



# Assemblée générale

Distr. générale  
6 janvier 2015  
Français  
Original : anglais

---

**Soixante-neuvième session**

Points 120 et 121 de l'ordre du jour

**Renforcement du système des Nations Unies**

**Réforme de l'Organisation des Nations Unies :  
mesures et propositions**

## **Amélioration de l'administration et du fonctionnement financier de l'Organisation des Nations Unies**

### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Dans sa résolution 68/306, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de recenser tous les obstacles ou entraves rencontrés au sujet des comptes ouverts par les missions permanentes des États Membres et des États observateurs ou par leur personnel dans la ville de New York, d'en étudier les effets sur leur bon fonctionnement et de lui faire rapport à ce sujet, ainsi que sur les relations financières du Secrétariat avec les établissements bancaires de cette ville. Le présent rapport contient une analyse des effets constatés par les missions et les membres de leur personnel, fondée sur les renseignements recueillis auprès d'eux. Il rend compte également de la suite que le pays hôte a donnée à l'invitation qui lui était faite dans la résolution de fournir des informations sur les normes et règlements applicables au système bancaire en vue d'assurer la confidentialité des données et renseignements personnels.



## **I. Introduction**

1. Dans sa résolution 68/306, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de recenser tous les obstacles ou entraves rencontrés au sujet des comptes ouverts par les missions permanentes des États Membres et des États observateurs ou par leur personnel dans la ville de New York, d'en étudier les effets sur leur bon fonctionnement et de lui faire rapport à ce sujet, ainsi que sur les relations financières du Secrétariat avec les établissements bancaires de cette ville. L'Assemblée a également invité le pays hôte à fournir des informations sur les normes et règlements applicables au système bancaire en vue d'assurer la confidentialité des données et renseignements personnels.

## **II. Collecte des données**

2. Le Secrétariat a recueilli les informations voulues au moyen d'une enquête composée de deux parties, l'une étant adressée aux missions permanentes et l'autre aux membres de leur personnel. Les missions ont été invitées à fournir une réponse synthétique pour la deuxième partie et à remplir le questionnaire en ligne. Une version imprimée du questionnaire leur a également été communiquée.

3. Afin d'assurer la protection des informations, le questionnaire a été établi dans un système informatique interne hébergé par un centre de données des Nations Unies assujetti aux normes internationales en matière de sécurité de l'information, où il était surveillé et protégé par des pare-feu et des dispositifs de détection d'intrusion.

4. À la date de clôture du questionnaire, 34 missions permanentes sur l'ensemble des représentations accréditées pour 193 États Membres et 2 États observateurs avaient présenté des réponses valables (17,4 %). Les réponses reçues ultérieurement n'ont pas été prises en compte dans le présent rapport.

5. Les données réunies ont été utilisées exclusivement en vue de l'établissement de ce rapport. Afin de protéger les données personnelles et privées, aucune des missions permanentes ni aucun des membres de leur personnel n'ont été nommément désignés dans l'analyse présentée ci-dessous.

## **III. Effets observés pour les comptes ouverts par les missions permanentes à New York**

6. Sur les 34 missions permanentes qui ont répondu au questionnaire, 19 (55,9 %) ont constaté des cas de fermeture unilatérale de comptes bancaires par des établissements financiers de la ville de New York de 2010 à 2014, la plupart d'entre eux (9) étant survenus en 2011. En moyenne, deux comptes ont été fermés pour chacune d'elles durant cette période. Parmi ces 19 missions, 7 (36,8 %) ont observé la fermeture d'un compte par un établissement financier et 6 autres (31,6 %) la fermeture de deux comptes. Douze (63,2 %) ont indiqué que le motif de la fermeture des comptes était lié à des dispositions réglementaires locales.

7. En tout, 16 missions permanentes (84,2 %) ont constaté que les difficultés qui en résultaient avaient entravé leur fonctionnement normal, alors que 3 autres (15,8 %) n'avaient pas observé de répercussions négatives. Pour la plupart des

missions (15 d'entre elles, soit 78,9 %), les effets étaient inconnus en termes monétaires, mais certaines ont pu les quantifier (dans une fourchette allant de 75 000 dollars à 50 millions de dollars).

8. Les effets en question résidaient dans les difficultés rencontrées pour effectuer des paiements à des fonctionnaires et à des fournisseurs (73,7 %), des versements de contributions statutaires ou volontaires à l'ONU (57,9 %) et des virements de fonds (52,6 %).

9. Après les fermetures, 17 missions (89,5 %) ont pris des mesures pour ouvrir de nouveaux comptes bancaires à New York et 2 (10,5 %) ont utilisé d'autres comptes ouverts antérieurement.

10. Les missions permanentes qui ont pris des mesures peuvent être classées en trois catégories : celles qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes à New York, celles qui ont réussi à en ouvrir ailleurs et celles qui n'ont pas réussi à ouvrir de tels comptes.

#### **Missions permanentes qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires à New York**

11. Parmi les missions qui ont pris des mesures, 15 (88,2 %) ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes à New York, dans un délai d'un mois pour la plupart (13 d'entre elles, soit 86,7 %). Pour quelques-unes, il a fallu entre un et trois mois. Les missions entrant dans cette catégorie se sont adressées à cinq établissements financiers en moyenne et 60 % d'entre elles ont essuyé au moins un refus. Plus de la moitié de celles qui ont essuyé un refus croyaient savoir que celui-ci était motivé par des dispositions réglementaires locales, alors que les autres en ignoraient la raison. À titre transitoire, huit missions (53,3 %) ont utilisé des comptes de substitution dans l'intervalle de temps précédant l'ouverture de nouveaux comptes. Les sept missions restantes (46,7 %) n'ont pas pris de dispositions transitoires.

#### **Missions permanentes qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires ailleurs**

12. Parmi les missions qui ont pris des mesures, une (5,9 %) a réussi à ouvrir un nouveau compte ailleurs qu'à New York, et ce, dans un délai inférieur à trois mois. Elle s'est adressée à quatre établissements financiers de cette ville, mais a essuyé des refus pour des raisons inconnues. Cette mission a ensuite pris contact avec un établissement financier dans une autre ville, où elle a pu ouvrir un compte. À titre transitoire, elle a utilisé des espèces pour les opérations à effectuer.

#### **Missions permanentes qui n'ont pas réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires soit à New York, soit ailleurs**

13. Parmi les missions qui ont pris des mesures, une (5,9 %) n'a pas pu ouvrir un nouveau compte soit à New York, soit ailleurs. N'ayant trouvé aucune solution à ce jour, elle utilise des espèces pour les opérations effectuées dans le cadre de ses activités courantes.

#### **IV. Effets observés pour les comptes ouverts par le personnel des missions permanentes à New York**

14. Sur les 34 missions permanentes qui ont répondu au questionnaire, 22 (64,7 %) comptaient, parmi les membres de leur personnel, des personnes dont les comptes bancaires avaient été fermés par des établissements financiers de la ville de New York. En tout, 100 personnes étaient touchées (30 %). Les fermetures observées étaient survenues pour la plupart pendant la période 2013-2014, mais aussi en 2011 et 2012 pour certaines. Quelque 45,5 % des missions concernées croyaient savoir que les fermetures étaient motivées par des dispositions réglementaires locales, tandis que les autres en ignoraient les raisons.

15. Toutes les missions ont signalé que les fermetures de comptes avaient créé des difficultés pour les personnes concernées, dans leur vie quotidienne. Quelque 90,9 % d'entre elles ne pouvaient pas attribuer une valeur monétaire aux effets constatés, les autres les évaluant à un chiffre compris entre 55 000 dollars et 2 millions de dollars. Les fermetures entraînaient des complications pour les opérations financières que les membres du personnel devaient effectuer dans leur vie quotidienne, telles que le règlement de factures (86,4 %), le remboursement de prêts (36,4 %), la perception de traitements et indemnités (81,8 %) et le virement de fonds (54,5 %).

16. Sur les 22 missions comptant des personnes touchées parmi les membres de leur personnel, 16 (72,7 %) ont fourni une assistance pour l'ouverture de nouveaux comptes, notamment en identifiant des établissements financiers à New York (68,8 %), en organisant des séances d'information (56,3 %) et en adressant des lettres de recommandation à des établissements (18,8 %). Une mission a déclaré que le coût de cette assistance se chiffrait pour elle à 5 000 dollars, mais les autres n'ont pas pu l'évaluer.

17. Après la fermeture des comptes, 97 personnes touchées (97 %) parmi le personnel de 21 missions ont pris des mesures pour ouvrir de nouveaux comptes à New York et les autres (3 %) n'ont rien fait. Il n'a pas été possible de déterminer pourquoi à partir des réponses reçues.

18. Les membres du personnel qui ont pris des dispositions pour ouvrir de nouveaux comptes peuvent être classés en trois catégories : ceux qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes à New York, ceux qui ont réussi à en ouvrir ailleurs et ceux qui ont échoué.

19. Plus de 60 % des missions ont indiqué que les personnes touchées entrant dans les deux premières catégories n'avaient pas pris de dispositions transitoires, tandis que 27,3 % d'entre elles ont déclaré que les intéressés avaient utilisé des comptes bancaires de substitution détenus soit à New York, soit dans une autre ville.

##### **Membres du personnel qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires à New York**

20. Parmi les membres du personnel touchés qui ont pris des dispositions, 92 (94,8 %) personnes employées par 19 missions ont réussi ouvrir de nouveaux comptes à New York. La plupart des missions ont indiqué que ces comptes avaient été ouverts dans un délai d'un mois : le délai signalé était inférieur à deux semaines pour 11 d'entre elles (57,9 %) et inférieur à un mois pour 7 autres (36,8 %). Le

nombre d'établissements financiers contactés à New York par les membres du personnel touchés entrant dans cette catégorie allait de un à six. Près de 60 % des missions ont déclaré que les personnes concernées avaient pris contact avec un établissement financier. Les missions dont les membres du personnel touchés avaient essuyé des refus de la part d'établissements financiers à New York étaient au nombre de huit (42,1 %). En tout, 15 personnes (16,3 %) se sont heurtées à des refus auprès de 2,3 établissements financiers en moyenne. Les missions concernées ont indiqué que le refus était motivé soit par des dispositions réglementaires locales, soit par des raisons inconnues.

#### **Membres du personnel qui ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires ailleurs qu'à New York**

21. Parmi les membres du personnel touchés qui ont pris des dispositions, quatre personnes (4,1 %) employées par deux missions ont réussi à ouvrir de nouveaux comptes ailleurs qu'à New York. En moyenne, il leur a fallu moins de deux semaines pour ce faire. Une mission a signalé que le choix d'une autre ville par les intéressés tenait au fait qu'un établissement financier new-yorkais avait opposé un refus motivé par des dispositions réglementaires locales. L'autre mission n'a pas précisé les raisons. En moyenne, un établissement financier avait refusé la demande formulée.

#### **Membres du personnel qui n'ont pas réussi à ouvrir de nouveaux comptes bancaires soit à New York, soit ailleurs**

22. Parmi les membres du personnel touchés qui ont pris des dispositions, un (1 %) n'a pas réussi à ouvrir un nouveau compte à New York ou ailleurs. La réponse reçue n'indique pas clairement si l'intéressé a trouvé ou non une solution.

### **V. Relations financières du Secrétariat avec les établissements bancaires de New York**

23. Le Secrétariat entretient actuellement des relations financières avec quelque 40 établissements bancaires de New York, pour les dépôts, paiements, placements et opérations de change. Six d'entre eux offrent des services de crédit à la consommation.

### **VI. Normes et règlements applicables au système bancaire en matière de confidentialité des données et des renseignements personnels**

24. Les renseignements qui figurent dans les paragraphes ci-après ont été communiqués par le pays hôte, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de la résolution 68/306.

#### **Cadre juridique général : législation fédérale et de l'État, droit écrit et *common law***

25. Aux États-Unis, les textes régissant les relations commerciales du type de celles qui existent entre une banque et son client ne procèdent pas d'une source

unique. Lois fédérales, lois des États et normes de *common law* (qui elles-mêmes varient parfois d'un État à l'autre) sont autant d'éléments qui jouent un rôle dans la tâche consistant à déterminer ce qu'une banque peut et ne peut pas faire avec les informations financières personnelles d'un client et quel recours a le client si la banque commet un abus de pouvoir. Certains systèmes juridiques sont dotés d'un cadre législatif général homogène pour la protection des données dans tous les contextes – gouvernementaux et commerciaux, et traitant de la même façon tous les aspects de la protection des données commerciales –, appuyé par un mécanisme d'application administrative unifié sous la forme d'une autorité chargée de la protection des données. La législation des États-Unis sur le respect de la vie privée a évolué différemment selon les contextes, ce qui fait que la confidentialité des informations personnelles détenues par les institutions financières n'est pas régie de la même manière que la confidentialité des mêmes informations lorsque celles-ci sont détenues par des entreprises commerciales non financières, le Gouvernement fédéral, le gouvernement des États ou les pouvoirs locaux. La loi des États-Unis sur la confidentialité des informations à caractère financier se rapproche davantage d'un cadre législatif fédéral complet que les autres instruments juridiques du pays qui ont trait au respect de la vie privée, mais les lois des États et la *common law* n'en jouent pas moins un rôle important.

#### *Législation fédérale*

26. Les droits du client d'une banque au respect de sa vie privée en ce qui concerne les renseignements personnels recueillis et détenus à son sujet par l'établissement sont principalement garantis par la loi fédérale Gramm-Leach-Bliley. Promulguée en 1999, celle-ci a levé les obstacles statutaires et réglementaires qui limitaient la prestation regroupée de services couvrant les opérations bancaires, la gestion des valeurs mobilières et les polices d'assurance. En vertu des dispositions de la loi qui se rapportent au respect de la vie privée, et conformément à la règle qui régit leur application (« Règle P »), les institutions financières visées, y compris les banques commerciales et les coopératives d'épargne et de crédit, sont expressément et constamment tenues de respecter la vie privée de leurs clients et d'assurer la sécurité et la confidentialité des renseignements personnels non publics qu'elles détiennent à leur sujet. Par « renseignement personnel non public », il faut entendre tout renseignement financier permettant l'identification personnelle obtenu par une institution financière de la part ou au sujet d'un individu, qui n'est pas publiquement disponible ailleurs. Il convient toutefois de noter que la protection fournie par la loi en question s'applique uniquement aux renseignements financiers qui émanent ou traitent d'un individu personnellement identifiable. Ainsi, par exemple, la loi ne limite pas la capacité d'une banque à partager avec d'autres institutions des informations démographiques agrégées au sujet de sa clientèle, voire des informations concernant des individus à condition qu'elles aient été vidées de tout identifiant tel que le nom, l'adresse et les numéros d'identification. Il convient également de noter que la protection offerte par la loi ne s'étend pas aux informations financières qui émanent ou traitent d'entreprises commerciales ou d'autres institutions, à l'exception des cas où y figurent des renseignements sur des personnes distinctes.

27. En vertu de la loi Gramm-Leach-Bliley, l'obligation qui est faite à une banque de protéger la vie privée de ses clients se manifeste essentiellement sous la forme

d'une exigence consistant à fournir aux clients une notice claire et dûment signalée qui décrive ses politiques et procédures de partage d'informations dès l'établissement de la relation, puis à leur donner ensuite chaque année la possibilité d'annuler leur consentement au partage d'informations, avant la communication de tout renseignement personnel non public à des tierces parties. Une banque n'est toutefois pas tenue d'offrir cette possibilité pour certains types de partage d'informations, notamment lorsque la divulgation s'impose pour effectuer, gérer ou honorer une transaction demandée ou autorisée par le client; pour se prémunir contre les fraudes, les transactions non autorisées, les réclamations ou d'autres inconvénients; pour la maîtrise requise des risques institutionnels; pour le travail des forces de l'ordre et des organismes de réglementation compétents ou pour les besoins d'une enquête touchant à la sécurité publique; et pour être en conformité avec une loi fédérale, de l'État ou locale ou toute autre prescription légale applicable.

28. En plus de la loi Gramm-Leach-Bliley, d'autres lois fédérales limitent l'utilisation et le partage par les banques de certains types d'informations. En particulier, la loi fédérale sur l'équité des rapports de solvabilité régit le recours des banques aux données rassemblées par les agences d'évaluation du crédit – type d'informations qui comprend des éléments comme des rapports de solvabilité et des cotes de crédit. Elle interdit à une banque de se procurer de tels renseignements, hormis à des fins dûment autorisées, parmi lesquelles l'évaluation d'une opération de crédit, l'examen d'un compte ou la souscription d'une assurance. Elle a aussi pour effet de décourager vivement les banques de partager des renseignements issus d'une enquête de solvabilité, en considérant celles qui le feraient comme des agences d'évaluation du crédit à part entière, soumises dès lors à de lourdes obligations juridiques à respecter sous peine de poursuites privées. Il convient cependant de noter qu'une exception réglementaire permet à une banque de communiquer à ses filiales des renseignements issus d'une enquête de solvabilité, à condition d'informer les clients de cette pratique et de leur donner la possibilité de s'y opposer.

#### *Lois des États sur le respect de la vie privée*

29. Les lois de l'État qui assurent une protection plus solide des informations financières que la loi Gramm-Leach-Bliley ne sont pas réputées incompatibles avec la législation fédérale, qui ne prévaut donc pas sur elles. La loi de Californie sur la confidentialité des informations financières en fait partie. Elle interdit aux institutions financières de communiquer des renseignements personnels non publics à des tiers non affiliés à des fins commerciales, sauf consentement exprès du client, mais leur permet d'en communiquer à des filiales à des fins commerciales dès lors que le client a été informé de la pratique et de la possibilité qui lui était donnée de s'y soustraire. Les dérogations prévues par la loi Gramm-Leach-Bliley ont été largement préservées.

30. D'autres États se sont dotés de mécanismes réglementaires comparables, mais tel n'est pas le cas de la plupart. Surtout, tel n'est pas le cas de New York; il s'ensuit que les informations obtenues par une institution financière de New York sont essentiellement protégées par les lois fédérales présentées ci-avant et par la *common law*.

*Common law*

31. Si la *common law* est par définition pratiquement impossible à résumer de façon globale, certains de ses principes largement applicables n'en ont pas moins une incidence sur la capacité des banques à utiliser ou partager les informations personnelles de leurs clients.

32. En général, une banque ne peut pas utiliser ou partager les informations personnelles d'un client d'une manière susceptible de compromettre la réputation ou la subsistance de ce client sans risquer de faire l'objet d'une procédure civile intentée par le client pour le préjudice subi. La responsabilité de la banque peut découler d'un acte délibéré ou d'une négligence de sa part, mais il est plus facile d'engager une telle procédure si le client connaît des dommages économiques quantifiables qui peuvent être imputés aux agissements de la banque. Il est nettement plus compliqué de déterminer si et comment un client peut intenter une action en justice contre une banque pour un manquement présumé au respect de la vie privée sous la forme de sollicitations commerciales non souhaitées ou du simple fait que des informations personnelles aient été communiquées à des tiers, sans que des conséquences préjudiciables ne puissent être spécifiquement attribuées à la divulgation.

33. Outre la responsabilité délictuelle, si une banque a contracté des obligations spécifiques concernant le traitement des informations personnelles d'un client, le manquement à ces obligations contractuelles peut engager sa responsabilité pour les dommages subis dans le cadre établi par le contrat lui-même. Parmi les contrats conclus entre les banques et leurs clients qui peuvent donner lieu à de telles obligations figurent les accords relatifs aux comptes de dépôt, les conventions de garde, de prêt, ainsi que les prêts immobiliers et les actes de fiducie. Toutefois, la *common law* ne reconnaît aucune obligation de ce type. Tout contrat doit explicitement stipuler l'obligation pour que la banque soit tenue de la respecter.

## VII. Conclusion

34. Il ressort des réponses reçues que 19 missions ont subi des fermetures unilatérales de leurs comptes bancaires, de même que 100 membres du personnel de 22 missions. Parmi les missions et personnes touchées qui ont pris des mesures pour ouvrir de nouveaux comptes, 88,2 % des missions et 94,8 % des fonctionnaires ont eu gain de cause, la plupart en moins d'un mois. Bien que les répercussions des fermetures soient difficiles à estimer précisément en termes monétaires, la majorité des missions et personnes touchées ont évoqué des difficultés ressenties dans les affaires courantes et la vie personnelle.

35. Le Secrétariat apprécie l'aide apportée par les autorités du pays hôte pour veiller à ce que toutes les missions permanentes des États Membres et observateurs et leur personnel se voient accorder tous les avantages requis pour exercer leurs fonctions en s'assurant que des services bancaires leur soient fournis sur un pied d'égalité, de façon équitable et sans discrimination.

## VIII. Mesures que l'Assemblée générale est invitée à prendre

36. **L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport.**