



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

Introduction

1. Le requérant occupait le poste d'administrateur principal chargé de la protection au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Il exerçait des fonctions à la classe P-4 et a été temporairement affecté au bureau du HCR à Lilongwe (Malawi).

2. Par une requête du 9 août 2022, il a saisi le Tribunal du contentieux administratif siégeant à Nairobi pour contester la décision du défendeur de le renvoyer de l'Organisation en application de l'alinéa ix) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel. La mesure disciplinaire a été imposée pour trois allégations distinctes de fraude et une allégation de corruption.

3. Le défendeur a déposé sa réponse le 7 septembre 2022. La réponse du défendeur comprenait une demande d'autorisation de dépasser le nombre limite de pages indiqué dans les instructions de procédure du Tribunal.

4. Le 9 septembre 2022, le requérant a demandé l'autorisation de déposer une réplique à la réponse.

5. Par l'ordonnance n° 048 (NBI/2023) du 17 février 2023, le Tribunal a fait droit aux demandes des parties.

6. Le requérant a déposé sa réplique à la réponse du défendeur le 8 mars 2023.

Faits et moyens des parties

7. Le requérant est entré au service du HCR le 13 mai 2001 en qualité d'administrateur auxiliaire parrainé par les États-Unis d'Amérique. Il a été nommé fonctionnaire adjoint de 1^{re} classe chargé de la protection en Éthiopie et a ensuite participé à de nombreuses opérations du HCR sur le terrain. Le 1^{er} juillet 2014, le requérant a été nommé administrateur principal chargé de la protection (P-4)

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 l'interroger².

13. Le requérant a été interrogé le 2 novembre 2021. Il a également présenté des observations écrites le 15 décembre 2021.

¹ Annexe 3 de la requête.

² Annexe 7 de la requête.

14. Le 14 janvier 2022, le requérant s'est vu signifier un mémorandum contenant des allégations de faute. Il a été invité à répondre aux accusations qui y étaient formulées. Le rapport d'enquête était joint au mémorandum³.

15. Le requérant a répondu aux accusations le 15 février 2022.

16. Le 11 mai 2022⁴, la Division des ressources humaines a écrit au requérant pour l'informer qu'après un examen minutieux des preuves recueillies par le Bureau de l'Inspecteur général, y compris l'entretien avec le requérant et sa réponse écrite à l'entretien et aux accusations, le Haut-Commissaire pour les réfugiés avait déterminé que la mesure disciplinaire de renvoi imposée en vertu de l'alinéa ix) du paragraphe a) de la disposition 10.2 du Règlement du personnel était la sanction appropriée. Plus précisément, il a été estimé que le requérant [traduction non officielle] :

- i) Avait commis une fraude en aidant sciemment M. Davies Ndambuki à soumettre une demande frauduleuse d'allocation-logement en décembre 2017, dans le cadre de la location de son appartement à Addis-Abeba, ce qui a permis à M. Ndambuki de recevoir 44 219,04 dollars des États-Unis [montant corrigé, voir la note de bas de page 34 de la réponse du défendeur] au titre d'une allocation-logement à laquelle il n'avait pas droit ;
- ii) Avait commis une fraude en aidant sciemment M. Ndambuki à soumettre une demande frauduleuse de remboursement des honoraires de l'agent immobilier en décembre 2017, dans le cadre de la location de son appartement à Addis-Abeba, ce qui a permis à M. Ndambuki de recevoir 1 839,91 dollars des États-Unis de prestations auxquelles il n'avait pas droit ;
- iii) Avait recouru à la corruption en demandant à M. Ndambuki de verser à Mme Stella Murungi un pot-de-vin de 1 000 dollars des États-Unis pour avoir facilité le contrat de location frauduleux qu'il avait conclu avec lui ;
- iv) Avait commis une fraude en aidant sciemment Mme Murungi à soumettre une demande frauduleuse d'allocation-logement en mai 2019, alors qu'elle louait son appartement à Addis-Abeba,

³ Annexe 10 de la requête.

⁴ Annexe 2 de la requête.

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 Murungi était censée réintégrer l'appartement en janvier 2020 et qu'elle avait payé un mois de loyer plus la caution, mais que le contrat de M. Ndambuki avait été prolongé de plusieurs mois. Incapable d'expulser son locataire, le requérant a trouvé un autre logement pour Mme Murungi jusqu'à ce que son appartement soit libre.
23. Le défendeur soutient qu'il existe des preuves claires et concordantes établissant que M. Ndambuki n'a pas payé 3 500 dollars des États-Unis de loyer mensuel et que le requérant a sciemment fourni un faux bail et une fausse quittance de loyer à M. Ndambuki afin qu'il puisse réclamer une allocation-logement au HCR et l'obtenir alors qu'il n'y avait pas droit. En d'autres termes, le requérant a commis une fraude lorsqu'il a sciemment aidé M. Ndambuki à soumettre une demande frauduleuse d'allocation-logement en décembre 2017.

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 faisant une fausse déclaration sur le montant du loyer dans sa demande d'allocation-logement, M. Ndambuki a obtenu une allocation à laquelle il n'avait pas droit. Au moment de sa demande d'allocation, son revenu net était de 6 000,54 dollars des États-Unis. Le seuil individuel de M. Ndambuki s'élevait donc à 1 200,11 dollars des États-Unis. Un loyer mensuel de 3 500 dollars des États-Unis signifie que le montant excédentaire était de 2 299,89 dollars des États-Unis ; 80 % de cette somme – soit 1 839,91 dollars des États-Unis – ont été remboursés au requérant.

26. Si M. Ndambuki avait demandé l'allocation-logement sur la base des 2 000 dollars des États-Unis qu'il versait manifestement au requérant, le montant excédentaire aurait été de 799,89 dollars des États-Unis et il aurait reçu 639,91 dollars des États-Unis à titre d'allocation-logement. Il n'avait pas droit aux 1 839,91 dollars des États-Unis qu'il a perçus. Selon le défendeur, le dossier est rempli de preuves démontrant que le requérant a négocié cette transaction en sachant pertinemment qu'elle était frauduleuse.

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. Ndambuki.

30. Les 2 000 dollars des États-Unis mentionnés dans la correspondance citée et produite par le défendeur correspondent au montant qui, selon l'accord conclu entre les parties, devait être versé directement sur son compte bancaire, le reste étant payé

en espèces à sa famille. Le fait que le requérant n'ait pas mentionné cette partie de la transaction dans sa correspondance ne prouve pas qu'elle ne faisait pas partie de l'accord. Il appartenait au propriétaire et au locataire de décider de la manière dont ils mèneraient leurs affaires, et il n'y avait rien d'illégal dans leur accord, même s'il n'a pas été exécuté de la manière à laquelle le défendeur s'attendait.

31. Le défendeur a également conclu que le requérant avait sciemment aidé M. Ndambuki à soumettre une demande frauduleuse concernant les prétendus honoraires d'un agent immobilier en décembre 2017.

32. M. Ndambuki a présenté divers certificats concernant un certain M. Tamerat Girma Yirdaw, un contrat de courtage immobilier conclu avec M. Yirdaw et une facture datée du 25 novembre 2017 d'un montant de 3 500 dollars des États-Unis prétendument émise par M. Yirdaw. Sur la base de ces documents, M. Ndambuki a obtenu en mars 2018 un remboursement de 1 839,91 dollars des États-Unis pour les honoraires de l'agent. Selon le défendeur, le montant remboursé a été divisé en trois et partagé avec le requérant et Mme Murungi.

33. Le montant remboursé ne correspondant pas à l'intégralité du montant réclamé, le requérant a écrit à son locataire le 19 mars 2018 pour demander que le montant soit partagé entre ce dernier et Mme Murungi.

34. L'affirmation du requérant selon laquelle trois agents immobiliers étaient intervenus n'est pas cohérente avec la demande d'allocation-logement de M. Ndambuki. Ce dernier a présenté une facture relative à un agent. Selon la preuve produite par M. Ndambuki, il a payé 3 500 dollars des États-Unis à M. Yirdaw.

35. L'allocation versée pour couvrir les honoraires de l'agent est destinée à rembourser les frais encourus par le fonctionnaire qui loue le logement, et non les frais du propriétaire. M. Ndambuki n'avait droit à aucune allocation pour couvrir des frais devant être payés par le requérant.

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 ;

- iii) Le requérant a ensuite déclaré que les 1 000 dollars des États-Unis étaient « en rapport avec l'immeuble » et que les responsables de l'immeuble l'avaient sollicité pour « le service, le nettoyage, etc. »
- iv) Le requérant est ensuite revenu à la version selon laquelle il avait demandé à M. Ndambuki de restituer les 1 000 dollars des États-Unis que Mme Murungi avait prêtés à sa famille en 2016. Le requérant a également affirmé que, comme M. Ndambuki n'avait pas payé, il avait demandé à son oncle, M. Kshay, de rembourser Mme Murungi en espèces en 2019.
- v) Lorsque l'enquêteur lui a demandé si Mme Murungi avait facilité son contrat de location avec M. Ndambuki ou y avait participé d'une quelconque manière, le requérant a répondu en répétant plusieurs fois que non, pas du tout.

41. Contrairement aux affirmations et aux explications du requérant, les éléments de preuve permettent de conclure que la somme versée à Mme Murungi était un pot-de-vin.

42. Le requérant déclare au Tribunal que même s'il avait demandé à M. Ndambuki de payer à Mme Murungi une commission d'intermédiaire, il était en droit de le faire. En soi, cela n'enfreint aucune disposition du Statut ou du Règlement du personnel des Nations Unies, et rien ne prouve que ce montant était lié à la demande d'allocation pour frais de courtage, qui, si tel était le cas, aurait porté sur les 3 500 dollars des États-Unis demandés, et non sur 1 000 dollars des États-Unis.

43. Il a également été établi que le requérant avait aidé Mme Murungi à déposer une demande frauduleuse d'allocation-logement en mai 2019. Mme Murungi a présenté une demande d'allocation-logement pour un loyer s'élevant à 3 600 dollars des États-Unis par mois. Mme Murungi a ainsi reçu 1 600 dollars des États-Unis à titre d'allocation entre juillet 2019 et juillet 2020.

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, le requérant n'y est pour rien et cet acte ne peut pas lui être reproché. Il ne peut être tenu pour responsable de ce que Mme Murungi a soumis ni de l'allocation qu'elle a reçue.

48. Le requérant ajoute ce qui suit [traduction non officielle] :

La barrière de la langue est évidente et les communications utilisées étaient truffées d'erreurs et n'exprimaient pas toujours ce qu'elles étaient censées exprimer. Les entretiens avec les témoins se sont déroulés en anglais, qui n'est la langue maternelle d'aucun d'entre eux. La lecture du rapport du Bureau de l'Inspecteur général montre qu'il était difficile pour les témoins de communiquer leurs pensées, et que les questions restaient souvent sans réponse, ou que les réponses étaient simplement confuses, mais cela n'aboutit pas nécessairement à une conclusion de fraude par défaut, et n'est certainement pas suffisant pour conclure à l'existence de preuves claires et convaincantes.

49. Le requérant nie avec véhémence avoir demandé ou reçu un quelconque avantage lié aux demandes d'allocation soumises par M. Ndambuki et Mme Murungi en tant que ses locataires. Le requérant fait valoir que même si M. Ndambuki ne payait que 2 000 dollars des États-Unis de loyer mensuel, son allocation s'élevait

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

le montant de son seuil individuel, il a droit au remboursement de 80 % du montant qui dépasse le seuil individuel. En conséquence, plus le loyer payé par un fonctionnaire dépasse le seuil individuel, plus l'allocation-logement est élevée (dans la limite des montants maximaux prévus dans l'Instruction administrative).

53. En outre, les fonctionnaires remplissant les conditions requises peuvent recevoir une allocation pour les honoraires versés à un agent immobilier ou à un courtier dont les services leur ont permis d'obtenir un logement dans le lieu d'affectation.

54. Les parties ne contestent pas le fait que M. Ndambuki a été affecté à un poste de services hors siège à Addis-Abeba entre juin 2017 et décembre 2019. Le 21 décembre 2017, il a déposé une demande d'allocation-logement, précisant que le loyer mensuel était de 3 500 dollars des États-Unis et qu'il avait payé 3 500 dollars des États-Unis de frais d'agence. Le HCR lui a versé environ 1 840 dollars des États-Unis d'allocation-logement par mois entre mars 2018 et janvier 2020.

55. Cependant, il ressort du dossier que M. Ndambuki n'a pas payé 3 500 dollars des États-Unis de loyer mensuel et que le requérant a sciemment fourni un faux bail et une fausse quittance de loyer à M. Ndambuki afin qu'il puisse réclamer au HCR une allocation-logement plus élevée, à laquelle il n'avait pas droit, et l'obtenir.

56. En effet, il ressort du dossier que, le 26 mars 2018, M. Ndambuki a écrit au requérant [traduction non officielle] :

Cher [requérant], j'ai transféré 8 000 dollars. Permettez-moi de verser le solde le mois prochain, car si je verse la totalité du montant, je n'aurai plus rien à manger. J'ai utilisé le code d'acheminement bancaire ci-dessous ; Code d'acheminement : 021000089. Je pense qu'il s'agit du bon code d'acheminement bancaire tel qu'il apparaît en ligne sur le site Citibank. Cordialement,

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, demande à ta sœur, elle te donnera son nom. (*sic*)

59. Lors de son entretien avec le Bureau de l'Inspecteur général, le requérant a confirmé que, par « sœur », 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 dollars des États-Unis, que M. Ndambuki obtiendrait près de la moitié du loyer sous forme d'allocation-logement du HCR, et que, compte tenu du fait que M. Ndambuki paierait un loyer mensuel de 2 000 dollars des États-Unis, seules quelques centaines de dollars proviendraient de la poche de M. Ndambuki.

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 Éthiopie avec 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 février 2018, non signé par l'auteur supposé, le requérant et M. Ndambuki ont livré des récits totalement incohérents et contradictoires (signalés en détail aux paragraphes 40, 41 et 44 de la réponse), il en va de même pour la déclaration prétendument véridique de M. Leul Berhe Kshay datée du 29 janvier 2022, dont le contenu et la forme équivoques ont soulevé de nombreux doutes (bien soulignés par le défendeur : voir le paragraphe 46 de la réponse) et qui n'a

aucune valeur probante et ne peut pas donc l'emporter sur la valeur probante qu'offrent les phrases inscrites dans les courriels cités précédemment.

67. L'Administration ne reproche pas au requérant d'avoir reçu lui-même une allocation-logement ou d'avoir reçu des paiements illégaux du HCR, ni d'avoir présenté des documents frauduleux au HCR. Toutefois, d'une part, en faisant une fausse déclaration sur le montant du loyer dans sa demande d'allocation-logement, sur la base du bail fourni par le requérant, M. Ndambuki a obtenu une allocation-logement à laquelle il n'avait pas droit. D'autre part, en indiquant dans le contrat un montant de loyer plus élevé que celui effectivement supporté par le locataire, le requérant a obtenu un loyer qui n'aurait pas été accepté par le locataire sans le tour de passe-passe mentionné.

68. Lorsque M. Ndambuki a demandé l'allocation-logement, son revenu net était de 6 000,54 dollars des États-Unis ; le taux de pourcentage établi par la CFPI pour l'Éthiopie était de 20 % ; le montant du seuil individuel de M. Ndambuki s'élevait donc à 1 200 dollars des États-Unis. Avec un loyer mensuel de 3 500 dollars des États-Unis, le montant excédentaire était de 2 299,89 dollars des États-Unis, dont 80 % ont été remboursés à M. Ndambuki, soit 1 839,91 dollars des États-Unis. Si M. Ndambuki avait demandé l'allocation-logement sur la base du véritable loyer mensuel qu'il versait (2 000 dollars des États-Unis), le montant excédentaire aurait été de 799,89 dollars des États-Unis et il aurait reçu 639,91 dollars des États-Unis à titre d'allocation-logement.

69. L'accord entre le requérant et M. Ndambuki (sur le fait d'indiquer un loyer presque deux fois plus élevé que le loyer effectif) était une fraude à l'égard du HCR, pour lequel le montant mensuel susmentionné a représenté une perte financière évidente. Sans cet accord, le requérant aurait eu presque la moitié du loyer (2 000 dollars des États-Unis au lieu de 3 500 dollars des États-Unis) et le locataire aurait payé davantage de sa poche (environ 1 381,09 dollars des États-Unis au lieu de 160 dollars des États-Unis).

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 requérant et M. Ndambuki le 26 mars 2018 montrent que le requérant était pleinement conscient de la fraude et du fait qu'ils partageaient les bénéfices d'un système frauduleux.

72. En outre, les échanges de courriels versés au dossier montrent que les trois fonctionnaires se sont associés pour obtenir frauduleusement une allocation couvrant les frais d'agence, qu'ils ont convenu de se partager.

73. Le 19 mars 2018, après que M. Ndambuki a partagé avec le requérant un courriel de la Division des ressources humaines expliquant le calcul du remboursement des frais d'agence, qui s'élevait à 1 839,91 dollars des États-Unis, le requérant a écrit à M. Ndambuki et à Mme Murungi [traduction non officielle] :

Conformément à la règle, vous devez bénéficier d'une allocation complète pour les frais d'agence, et recevoir le montant de 1 839,91 dollars des États-Unis. Je ne pense pas que ce soit juste. En gardant ça à l'esprit, s'il vous plaît, répartissez entre vous deux. Chacun recevra 920 dollars des États-Unis. Déposez le montant du loyer sur mon compte. (*sic*)

74. Les courriels envoyés par le requérant à M. Ndambuki et à Mme Murungi sont des preuves manifestes et très convaincantes que le requérant a d'abord incité M. Ndambuki à soumettre une demande frauduleuse d'allocation pour les frais d'agence auprès du HCR et lui a ensuite demandé de partager l'allocation, soit 1 839,91 dollars des États-Unis, avec Mme Murungi.

75. L'explication du requérant n'est pas étayée. En effet, aucune des pièces versées au dossier ne prouve que le requérant ait engagé ou payé des agents immobiliers.

76. Il ressort du dossier que Mme Murungi a aidé M. Ndambuki à louer l'appartement du requérant et que ce dernier a demandé à M. Ndambuki de verser 1 000 dollars des États-Unis à Mme Murungi.

77. Sur ce point, le Tribunal partage l'avis du requérant selon lequel il n'y a rien d'illicite dans le fait que Mme Murungi facilite le contrat de location et qu'elle soit rémunérée pour les services qu'elle a rendus dans le cadre d'une relation de négociation purement privée.

78. Le requérant a également été accusé d'avoir commis une fraude en aidant sciemment Mme Murungi à soumettre une demande frauduleuse d'allocation-logement en mai 2019.

79. Mme Murungi a été affectée à Addis-Abeba entre le 16 octobre 2018 et le 30 juin 2020. Le 31 mai 2019, elle a déposé une demande d'allocation-logement en lien avec la location de l'appartement du requérant. Dans sa demande, Mme Murungi a identifié le requérant comme étant le propriétaire et a déclaré que le loyer mensuel s'élevait à 3 600 dollars des États-Unis.

80. 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. »

81. Ce courriel montre le même modus operandi entre le requérant et Mme Murungi que dans la fraude liée à M. Ndambuki. Le requérant a sciemment fourni à Mme Murungi un faux bail avec un loyer gonflé et une fausse quittance de loyer, que Mme Murungi a utilisés pour réclamer et obtenir une allocation-logement d'un montant total de 20 806,06 dollars des États-Unis auquel elle n'avait pas droit. Comme dans le cas de M. Ndambuki, il n'existe aucune preuve de l'existence d'un accord permettant à Mme Murungi de payer une partie du loyer en espèces. De même, le paiement allégué en espèces d'une partie du loyer (dans ce cas également, en retirant de l'argent au Kenya et en le remettant en Éthiopie à des personnes non

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 payer de frais d'agence), et que ces deux derniers ont utilisé ce bail pour demander au HCR une allocation-logement d'un montant injustifié.

b) Les faits établis constituent-ils une faute ?

84. En fournissant sciemment des baux et des quittances de loyer contenant de fausses informations à M. Ndambuki et à Mme Murungi, qui les ont soumis en décembre 2017 et en mai 2019 respectivement, et grâce auxquels ils ont reçu du HCR un montant total de 65 025,10 dollars des États-Unis d'allocations-logement auxquelles ils n'avaient pas droit, le requérant a violé son obligation de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité et a commis une fraude.

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'y a pas de place pour la fraude ou la corruption au sein du HCR et que, lorsqu'elle est établie, une telle faute est passible de sanctions disciplinaires sévères.

89. Au paragraphe 38 de l'arrêt *Payenda* (2021-UNAT-1156), le Tribunal d'appel a indiqué ce qui suit [traduction non officielle] :

En règle générale, toute forme de malhonnêteté compromet la relation de confiance nécessaire entre employeur et employé et justifie généralement le renvoi.

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

90. Nul ne conteste que l'enquête et l'instance disciplinaire ont été pleinement conformes aux dispositions de l'Instruction administrative UNHCR/AI/2019/15 relative à la conduite des enquêtes au HCR et de l'Instruction administrative UNHCR/AI/2018/18. En effet, le droit du requérant à une procédure régulière a été pleinement respecté.

Dispositif

91. Compte tenu de ce qui précède, la requête est rejetée.

(Signé)

Francesco Buffa, juge

Ainsi jugé le 26 mai 2023

Enregistré au Greffe le 26 mai 2023

(Signé)

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi