



Assemblée générale

Distr. générale
20 décembre 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session

Points 118 et 127 de l'ordre du jour

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Enquête sur des allégations de fraude au titre des frais de voyage à la MINUBH

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

1. Conformément à la résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, en date du 29 juillet 1994, le Secrétaire général a l'honneur de transmettre ci-joint à l'Assemblée générale le rapport d'enquête du Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne concernant des allégations de fraude au titre de frais de voyage à la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH).
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions du présent rapport et souscrit à ses recommandations.

Rapport d'enquête du Bureau des services de contrôle interne concernant des allégations de fraude au titre des frais de voyage à la MINUBH

Résumé

La Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a reçu de la part de membres du personnel de l'Organisation des Nations Unies un rapport signalant l'existence d'un système de fausses factures pour frais d'excédents de bagages dans le cadre des voyages par avion des observateurs militaires qui quittaient la zone de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) pour rentrer dans leur pays.

Les éléments de preuve rassemblés par les enquêteurs de la Section des investigations entre novembre 1998 et mars 1999 ont révélé que, entre juillet 1996 et septembre 1998, le Chef de la Section des transports de la MINUBH (ci-après dénommé le Chef), basé à Zagreb, s'était entendu frauduleusement avec un agent de voyages local et un autre complice employé par une grande compagnie aérienne pour qu'ils soumettent à la MINUBH des fausses factures (accompagnées de justificatifs également faux) qu'il approuvait ensuite dans le cadre de ses attributions officielles. Ces documents étaient faux en ce sens qu'ils faisaient apparaître des frais d'excédents de bagages en réalité non facturés et des tarifs aériens gonflés. Ces activités criminelles ont causé à l'Organisation une perte estimée à au moins 800 000 dollars.

Après examen attentif des faits et témoignages, l'Organisation a décidé de saisir les autorités judiciaires américaines, puisque le Chef avait quitté la zone de la Mission sans autorisation à la mi-novembre 1998 pour regagner son domicile à New York. Les pièces du dossier ont également été transmises aux autorités croates compétentes afin qu'elles engagent des poursuites contre les complices du Chef à Zagreb. Les enquêteurs du BSCI coopèrent avec ces deux juridictions.

Au début du mois de janvier 1999, le Chef a comparu devant un tribunal fédéral des États-Unis. Le grand jury de cette juridiction a prononcé sa mise en accusation pour collusion et fraude télégraphique dans le cadre du stratagème frauduleux dont il avait été l'instigateur et l'un des participants.

Le Chef a comparu devant la District Court du Southern District of New York le 13 septembre 1999. Le 28 septembre, le jury a rendu un verdict de culpabilité sur les cinq chefs d'accusation retenus. Les réquisitions du parquet ont été présentées par des procureurs adjoints. Le Chef encourt pour chaque chef d'accusation une peine maximum de cinq ans d'emprisonnement ainsi qu'une amende de 250 000 dollars ou égale au double du gain ou de la perte bruts générés par ses activités criminelles, si ce dernier montant est plus élevé. Il devrait être jugé par le tribunal de district le 8 décembre 1999. Une fois que la sentence aura été prononcée, l'Organisation pourra engager une action en restitution contre le Chef devant un tribunal civil.

La Section des investigations du BSCI coopère également avec les autorités croates pour obtenir d'une part que les complices du Chef soient poursuivis et d'autre part qu'ils restituent les sommes soutirées frauduleusement à l'Organisation. Selon les renseignements récemment communiqués par les autorités croates, l'enquête suit son cours.

Le Département des opérations de maintien de la paix et le Bureau des affaires judiciaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ont examiné le présent rapport. Le Bureau

des affaires judiciaires a fait un certain nombre d'observations qui ont été intégrées au document et s'est déclaré tout à fait disposé à apporter son concours pour l'application des troisième et quatrième recommandations, qui font appel à ses compétences de conseiller juridique. Le Département des opérations de maintien de la paix confirme les conclusions du présent rapport et souscrit à toutes les recommandations qu'il contient.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Rappel historique	1–8	4
II. Conclusions de l'enquête	9–31	5
A. Première composante : collusion avec l'agent de voyages local	11–15	5
B. Autres éléments de preuve obtenus auprès d'une troisième compagnie aérienne	16–18	5
C. Deuxième composante : collusion avec un employé d'une grande compagnie aérienne internationale	19–21	6
D. Les déclarations du Chef	22–23	6
E. Les tentatives de dissimulation du Chef	24–26	6
F. Engagement des poursuites	27–31	7
III. Conclusions	32–33	7

I. Rappel historique

1. Le Chef est entré au service de l'Organisation des Nations Unies en 1981 et sa carrière onusienne s'est terminée en décembre 1998. Il a été chef des services de transport de plusieurs missions des Nations Unies.

2. En novembre 1995, il a été nommé à son dernier poste, celui de chef de la Section des transports de la Force de paix des Nations Unies (FPNU) et de la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) après le déploiement de cette mission en janvier 1996. Le quartier général de la MINUBH était à Sarajevo, mais la Section des transports était basée à Zagreb pour des raisons d'accès aux compagnies aériennes et aux agences de voyages. Le Chef était chargé d'organiser les voyages autorisés des observateurs militaires et des observateurs de la police civile de la MINUBH. Il devait également approuver les factures correspondantes après en avoir vérifié l'exactitude et le bien-fondé et après s'être assuré qu'elles tenaient compte de tous les rabais spéciaux auxquels l'Organisation pouvait prétendre.

3. Le prédécesseur du Chef avait notamment négocié avec les compagnies aériennes un certain nombre de conditions préférentielles pour l'ONU, et notamment l'exonération des frais d'excédents de bagages pour les voyages autorisés des personnels de maintien de la paix. Aux termes de ces accords, les membres du personnel des missions pouvaient emporter avec eux jusqu'à 100 kg d'excédents de bagages sans frais supplémentaires, et cela alors que les compagnies aériennes facturaient généralement ces excédents selon un barème préétabli qui faisait souvent doubler le prix du billet d'avion.

4. Les factures de frais de voyage des membres du personnel de maintien de la paix étaient communiquées à la MINUBH, soit par les agences de voyages locales ayant un contrat de services avec l'ONU, soit directement par les compagnies aériennes. C'est le Chef qui recevait ces factures, les examinait et les approuvait en y apposant un tampon et sa signature, après quoi l'Organisation réglait les sommes dues par chèque ou par virement télégraphique tirés sur ses comptes bancaires de Zagreb ou de New York.

5. Peu après son arrivée à Zagreb, le Chef a demandé à son personnel de faire figurer des coûts pour excédents de bagages sur les justificatifs de frais de voyage et a mis en place les premiers éléments de son système de fraude. À la fin de 1997, le stratagème fonctionnait à plein régime. Des membres du personnel de l'ONU en ont averti le Bureau des services de contrôle interne conformément aux dispositions de la circulaire ST/SGB/273 du Secrétaire général en date du 7 septembre 1994. Pour préserver l'anonymat de ses informateurs, la Section des investigations a décidé de demander d'abord la vérification des

opérations relatives aux voyages dans le cadre d'un audit de routine. L'examen attentif et minutieux effectué en octobre 1998 par l'auditeur résident de la MINUBH a confirmé l'existence d'un certain nombre d'anomalies comptables. La Section des investigations a alors mis au point son plan d'intervention en demandant dès le début de 1998 à une équipe d'enquêteurs de rassembler assez d'éléments de preuve pour disculper le fonctionnaire de la MINUBH responsable des voyages ou pour étayer les accusations portées contre lui.

6. Le travail des enquêteurs a révélé que le Chef était au courant du principe de gratuité des excédents de bagages appliqué par les compagnies aériennes, et qu'il avait en outre profité de cet avantage pour mettre en place tout un système de fraude au détriment de l'Organisation. L'une des subordonnées du Chef a déclaré à ce propos aux enquêteurs que, dès qu'il avait pris ses fonctions au bureau de Zagreb, le Chef lui avait demandé pourquoi les formulaires d'autorisation de voyage de l'ONU ne prévoyaient pas d'espace pour déclarer les excédents de bagages, ce à quoi elle avait répondu que la chose était inutile puisque plusieurs compagnies aériennes accordaient gratuitement 100 kg d'excédents de bagages supplémentaires. Le Chef n'avait pas tenu compte de cette information et avait ordonné à son personnel d'imputer des frais pour excédents de bagages. Les montants correspondants étaient frauduleusement détournés.

7. Aux déclarations du personnel sont venus s'ajouter d'autres éléments de preuve confirmant que le Chef savait fort bien que les excédents de bagages étaient transportés gratuitement. Premièrement, il était informé par les représentants des compagnies aériennes, qui avaient maintes fois mentionné cette condition favorable dans leurs conversations et leur correspondance; deuxièmement, il avait été mis au courant par ses complices; troisièmement il avait trouvé cette information dans les dossiers du bureau, et elle figurait notamment sur les autorisations de voyage qu'il avait signées dans les premiers temps de son arrivée à Zagreb.

8. L'enquête a révélé par ailleurs que le Chef avait bénéficié de complicités extérieures. Il s'était d'abord mis à la recherche de fournisseurs qui accepteraient d'envoyer à la MINUBH des fausses factures pour excédents de bagages. Et il en avait trouvé. Des membres de la MINUBH et d'autres témoins ont déclaré aux enquêteurs de la Section des investigations que, peu après son arrivée à la Mission, le Chef avait annoncé qu'il ne ferait plus appel à l'agence de voyages qu'utilisait la Mission depuis plusieurs années et qu'il comptait en trouver une nouvelle. Interrogé par ses subordonnés sur les raisons de cette décision inattendue, il avait expliqué qu'une petite agence ferait sans doute des conditions plus avantageuses à l'Organisation. Un agent de voyages a raconté aux enquêteurs que le Chef lui avait proposé de devenir «très riche», mais qu'il

avait refusé de participer au stratagème car il voulait «dormir tranquille». En fait, le Chef voulait une petite agence qui aurait besoin de lui pour survivre, et il a fini par trouver quelqu'un qui a accepté son offre de collusion.

II. Conclusions de l'enquête

9. Les enquêteurs de la Section des investigations ont interrogé les employés et ex-employés de la MINUBH, le personnel des grandes compagnies aériennes desservant la zone de la Mission et les deux complices locaux du Chef. Interrogés séparément, les complices ont reconnu chacun de leur côté devant les enquêteurs qu'à la demande du Chef ils avaient soumis à la MINUBH des fausses factures et justificatifs d'excédents de bagages ainsi que des fausses factures pour frais de voyage, dans le cadre d'un vaste système de fraude organisé au détriment de l'Organisation. Tous deux ont également remis aux enquêteurs une déclaration écrite exposant tous les détails du stratagème.

10. Au vu des révélations de l'enquête, la Section des investigations du BSCI a pu distinguer dans le système de fraude deux composantes étroitement liées mais fonctionnant différemment.

A. Première composante : collusion avec l'agent de voyages local

11. La première composante du stratagème, qui impliquait la complicité d'une agence de voyages locale, a fonctionné d'octobre 1996 à septembre 1998. Le propriétaire de l'agence de voyages a déclaré aux enquêteurs de la Section des investigations que le Chef lui avait demandé de présenter à la Mission des fausses factures pour de prétendus frais de voyage du personnel des opérations de maintien de la paix.

12. Le propriétaire a aussi reconnu a) que les factures qu'il avait établies conformément aux instructions du Chef faisaient apparaître des frais pour des excédents de bagages accompagnés dont le poids pouvait atteindre 100 kg, alors qu'il savait pertinemment que les compagnies aériennes exonéraient l'ONU de ces charges, et b) qu'il avait gonflé le prix des billets d'avion qu'il avait émis pour les voyages autorisés des membres des opérations de maintien de la paix.

13. Afin de laisser croire que les frais d'excédents de bagages étaient justifiés, le propriétaire de l'agence de voyages joignait à ses factures des «bons d'échange pour services divers». Ces documents, que les compagnies aériennes utilisent en général comme des «chèques» émis par leurs

clients pour couvrir des frais autres que les billets d'avion, cadraient avec les factures. Les complices voulaient prouver par là que les frais d'excédents de bagages facturés avaient bel et bien été acquittés au moyen de bons d'échange pour services divers. Ils avaient besoin de ces justificatifs pour que le Service financier de la MINUBH accepte de régler les frais portés sur les factures.

14. Les investigations menées auprès des deux compagnies aériennes dont les complices avaient utilisé les billets d'avion et les bons d'échange ont prouvé que ces bons d'échange étaient faux. Le propriétaire de l'agence a expliqué aux enquêteurs qu'il avait falsifié d'authentiques bons d'échange préalablement photocopiés en y inscrivant des frais «bidon» avant de les joindre aux factures qu'il présentait à la MINUBH.

15. Le propriétaire de l'agence de voyages a également indiqué aux enquêteurs qu'il avait remis environ 500 000 dollars en espèces au Chef entre mars 1997 et octobre 1998. Il a déposé à l'appui de ses déclarations les photocopies des pages du calepin où il avait noté à la fois ses rendez-vous avec le Chef et les sommes qu'il lui avait remises à chaque fois. De son côté, le Chef voyait régulièrement le propriétaire de l'agence, et les deux hommes ont même passé des vacances ensemble, aux frais du propriétaire. Non content d'approuver sans sourciller toutes les factures de l'agence, le Chef s'en prenait au personnel du Service financier de la MINUBH quand elles n'étaient pas réglées en l'espace de quelques jours. Les représentants des compagnies aériennes ont par ailleurs déclaré aux enquêteurs de la Section des investigations que le Chef avait été maintes fois informé par leurs soins de tous les avantages réservés à l'Organisation, dont le transport gratuit de 100 kg d'excédents de bagages, ce qui ne l'a pas empêché de continuer à engager des fonds pour excédents de bagages, à approuver les fausses factures pour excédents de bagages qui lui étaient présentées et à autoriser les décaissements correspondants.

B. Autres éléments de preuve obtenus auprès d'une troisième compagnie aérienne

16. Les enquêteurs de la Section des investigations ont appris qu'en juin 1998, la représentante d'une troisième compagnie aérienne desservant la zone de la Mission avait remis au Chef une proposition écrite concernant le voyage de 24 membres des forces de maintien de la paix. La compagnie aérienne s'engageait expressément dans ce document à transporter gratuitement 100 kg d'excédents de bagages par passager. Le Chef avait accepté cette offre; il avait toutefois refusé de traiter directement avec la compagnie aérienne et

avait exigé que la transaction passe par une agence de voyages – non pas évidemment une agence quelconque mais celle précisément qui appartenait à son complice.

17. Les documents obtenus par les enquêteurs de la Section des investigations ont révélé que les billets d'avion n'avaient coûté que 17 000 dollars, mais que la MINUBH avait reçu une facture de 58 000 dollars, dont le Chef avait dûment autorisé le paiement. Le Chef a approuvé la fausse facture de 58 000 dollars présentée par son complice, alors que celui-ci avait joint à son envoi la facture de 17 000 dollars émise par la compagnie aérienne, signant par là d'un trait de plume une perte de plus de 40 000 dollars pour l'Organisation.

18. Interrogée par les enquêteurs de la Section des investigations, la représentante de la compagnie aérienne en question a déclaré que l'intervention de l'agence de voyages ne s'imposait pas. Elle avait indiqué au Chef qu'elle préférait faire affaire directement avec l'Organisation car elle doutait que l'intermédiaire choisieût les moyens d'acquitter rapidement le prix des billets d'avion, ce à quoi le Chef avait de nouveau exigé que les billets soient achetés par l'agence de voyages qu'il avait indiquée, et s'était porté garant personnellement du prompt règlement de la facture.

C. Deuxième composante : collusion avec un employé d'une grande compagnie aérienne internationale

19. La deuxième composante du stratagème a fonctionné entre janvier 1996 environ et novembre 1998 grâce la collaboration d'un employé local d'une grande compagnie aérienne.

20. Les documents et témoignages obtenus par la Section des investigations du BSCI ont révélé que le Chef avait recruté un complice au sein du personnel d'une compagnie aérienne et qu'il s'était entendu avec lui de la même manière qu'avec le propriétaire de l'agence de voyages et dans le même but, à savoir faire payer à l'Organisation des frais d'excédents de bagages en réalité non facturés par les compagnies aériennes. Le stratagème utilisé divergeait du premier sur un seul point : comme son supérieur hiérarchique savait que la compagnie aérienne acceptait de transporter gratuitement jusqu'à 100 kg d'excédents de bagages par passager, l'employé en question devait faire des fausses copies de facture pour les dossiers de son employeur. Ces documents falsifiés ne faisaient apparaître aucun frais pour excédents de bagages, contrairement aux factures qui étaient présentées à la MINUBH sous les mêmes numéros et pour les mêmes totaux.

21. L'employé a expliqué aux enquêteurs de la Section des investigations que le Chef lui avait demandé de soumettre des

fausses factures à la MINUBH, que les deux hommes avaient partagé l'argent volé à l'Organisation et que le Chef avait en outre exigé des billets d'avion gratuits et des surclassements pour lui-même et les membres de sa famille.

D. Les déclarations du Chef

22. Dûment interrogé par les enquêteurs de la Section des investigations, le Chef commença par déclarer qu'il ne parlait pas croate et que par conséquent il n'avait jamais eu de contacts directs avec des représentants de compagnies aériennes ou des agents de voyages. C'était manifestement faux : ses deux complices et ses autres interlocuteurs parlaient anglais, et même très bien pour certains d'entre eux. Les enquêteurs lui mirent alors sous les yeux des documents établissant de manière probante sa collusion avec le propriétaire de l'agence de voyages. Le Chef persista à clamer son innocence et à prétendre qu'il ne savait pas que les compagnies aériennes offraient gratuitement un excédent de bagages. Selon lui, la MINUBH avait été escroquée uniquement par l'agent de voyages.

23. Les enquêteurs savaient que le complice travaillant à la compagnie aérienne avait laissé au bureau du Chef un billet d'avion pour New York, où ce dernier comptait se rendre le jour même. Ils demandèrent donc au Chef s'il avait l'intention de voyager bientôt, car ils voudraient peut-être lui poser d'autres questions pour les besoins de l'enquête. Le Chef répondit qu'il ne prévoyait pas de déplacement.

E. Les tentatives de dissimulation du Chef

24. Il s'est avéré également que, quand il avait appris en novembre 1998 que l'équipe de la Section des investigations interrogeait des témoins au sujet des frais d'excédents de bagages, le Chef avait appelé ses complices et avait demandé à l'un d'eux d'acheter les enquêteurs. Il avait aussi recruté deux ex-employés pour qu'ils ressortent tous les dossiers de voyages et détruisent tous les imprimés et documents des compagnies aériennes où apparaissait la clause du transport gratuit des excédents de bagages.

25. Qui plus est, les enquêteurs ont obtenu à l'appui des témoignages des responsables locaux des compagnies aériennes copie des lettres que le Chef leur avait envoyées pour demander que les excédents de bagages soient facturés. Finalement, deux jours après avoir été avisé des faits qui lui étaient reprochés, le Chef a vidé son bureau et a quitté la zone de la Mission sans en notifier ses supérieurs.

26. Peu après son arrivée à New York, le Chef a avisé par lettre le Chef du Service de la gestion du personnel du Département des opérations de maintien de la paix qu'il ne demanderait pas le renouvellement de son contrat, qui arrivait à expiration le 31 décembre 1998.

F. Engagement des poursuites

27. La Section des investigations du Bureau des services de contrôle interne a trouvé d'autres éléments de preuve dans les bureaux de la MINUBH à Zagreb et à Sarajevo. Après avoir examiné attentivement la force probante des faits et témoignages livrés par l'enquête, l'Organisation a décidé de saisir les autorités américaines compétentes et de porter l'affaire devant le tribunal du Southern District de New York. Fin décembre 1998, le Chef était arrêté à son domicile new-yorkais par les policiers du Federal Bureau of Investigation.

28. Début janvier 1999, le grand jury du tribunal a prononcé l'inculpation du Chef en se basant sur les dépositions des témoins et les autres éléments de preuve rassemblés par les enquêteurs de la Section des investigations.

29. À l'issue d'une longue procédure de communication des pièces, le procès du Chef s'est ouvert devant la juridiction fédérale le 13 septembre 1999. Le jury a entendu plusieurs fonctionnaires de l'ONU et d'autres témoins interrogés par les enquêteurs. Le 28 septembre 1999, le Chef a été reconnu coupable des cinq chefs d'accusation formulés pour complot et fraude télégraphique dans le cadre du stratagème frauduleux dont il avait été l'instigateur et l'un des participants.

30. Le Chef doit être jugé début décembre par le tribunal de district. Il encourt une peine d'emprisonnement maximum de 5 ans pour chaque chef d'accusation ainsi qu'une amende de 250 000 dollars ou égale au double du gain ou de la perte bruts générés par ses activités criminelles, sice dernier montant est le plus élevé. Une fois que la sentence aura été prononcée, l'Organisation pourra engager une action en restitution devant la juridiction compétente.

31. La Section des investigations a également fourni aux autorités croates compétentes des preuves probantes du caractère criminel des activités du Chef et de ses complices. L'enquête des autorités croates suit son cours.

III. Conclusions

32. Premièrement, il ressort clairement du présent rapport que l'Organisation a été victime pendant deux ans d'une fraude à grande échelle. Deuxièmement, la mission de maintien de la paix s'est montrée trop négligente en matière de vérification des

dépenses, et les décisions du Chef n'ont pas été contrôlées avec la rigueur nécessaire. Troisièmement, les dispositions ayant des incidences financières, comme par exemple l'offre d'excédents de bagages gratuits, n'ont pas été consignées par écrit.

33. Les recommandations proposées sont les suivantes :

a) Premièrement, le rapport initial remis à la Section des investigations du BSCI par le fonctionnaire international et l'agent local qui ont dénoncé le stratagème a grandement facilité le déclenchement et le déroulement de l'enquête. Le Département des opérations de maintien de la paix devrait par conséquent féliciter officiellement ces deux personnes d'avoir si efficacement protégé les intérêts de l'Organisation (IV98/127/01);

b) Deuxièmement, le Département des opérations de maintien de la paix devrait intégrer le présent rapport dans les programmes d'enseignements tirés des missions, notamment dans le cadre des cours de formation dispensés aux nouveaux chefs de l'administration et chefs des services généraux avant leur départ pour leur lieu d'affectation (IV98/127/02);

c) Troisièmement, le Département des opérations de maintien de la paix devrait prendre des dispositions communes avec le Bureau des affaires juridiques et le Département de la gestion pour qu'à l'avenir le Chef soit exclu de toute perspective de recrutement par l'Organisation des Nations Unies et que l'agence de voyages n'ait plus jamais de contrat avec l'Organisation (IV98/127/03);

d) Quatrièmement, le Département des opérations de maintien de la paix devrait étudier avec le Bureau des affaires juridiques les recours qui peuvent être exercés par l'Organisation, à savoir une action au civil contre le Chef, pour récupérer les sommes perdues en raison des activités criminelles de cet ex-employé, et devrait par ailleurs continuer à coopérer avec les autorités croates compétentes afin que les complices du Chef soient poursuivis en Croatie et que l'Organisation récupère intégralement les sommes qu'elle a perdues (IV98/127/04).

Le Département des opérations de maintien de la paix approuve les conclusions du présent rapport, souscrit à toutes les recommandations qu'il contient, et prend note en particulier du plan visant à intégrer cette affaire dans le programme des enseignements tirés des missions. Le Bureau des affaires juridiques est tout à fait disposé à coopérer en vue de l'application des troisième et quatrième recommandations.

(Signé) Karl Th. Paschke

Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne

