyaient exclusivement à ce montant et ne mentionnaient jamais d autres paiements découlant directement du contrat.

63. Lesdits courriels (tous découverts par le Bureau de l Inspecteur général qui a procédé à l analyse technique des courriels archivés liés à l adresse HCR officielle du requérant) ont la force probante solide d un aveu extrajudiciaire à un tiers, qui constitue une preuve contre l auteur de la déclaration.

64. Par opposition à ce qui résulte de ces échanges, aucune preuve n a été produite par le requérant pour montrer qu il avait reçu un loyer d un montant de 3 500 dollars des États-Unis comme indiqué dans le contrat de location.

65. Le requérant a fait valoir qu une partie du loyer était payée mensuellement en espèces à des membres de sa famille vivant dans un autre pays, mais outre la difficulté d imaginer le paiement en espèces d une somme d argent à confier à une tierce personne pour qu elle la remette au bénéficiaire (voir le paragraphe 19 des conclusions de l enquête INV/2021/049-A, où M. Ndambuki a étrangement déclaré que tous les mois, il retirait 1 500 dollars des États-Unis au Kenya et retournait en Éthiopia ~~sw~~ ~~ed~~ ~~4~~ l argent pour payer le cousin ou le frère de son propriétaire, dont il ne connaissait pas le nom), le Tribunal prend note que le requérant n a produit aucune preuve de ces paiements supplémentaires.

66. Si en ce qui concerne le reçu daté du 4

70. En d'autres termes, en se méprenant sur le montant réel du loyer, les parties au contrat de location ont illégalement profité du mécanisme de remboursement partiel en vigueur au HCR, selon lequel plus un fonctionnaire paie un loyer supérieur au seuil individuel, plus l'allocation-logement dont il bénéficie est importante (jusqu'à concurrence des montants maximaux prévus dans l'Instruction administrative).

71. Les communications échangées entre le requ

Affaire n° : UNDT/NBI/2022/068

Jugement n°

identifiées, violant même les règles douanières sur le transport d argent à travers les frontières) n est pas du tout crédible.

82. En l espèce, le degré de preuve exigé est la preuve claire et convaincante. Le Tribunal d appel a déclaré que « les affaires disciplinaires n étaient pas des affaires pénales. La liberté n est pas en jeu. Une preuve claire et convaincante exige plus qu une prépondérance des preuves, mais moins qu une preuve au-delà de tout doute raisonnable cela signifie que l existence des faits allégués doit être hautement probable ». (Arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), par. 30). Le Tribunal d appel a également précisé que le terme « claire » signifiait que « la preuve de la faute devait être manifeste et non pas hypothétique » et que le terme « convaincante » exigeait que « cette preuve claire soit convaincante à un niveau élevé ». Pour les mêmes raisons, « la preuve, qui doit être claire et convaincante, peut comporter des éléments de preuve directs relatifs aux événements ou des éléments ayant force probante pouvant être dûment déduits d autres éléments de preuve directs ». (Arrêt *Negussie* (2020-UNAT-1033), par. 45).

83. En l espèce, le Tribunal est d avis que les documents versés au dossier démontrent, par des preuves claires et convaincantes, que le requérant a loué son appartement à Addis-Abeba à M. Ndambuki et à Mme Murungi, sur la base d un bail prévoyant un loyer gonflé (et sans 792 rgS4 g0 0 g0 G[(N)-2(e)4(g2 0 6b8 1 400.15 619.42 Tm0

85. Le mémorandum interne OIM/044/2013 - FOM/044/2013 (Cadre stratégique pour la prévention de la fraude et de la corruption) (le « Cadre stratégique ») définit la fraude comme suit [traduction non officielle] :

Tout acte ou omission, y compris une fausse déclaration ou la dissimulation d'un fait important, qui induit ou tente d'induire sciemment ou intentionnellement en erreur une partie en vue d'obtenir un avantage, directement ou indirectement, que ce soit pour soi-même ou pour un tiers. La fraude peut passer par le détournement d'espèces (par exemple, des réclamations/décaissements frauduleux) ou d'autres actifs (par exemple, des expéditions frauduleuses, la falsification des registres d'inventaire), ou par des déclarations frauduleuses (en déclarant ou en omettant délibérément des informations). Les actes frauduleux constituent des fautes graves, et comprennent les exemples suivants :

La falsification de documents, la saisie de fausses données dans les systèmes du HCR ou de fausses déclarations pour obtenir un avantage financier ou autre auquel une personne n'a pas droit.

86. En conséquence, les faits établis constituent une faute.

c) La mesure disciplinaire est-elle proportionnelle à l'infraction ?

87. Compte tenu de la pratique antérieure et de la jurisprudence des tribunaux, chacune des allégations pour lesquelles le requérant a été sanctionné justifierait individuellement un renvoi.

88. Le HCR applique une politique de tolérance zéro à l'égard de la fraude et de la corruption, conformément au Cadre stratégique. Cela signifie qu'il n

d) Le droit à une procédure régulière a-t-il été respecté ?

90. Nul ne conteste que l'enquête

Y:2äv. ISD@Y=6T\$X1\$äv. I87PDäv. I2WtpDäv. I/C8D¶