



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/572
9 novembre 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 120 de l'ordre du jour

RAPPORTS FINANCIERS ET ETATS FINANCIERS VERIFIES ET RAPPORTS DU COMITE DES COMMISSAIRES AUX COMPTES

Recouvrement des fonds détournés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires

Rapport du Secrétaire général

I. INTRODUCTION

1. Au paragraphe 13 de sa résolution 47/211 du 23 décembre 1992, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui soumettre des propositions concernant la possibilité :

"a) De mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour récupérer les fonds détournés, ainsi que le Comité consultatif [pour les questions administratives et budgétaires] l'a recommandé au paragraphe 53 de son rapport¹;

b) D'engager des poursuites pénales contre ceux qui ont commis des fraudes à l'égard de l'Organisation."

2. Le paragraphe 53 du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires¹ était ainsi libellé :

"53. Aux paragraphes 355 à 368 de leur rapport, les commissaires aux comptes mentionnent des cas de fraude ou de présomption de fraude et au paragraphe 126, ils citent un cas de détournement de fonds à la CEA portant sur une somme d'environ 125 000 dollars. Le Comité constate que, assez souvent, les efforts déployés par l'Administration pour récupérer des fonds détournés ou réparer d'autres préjudices ont été soit inexistantes soit infructueux, du fait que l'intéressé n'est plus sous la tutelle de l'Organisation. Dans ces conditions, le Comité consultatif propose que l'Administration, avec le concours du Conseiller juridique, étudie la possibilité de mettre en place un mécanisme permettant de négocier des accords ou des arrangements entre l'Organisation des Nations Unies et tous les Etats Membres afin qu'elle puisse poursuivre les individus qui détournent des fonds appartenant à l'Organisation et tenter de récupérer les sommes ainsi détournées. Il faudrait également examiner s'il serait

possible d'effectuer des prélèvements sur les prestations de retraite des individus concernés."

3. Le présent rapport fait suite à cette demande.

II. PRATIQUE ACTUELLE

A. Mesures internes

1. Retenues sur les traitements et autres émoluments

4. En vertu du sous-alinéa ii) de l'alinéa b) de la disposition 103.18 du Règlement du personnel, des retenues peuvent être opérées sur les traitements, salaires et autres émoluments au titre du remboursement de dettes contractées envers l'Organisation. Lorsqu'il est établi qu'un fonctionnaire a détourné des fonds appartenant à l'Organisation, la première mesure à prendre est d'essayer de récupérer les sommes en question en les retenant sur les traitements et autres émoluments dus au fonctionnaire, y compris les versements à la cessation de service. A chaque fois ou presque que l'on a pu récupérer la totalité des sommes détournées, c'est de cette manière qu'on a procédé.

5. Comme l'a noté le Comité consultatif, compte tenu des sommes dues aux intéressés, on n'a parfois pu récupérer qu'une fraction des fonds détournés. Par ailleurs, lorsque la présomption de fraude a été découverte après le départ du fonctionnaire et le versement des sommes dues à la cessation de service, l'Organisation n'a généralement rien recouvré sauf si, entre-temps, l'intéressé avait été engagé par un autre organisme du système, auquel cas il est arrivé que celui-ci accepte de recouvrer les montants en question pour le compte de l'Organisation.

2. Pensions

6. Les démarches effectuées par l'Administration pour obtenir que les sommes dues par d'anciens fonctionnaires soient directement prélevées sur les pensions auxquelles ils avaient droit n'ont jusqu'à présent jamais abouti, le Tribunal administratif des Nations Unies l'ayant déboutée au motif que les statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, promulgués par l'Assemblée générale, excluaient cette possibilité. Qui plus est, le Tribunal a estimé que l'Administration ne pouvait refuser, sous prétexte d'inciter un ancien fonctionnaire à lui reverser des fonds détournés, d'établir les documents nécessaires à la liquidation de la pension de l'intéressé. Considérant cependant que l'Administration ne pouvait être laissée sans aucun recours, le Tribunal a suggéré qu'en collaboration avec la Caisse des pensions, elle cherche une solution adaptée à ce type de situation.

7. Le Secrétaire général a donc modifié l'instruction administrative concernant la notification administrative de décharge afin que, le cas échéant, l'Administration puisse refuser de délivrer les documents exigés pour liquider la pension des intéressés. Les dispositions pertinentes de l'instruction administrative révisée² se présentent comme suit :

"11. Les fonctionnaires qui sont sur le point de quitter l'Organisation sont tenus, conformément à leurs obligations contractuelles à l'égard de l'ONU, de :

a) S'acquitter de toute dette à l'égard de l'Organisation;

...

d) Fournir, conformément à la disposition 104.4 du Règlement du personnel, les pièces justificatives voulues attestant qu'ils se sont acquittés des obligations énoncées ci-dessus.

12. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion peut refuser de délivrer la formule P.35 [Personnel Payroll Clearance Action Form] ou en retarder la délivrance tant que le fonctionnaire n'a pas rempli de manière satisfaisante les conditions requises au paragraphe 11 ci-dessus.

13. Il est rappelé aux fonctionnaires qu'ils ne pourront percevoir leurs prestations de pension que si la formule P.35 a été délivrée, cette pièce étant exigée par la Caisse des pensions pour procéder au traitement desdites prestations. Il est rappelé en outre que le non-respect des obligations énoncées au paragraphe 11 ci-dessus peut entraîner la suspension de la procédure de cessation de service, ce qui risque de retarder le versement de toute somme qui serait due aux intéressés..."

8. Le Secrétaire général estime que cette procédure peut encourager les anciens fonctionnaires à régler leurs dettes à l'égard de l'Organisation. Cela étant, le Tribunal n'a pas encore eu l'occasion d'examiner l'instruction révisée.

9. S'agissant de la possibilité de recouvrer directement, par prélèvement sur les pensions, les sommes dues par d'anciens fonctionnaires, le Secrétaire général fait observer que ces prestations sont souvent considérées comme un avantage social pour les familles des intéressés, avantage qui se trouve déjà réduit du fait du licenciement des fraudeurs. Si une disposition dans ce sens était incorporée aux statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le Secrétaire de la Caisse serait tenu de vérifier s'il existe une dette à l'égard de l'Organisation et, dans l'affirmative, d'en déterminer le montant et celui de la retenue à opérer sur la pension due par la Caisse. Cela supposerait aussi que le Tribunal administratif ait compétence pour connaître des recours formés contre ces décisions et que l'organisation concernée ait le droit d'intervenir pour justifier de sa créance.

10. Il est douteux que l'on puisse demander à la Caisse des pensions de supporter les frais d'une telle procédure; en fait, tous les frais encourus devraient être remboursés à la Caisse par l'organisation concernée. Si l'Assemblée générale souhaite étudier plus avant cette option, qui exige de modifier les statuts de la Caisse des pensions, elle devra d'abord en référer au Comité mixte de la Caisse, pour qu'il lui fasse connaître ses vues, comme le prévoient les statuts³.

B. Action en dehors de l'ONU

1. Observations générales

11. Selon l'Article 104 de la Charte, l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, "de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts". L'article premier de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (Convention générale)⁴ dispose que l'Organisation possède la personnalité juridique et a la capacité de contracter, d'acquérir et de vendre des biens immobiliers et mobiliers et d'ester en justice. Ces deux dispositions donnent à l'Organisation la capacité d'intenter une action devant les tribunaux nationaux.

2. Action civile en recouvrement

12. Pour intenter une action civile en vue de récupérer des fonds détournés, il faut faire la preuve qu'il y a eu manœuvres dolosives de la part de fonctionnaires. Un problème général se présente alors si la fraude présumée prend la forme d'un manquement aux règlements et statuts de l'Organisation (par exemple réclamer et obtenir un montant excessif ou injustifié en remboursement de frais médicaux, de frais d'études ou d'impôts sur le revenu). Dans ce cas, pour déterminer si les agissements des fonctionnaires ont été frauduleux, le tribunal national doit interpréter et appliquer les règles internes de l'Organisation que les fonctionnaires concernés ont prétendument violées.

13. Dans beaucoup de systèmes juridiques cependant, un tribunal national peut trouver difficile, ou même juridiquement impossible, d'appliquer le règlement intérieur d'une organisation intergouvernementale qui n'a pas force de loi chez lui, hormis les quelques dispositions adoptées en application des accords de Siège par exception expresse au droit local. De surcroît, le fait qu'un tribunal national soit saisi d'un différend portant sur une disposition interne peut être l'occasion d'une interprétation de celle-ci différente de celle qu'en donnent des organes des Nations Unies, ou non conforme aux politiques et aux intérêts de l'Organisation.

14. Toutes ces difficultés n'existeraient pas si l'acte commis par le fonctionnaire était en lui-même, indépendamment des statuts et règlements de l'ONU, un délit au regard de la juridiction nationale (comme le vol ou la dégradation de biens de l'ONU). D'un point de vue pratique, on peut espérer un recouvrement effectif dans les cas où le fraudeur se trouve physiquement ou dispose de biens matériels dans la juridiction où il a commis les prétendues manœuvres dolosives et où se trouvent les preuves de sa forfaiture, surtout si celle-ci a été commise avec la complicité de personnes de cette juridiction n'appartenant pas à l'ONU, car il y a alors des consorts contre lesquels on peut aussi faire porter l'effort de recouvrement.

15. Le recouvrement est beaucoup plus difficile si le fonctionnaire a quitté le pays où la fraude a été commise. Pour qu'une action puisse être intentée, il faudrait, dans la plupart des cas, demander l'aide des autorités judiciaires du pays où le fonctionnaire réside. L'efficacité de la démarche serait subordonnée, entre autres conditions, à l'existence d'un accord d'entraide judiciaire entre le pays où l'action a été intentée et celui où le délit a été commis. Faute d'un tel accord, il faut passer en règle générale par

/...

la voie diplomatique pour adresser une demande d'entraide judiciaire à l'étranger, ce qui exige l'intervention de juridictions de degré élevé ou de hauts fonctionnaires du gouvernement des pays concernés.

16. Il faut ajouter à cela que l'Organisation peut avoir à faire face à des frais et des temps morts considérables pour faire authentifier et traduire les pièces, rapports d'interrogatoires et documents annexes dans la langue du tribunal saisi, puis pour traduire en retour les procès-verbaux de celui-ci dans la langue officielle du tribunal d'origine. Outre la perte de temps, il faut prévoir des frais considérablement plus élevés s'il faut s'attacher les services d'un avocat local, dans deux pays différents au moins, et organiser la présence de fonctionnaires des Nations Unies du Siège à un procès qui se tiendra loin du lieu de la fraude.

17. De toute manière, l'efficacité de l'action est fonction du niveau de recouvrement des fonds que laisse espérer le droit que le tribunal aura à appliquer. Faire la preuve du dol par des moyens recevables devant le tribunal compétent ne recouvre pas partout la même chose. Dans certains Etats, par exemple, il peut être extrêmement difficile de présenter des éléments de preuve sous forme de bandes magnétiques ou de rapports de table d'écoute téléphonique, ou tout autre témoignage apporté par des moyens mécaniques, au point que ce genre de pièce à conviction peut être pratiquement inutilisable. En cas de fraude avec détournement de fonds sous le couvert de transactions bancaires, le régime national du secret bancaire et la limitation de la responsabilité des banques peuvent également réduire les chances qu'a l'Organisation de récupérer son dû.

18. Ces difficultés amènent à conclure qu'il est peu probable que l'on puisse procéder à un recouvrement, à un coût et dans des délais acceptables, dans une affaire mettant en jeu la juridiction de plusieurs Etats.

3. Action pénale

19. La juridiction pénale a toujours été considérée comme l'un des attributs essentiels de la souveraineté, et les poursuites criminelles relèvent donc du libre choix des autorités pénales nationales. Celles-ci apprécient les plaintes et jugent si les faits exposés répondent aux conditions prévues par la législation nationale pour que l'on puisse poursuivre l'enquête et, éventuellement, intenter des poursuites.

20. A plusieurs occasions déjà, le Secrétaire général a demandé aux autorités nationales d'instruire les affaires de dol dont l'ONU aurait été victime de la part de tiers et d'anciens fonctionnaires. Mais les rapports d'audit sur la base desquels on peut licencier un fonctionnaire sont rarement étayés par des preuves du genre de celles qu'exigent les législations nationales pour fonder une condamnation pénale, parce que le Secrétaire général n'a pas les pouvoirs d'enquête de police qui lui permettraient d'établir une preuve indubitable de culpabilité (par exemple la capacité d'ordonner la production des états financiers et relevés bancaires de l'accusé ou de sa famille, de recueillir des témoignages sous serment, etc.). De plus, les autorités nationales sont rarement pressées d'entreprendre une action pénale si le montant en cause n'est pas d'une certaine importance.

21. D'une manière générale, l'action pénale n'a de chances d'aboutir que si l'ex-fonctionnaire, ou son éventuel complice extérieur, se trouve physiquement, au moment du procès, dans la juridiction où le délit a été commis. Pour cela, il faut évidemment que la fraude soit découverte par l'Organisation avant que le fonctionnaire ne quitte le pays. Le Secrétaire général a entrepris d'améliorer les procédures de contrôle interne qui permettront d'informer immédiatement les organes nationaux d'enquête des cas qui laissent pressentir un acte frauduleux (voir A/42/437 et A/47/510).

22. Si le fonctionnaire en cause a quitté la juridiction dans laquelle le délit a été commis avant que les poursuites ne commencent, il peut être extrêmement difficile d'obtenir son extradition. Peut-être en effet le droit de l'Etat requis interdit-il l'extradition pour certains motifs, qui peuvent être très variés⁵. On notera que l'Organisation a fait des efforts considérables pour pouvoir compter sur une coopération internationale plus efficace dans le domaine pénal, et qu'elle a notamment recommandé aux Etats Membres d'adopter à cet effet les accords internationaux voulus⁶. Malgré les mesures actuelles d'entraide et de coopération internationales, les procédures d'extradition comportent en général des délais considérables.

23. Les tribunaux de certains pays peuvent accepter de procéder à des poursuites même quand le délit présumé n'a pas été commis dans leur ressort (par exemple quand l'accusé réside dans leur ressort). Mais il est alors nécessaire de réunir les preuves à l'étranger et d'obtenir les dépositions de témoins qui vivent dans d'autres pays. L'opération peut être complexe et lente à aboutir, et les autorités nationales peu enclines à l'entreprendre.

24. En bref, pour que les poursuites pénales intentées contre ceux qui fraudent l'Organisation soient efficaces, il faut bénéficier de l'entière coopération des Etats Membres et, pour qu'elles soient réalisables, que l'accusé ou ses complices soient physiquement présents au moment de l'ouverture des poursuites dans l'Etat où la fraude a été commise.

III. REFORME PROPOSEE

25. Comme on l'a vu plus haut (par. 2), le Comité consultatif, au paragraphe 53 de son rapport (A/47/500), prie le Secrétaire général d'envisager de conclure avec tous les Etats Membres des accords ou des arrangements qui permettront à l'Organisation de poursuivre les particuliers en cas de détournement de fonds, et de récupérer les fonds en question.

Action civile

26. Le Secrétaire général pense que l'on pourrait faciliter l'action civile en recouvrement si l'on amendait le statut du Tribunal administratif de l'Organisation des Nations Unies de manière à lui donner compétence à l'égard des plaintes portées par l'Organisation contre des fonctionnaires et, ainsi, à n'avoir à engager de procédure devant des tribunaux nationaux que pour faire exécuter le jugement.

27. Selon son statut, le Tribunal administratif peut connaître des requêtes déposées par les fonctionnaires alléguant une violation de leurs conditions

d'emploi. L'Assemblée générale pourrait amender ce statut de manière à étendre la compétence du Tribunal dans le sens proposé ci-dessus.

28. Cette solution, qui respecte la souveraineté des Etats Membres, a le mérite de réduire au minimum les difficultés que présente pour l'Organisation une action civile extérieure. Les conflits de juridiction seraient pratiquement évités, puisque les tribunaux nationaux n'auraient à s'occuper que de l'exécution du jugement. Il n'y aurait pas non plus de conflits de lois sur les questions de fond, puisque le Tribunal administratif appliquerait le droit interne de l'Organisation et que les autorités chargées de l'exécution ne seraient pas censées reprendre l'examen des aspects matériels de l'affaire. Les frais – élevés – qu'entraîne l'administration de la preuve devant un tribunal national seraient considérablement réduits, et les services d'un avocat local ne seraient nécessaires que pour faire exécuter le jugement. Enfin, cette solution permettrait de procéder sans entrave à l'examen de toutes les circonstances de l'affaire, sans que soient lésés les privilèges et immunités de l'Organisation.

29. Une proposition analogue a déjà été présentée à l'Assemblée générale, dans le deuxième rapport du Secrétaire général sur la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour l'ensemble du système des Nations Unies, en application de la résolution 33/119 du 19 décembre 1978 (A/40/471)⁷.

30. L'Assemblée générale a plusieurs fois reporté de session en session l'examen de ce rapport⁸; finalement, la Cinquième Commission a décidé de clore le débat sur la question, les Etats Membres considérant que l'ensemble du sujet méritait plus ample réflexion (voir le document A/44/724 du 21 novembre 1989). Sur recommandation de la Cinquième Commission, l'Assemblée générale a décidé de conserver jusqu'à plus ample examen le statut du Tribunal administratif des Nations Unies, et prié le Secrétaire général de revenir sur la question le moment venu (décision 44/413 du 22 novembre 1989).

31. Le Secrétaire général remarque que personne n'a contesté l'idée d'étendre les compétences du Tribunal administratif, et que la raison pour laquelle l'Assemblée générale ne l'a pas approuvée est qu'elle ne parvenait pas à s'entendre à l'époque sur le sujet plus général de l'unification des Tribunaux administratifs de l'ONU et de l'OIT. Il pense que l'Assemblée générale peut examiner la question particulière de l'extension de la compétence du Tribunal indépendamment de l'évolution de la question du tribunal administratif unique pour l'ensemble des Nations Unies.

32. Pour ce qui est de l'exécution des jugements qui seraient rendus par le Tribunal administratif selon la nouvelle proposition, on a fait observer pendant l'examen de celle-ci que l'Organisation des Nations Unies ne trouverait un avantage à l'extension de compétence "que si la reconnaissance des jugements du Tribunal par les tribunaux nationaux pouvait être obtenue, éventuellement par une convention multilatérale ou par une série d'accords bilatéraux avec l'Organisation" (voir A/43/704, par. 24).

33. Le Secrétaire général estime pourtant qu'il n'est peut-être pas nécessaire que les Etats Membres signent une convention multilatérale ou une série d'accords bilatéraux avec l'Organisation pour que soient reconnus les jugements du Tribunal. On peut obtenir le même résultat par une résolution dans laquelle l'Assemblée générale recommanderait aux Etats Membres de collaborer avec

l'Organisation dans ce domaine, et d'adopter la législation nécessaire pour que soient reconnus et exécutés les jugements du Tribunal administratif⁹. Il va sans dire que chaque Etat pourrait préciser dans sa législation les recours offerts à la partie visée par le jugement qu'il s'agit de faire exécuter. Même s'il n'est pas possible d'obtenir la reconnaissance automatique, il se peut que certaines juridictions reconnaissent jusqu'à preuve de contraire la validité des jugements en question ou des preuves présentées au Tribunal. Si l'Assemblée générale accepte en principe cette démarche, elle souhaitera peut-être prier le Secrétaire général de lui présenter des propositions concrètes à sa session suivante; les projets d'amendement de cette nature sont d'abord présentés au Tribunal, pour observation, avant d'être soumis officiellement à l'Assemblée générale.

Action pénale

34. A propos de l'action pénale contre d'ex-fonctionnaires, le Secrétaire général fait observer que les difficultés évoquées ci-dessus se ramènent au problème de la multiplicité des systèmes nationaux de droit pénal, chacun avec sa règle d'administration de la preuve en matière criminelle. Malgré plusieurs tentatives d'harmonisation des législations nationales et d'amélioration de la collaboration entre Etats pour la poursuite des délinquants, il reste de grands problèmes à régler, car on touche là de très près à la souveraineté nationale. Il serait illusoire de proposer la création d'un tribunal pénal centralisé chargé de connaître des actes criminels perpétrés contre l'Organisation, ni d'attendre des Etats Membres qu'ils négocient une convention internationale sur un sujet aussi étroit.

35. L'une des solutions envisageables est que l'Assemblée générale recommande aux Etats Membres, par voie de résolution, de légiférer pour rendre passibles des peines appropriées et soumises à la juridiction des tribunaux nationaux les fraudes commises contre l'ONU par leurs nationaux ou des particuliers domiciliés sur leur territoire. Dans la même résolution, l'Assemblée générale pourrait aussi recommander aux Etats Membres de fournir à l'Organisation et aux autres Etats Membres toute l'aide dont ils auraient besoin pour poursuivre au pénal les individus qui fraudent l'Organisation. Si l'Assemblée générale souhaite examiner cette solution plus longuement, elle peut demander au Secrétaire général un rapport présentant des propositions précises pour une résolution de cette nature.

Notes

¹ A/47/500.

² ST/AI/155/Rev.2.

³ L'article 49 des statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (JSPB/G.4/Rev.14) dispose ce qui suit :

"Le Comité mixte peut recommander des amendements aux présents statuts à l'Assemblée générale, qui peut modifier lesdits statuts après avoir consulté le Comité mixte."

⁴ Résolution 22 (I) de l'Assemblée générale.

⁵ Par exemple, si les tribunaux de l'Etat qui extradé se considèrent compétents pour juger l'affaire au pénal; s'il n'y a pas de traité d'extradition en vigueur avec le pays requérant; si la peine prévue dans la législation du pays requérant est considérée excessive, inhumaine ou inacceptable par le pays qui extradé; si l'accusé a la nationalité – ou est consort ou parent d'une personne qui a la nationalité – du pays qui extradé.

⁶ Par exemple, l'adoption par l'Assemblée générale, le 14 décembre 1990, d'un Traité type d'extradition (résolution 45/116), d'un Traité type d'entraide judiciaire en matière pénale (résolution 45/117), d'un Traité type sur le transfert des poursuites pénales (résolution 45/118) et d'un Traité type relatif au transfert de la surveillance des délinquants bénéficiant d'un sursis à l'exécution de la peine ou d'une libération conditionnelle (résolution 45/119).

⁷ Le premier rapport du Secrétaire général est intitulé "Possibilité de créer un tribunal administratif unique" (A/C.5/39/7 et Corr.1). Sur recommandation de la Cinquième Commission (A/39/842, par. 12), l'Assemblée générale a décidé de remettre à sa quarantième session l'examen du rapport du Secrétaire général (décision 39/450 du 18 décembre 1984).

⁸ Décision 40/465 du 18 décembre 1985; décision 41/447 du 5 décembre 1986, résolution 42/217 du 21 décembre 1987 et décision 43/452 du 21 décembre 1988.

⁹ La résolution 92 (I) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1946, qui concerne la protection du sceau officiel et de l'emblème de l'Organisation des Nations Unies et dans laquelle il est recommandé aux Etats Membres de légiférer au besoin pour empêcher toute utilisation non autorisée du nom des Nations Unies et de leur emblème, a fait qu'un certain nombre d'Etats Membres ont pris les mesures législatives voulues. (Voir Annuaire de la Commission du droit international, 1967, (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.2), vol. II.).
