

Distr.  
GENERALEA/C.5/657  
21 juin 1956  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAISCINQUIEME COMMISSION  
Onzième session

## PREVISIONS BUDGETAIRES POUR L'EXERCICE FINANCIER 1957

## CREATION DU FONDS DE PEREQUATION DES IMPOTS

PROBLEME DES IMPOTS SUR LE REVENU PERCUS PAR LES COLLECTIVITES LOCALES  
OU PAR LES ETATS MEMBRES D'UN ETAT FEDERALRapport du Secrétaire général

1. Le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale, lors de sa dixième session, des propositions<sup>1/</sup> visant à porter les contributions du personnel au crédit d'un Fonds de péréquation des impôts qui devait servir à exonérer de la double imposition les fonctionnaires dont les traitements étaient également soumis à l'impôt national sur le revenu. Les sommes versées au Fonds de péréquation des impôts devaient être portées au crédit des comptes ouverts au nom de chaque Etat Membre (au prorata de sa contribution annuelle au budget) et les sommes versées aux fonctionnaires au titre de l'exonération de la double imposition seraient imputées sur les crédits inscrits au compte de l'Etat Membre percevant l'impôt. De cette façon, les sommes nécessaires pour le remboursement de l'impôt sur le revenu ne seraient plus prélevées sur le budget général de l'Organisation (comme cela avait été le cas jusqu'alors), mais sur le crédit inscrit au Fonds de péréquation au nom de l'Etat Membre percevant cet impôt.

2. Par sa résolution 973 (X), l'Assemblée générale a adopté la proposition du Secrétaire général en y apportant un amendement qui avait pour effet de rendre ces dispositions inapplicables, pour le moment, aux "impôts sur le revenu perçu par les collectivités locales ou par les Etats membres d'un Etat fédéral". Cet amendement avait été proposé par le représentant des Etats-Unis d'Amérique, qui avait déclaré que le Gouvernement des Etats-Unis ne pouvait accepter que les crédits inscrits à son compte au Fonds de péréquation des impôts fussent utilisés pour rembourser les impôts perçus par l'un des Etats, l'Etat de New-York par

---

<sup>1/</sup> A/C.5/643.

exemple. Le représentant du Secrétaire général a signalé que cet amendement n'aurait en pratique aucune conséquence financière en 1956, du fait que les impôts perçus par les autorités locales sur les revenus de 1956 ne seraient, en tout état de cause, remboursés qu'en 1957. Si toutefois cette disposition n'était pas modifiée à la onzième session de l'Assemblée générale, les crédits nécessaires pour le remboursement des impôts perçus par les autorités locales sur les revenus de 1956 - soit 160.000 dollars - seraient alors imputés sur le budget de l'Organisation et non sur le Fonds de péréquation des impôts. Le représentant des Etats-Unis avait souligné qu'en adoptant son amendement, on laisserait au Secrétaire général le temps de poursuivre l'étude de la question, conformément à la suggestion du Comité consultatif<sup>2/</sup>.

3. Le Comité consultatif avait noté qu'en préparant un plan de péréquation des impôts devant permettre le remboursement de l'impôt "national" sur le revenu, le Secrétaire général n'avait pas fait spécialement mention des impôts perçus par une province ou un Etat d'une fédération. Le Comité consultatif a donc suggéré que le Secrétaire général poursuive l'étude de cette question et présente à l'Assemblée générale, à sa onzième session, un rapport sur les mesures propres à résoudre ce problème<sup>3/</sup>. Le représentant du Secrétaire général a signalé à la Cinquième Commission qu'en formulant ses propositions, le Secrétaire général pensait que, conformément à la pratique suivie jusqu'alors et à l'interprétation confirmée en 1949 par l'Assemblée générale, les impôts sur le revenu perçus par les Etats membres d'un Etat fédéral seraient remboursés. Le Secrétaire général savait néanmoins, que le problème des impôts sur le revenu perçus par les Etats membres d'un Etat fédéral posait certaines questions de principe et pouvait donc appeler un examen plus approfondi. Ce qu'il voulait, c'était trouver une solution qui, dans toute la mesure du possible, résoudrait les difficultés actuelles tout en respectant les principes sur lesquels l'Assemblée générale s'était déjà prononcée. Le Secrétaire général ferait des propositions définitives à ce sujet à la onzième session de l'Assemblée générale, dans l'espoir d'aboutir à une solution qui réglât la question une fois pour toutes et qui fût conforme à l'intérêt de tous les Etats Membres<sup>4/</sup>.

---

<sup>2/</sup> Compte rendu analytique de la 521ème séance de la Cinquième Commission, A/C.5/SR.521, paragraphes 38 et 39.

<sup>3/</sup> A/3035, paragraphe 8.

<sup>4/</sup> Compte rendu analytique de la 521ème séance de la Cinquième Commission, A/C.5/SR.521, paragraphe 40; rapport de la Cinquième Commission, A/3104, paragraphe 9.

4. En conséquence, le Secrétaire général soumet le présent rapport à l'examen de l'Assemblée générale.

I

LE PROBLEME DE L'EGALITE ENTRE LES FONCTIONNAIRES

5. En ce qui concerne tout d'abord la ligne de conduite à adopter vis-à-vis du personnel, le Secrétaire général est d'avis que, même si l'on n'applique pas la procédure de péréquation des impôts dans le cas des impôts perçus par les autorités locales, il convient cependant de continuer à rembourser ces impôts. Il est dit, dans le rapport de la Cinquième Commission sur l'affectation des sommes retenues au titre du barème des contributions du personnel :

"Si l'amendement proposé par les Etats-Unis était approuvé, il devait être entendu, selon le Secrétaire général, que cette acceptation ne modifiait en rien la décision antérieure de l'Assemblée générale selon laquelle les impôts de cette catégorie étaient remboursables et qu'en l'absence de toute décision contraire, les sommes nécessaires au remboursement de ces impôts seraient prélevées sur le budget ordinaire au lieu de l'être sur le Fonds de péréquation des impôts". (A/3104, paragraphe 9).

6. Comme le représentant du Secrétaire général l'a souligné devant la Cinquième Commission, l'Organisation a toujours remboursé ces impôts de manière à se conformer au principe de l'égalité des fonctionnaires, et l'Assemblée a formellement confirmé ce principe dans une décision qui est toujours valable<sup>5/</sup>. Cette décision, en fait, avait été prise après que le Secrétaire général, la Commission paritaire de recours, le Comité consultatif et la Cinquième Commission eurent étudié la question du remboursement. Elle constituait une interprétation formelle, par l'Assemblée générale, de sa résolution 13 (I) du 13 février 1946; l'Assemblée a considéré que l'on ne pouvait, sans provoquer "des répercussions très graves et très néfastes sur le moral du personnel", classer les fonctionnaires du Secrétariat en deux catégories différentes, dont l'une serait exonérée de l'impôt alors que l'autre ne le serait pas; en outre, le montant des impôts perçus par les autorités

---

<sup>5/</sup> Compte rendu analytique de la 518ème séance de la Cinquième Commission, A/C.5/SR.518, paragraphe 59.

locales était assez élevé, et il en résulterait une grave inégalité si ces impôts n'étaient pas remboursés; il était donc indispensable de rembourser les impôts perçus par les autorités locales si l'on voulait respecter le principe de l'égalité entre les fonctionnaires du Secrétariat, conformément aux dispositions essentielles de la résolution 13 (I)<sup>6/</sup>.

7. L'adoption d'une proposition en sens contraire irait à l'encontre de ce principe fondamental et provoquerait certaines difficultés en matière d'administration du personnel, du fait qu'elle se traduirait par une diminution sensible des traitements des fonctionnaires appartenant à une certaine nationalité. Elle pourrait également soulever des difficultés d'ordre juridique, étant donné que les contrats d'engagement accordés avant novembre 1947 contenaient une disposition prévoyant le remboursement des impôts perçus sur les traitements versés par l'Organisation. L'inconvénient serait alors le suivant : l'adoption de cette proposition n'entraînerait pas la modification de tous les contrats grâce à un amendement du Statut du personnel, ainsi qu'il est prévu dans ces contrats eux-mêmes, mais seulement des contrats d'un groupe limité de fonctionnaires. Une telle mesure pourrait être jugée discriminatoire.

## II

### LES SOLUTIONS QUI S'OFFRENT A L'ASSEMBLEE GENERALE

8. Si l'on admet qu'il faut continuer de respecter le principe de l'égalité entre les fonctionnaires - et le Secrétaire général pense que tel devrait être le cas - il reste alors à l'Assemblée générale à choisir entre les diverses solutions qui s'offrent sur le plan pratique. Il s'agit de savoir si, compte tenu de tous les éléments portés à sa connaissance, l'Assemblée générale estime que tous les Etats Membres doivent continuer de supporter la charge du remboursement des impôts perçus par les autorités locales, ou si elle préfère que le gouvernement de l'Etat Membre dont une subdivision territoriale perçoit ces impôts couvre avec les

---

<sup>6/</sup> Voir A/C.5/329, paragraphe 9 et Annexe E; compte rendus analytiques de la Cinquième Commission, A/C.5/SR.213, paragraphe 17 et A/C.5/SR.214, paragraphes 2, 3 et 4; A/1232, paragraphes 24 et 26.

crédits inscrits à son compte au Fonds de péréquation des impôts, les dépenses qui en découlent. C'est là une question d'ordre pratique qui concerne les finances internes; l'Assemblée générale peut donc choisir l'une ou l'autre solution, sans porter atteinte pour cela à aucun principe de droit international ou de droit constitutionnel.

9. A cet égard, il est permis de penser que l'objection formulée par le représentant des Etats-Unis devant la Cinquième Commission, au cours de la dixième session de l'Assemblée générale (voir le paragraphe 2 ci-dessus), n'était pas fondée sur la nature des biens constitutionnels entre le gouvernement fédéral et les subdivisions territoriales de la Fédération. La création d'un Fonds de péréquation des impôts n'oblige aucune subdivision territoriale d'un Etat Membre à respecter un traité ou une convention internationale ou encore un engagement qui en découle pour le gouvernement fédéral, ni à adopter une législation spéciale.

10. De même, il convient de souligner qu'il n'est nullement question d'obliger un Etat Membre ayant une structure politique fédérale à payer certaines sommes aux autorités de l'une de ses subdivisions territoriales. Il ne semblerait même pas tout à fait exact de dire que le gouvernement fédéral d'un Etat Membre prendrait "à sa charge le remboursement" des impôts versés aux autorités de l'un des Etats<sup>7/</sup>. La question est de savoir si ces dépenses particulières de l'Organisation des Nations Unies doivent être imputées sur le budget ordinaire, ou sur le Fonds de péréquation des impôts, ou encore financées par un autre moyen. Le Secrétaire général pense que si l'Assemblée générale décidait de prélever les sommes nécessaires sur le Fonds de péréquation des impôts, aucun Etat Membre de structure fédérale ne devrait normalement soulever d'objection juridique s'appuyant uniquement sur le fait que son compte serait débité du montant total des impôts perçus par l'un de ses Etats sur les traitements des fonctionnaires du Secrétariat qui sont ses ressortissants. Il est vrai que les fonds fédéraux serviraient ainsi indirectement à rembourser des sommes que des particuliers auraient déjà versées à un Etat de la Fédération, mais cette situation n'a rien de nouveau. Elle est analogue en

---

7/ Voir : Compte rendu analytique de la 518<sup>ème</sup> séance de la Cinquième Commission, paragraphe 62.

principe à celle qui existe depuis de nombreuses années. En effet, le Gouvernement des Etats-Unis fournit déjà les crédits nécessaires pour rembourser un tiers environ des impôts perçus par les autorités locales; strictement ou juridiquement parlant, il serait impossible de considérer que l'utilisation des sommes créditées au Fonds de péréquation des impôts pour financer l'ensemble du remboursement crée une situation différente.

11. Ainsi, comme on l'a signalé plus haut, il s'agit avant tout pour l'Assemblée générale de régler un problème d'ordre pratique, c'est-à-dire de déterminer si les dépenses supplémentaires que l'Organisation doit effectuer pour rembourser les impôts perçus sur les traitements de certains fonctionnaires par une subdivision territoriale d'un Etat Membre doivent être supportées par tous les Etats Membres ou, au contraire, par l'Etat Membre dont la subdivision territoriale perçoit l'impôt en question.

12. Si l'Assemblée générale décidait que ces dépenses doivent être supportées par tous les Etats Membres, il resterait un problème secondaire à régler, celui de la méthode budgétaire à utiliser. Le coût du remboursement pourrait être imputé sur le budget ordinaire comme à l'heure actuelle, ou prélevé sur les recettes provenant des contributions du personnel avant que ces recettes ne soient créditées au Fonds de péréquation des impôts. La deuxième solution serait peut-être plus logique, étant donné la raison d'être du barème des contributions du personnel.

13. Si l'Assemblée générale décidait que le coût du remboursement doit être supporté par l'Etat Membre dont une subdivision territoriale perçoit l'impôt en question, il serait alors facile de faire appel au Fonds de péréquation des impôts. La structure du Fonds est telle qu'il serait possible de couvrir le montant des impôts perçus par les autorités locales sans créer de difficultés majeures pour les Etats Membres touchés par cette mesure. Les impôts que les fonctionnaires versent à une subdivision territoriale d'un Etat Membre seraient déduits des sommes qui leur sont retenues au titre du barème des contributions du personnel, et le compte de l'Etat Membre intéressé, serait débité d'un montant égal. Il en résulterait une réduction équivalente des sommes déduites de la contribution que cet Etat Membre doit verser à l'Organisation conformément au Règlement financier.

Il y aurait là un moyen de réaffirmer que, malgré la répercussion automatique que les impôts perçus par les autorités locales auraient sur la contribution versée au budget de l'Organisation par l'Etat Membre intéressé, les relations constitutionnelles ou financières entre le gouvernement national de cet Etat Membre et les autorités des Etats qui les constituent ne seraient nullement modifiées. Le gouvernement fédéral n'aurait pas, à proprement parler, à "rembourser" un impôt perçu par l'un des Etats.

14. Le Secrétaire général pense que, si l'Assemblée générale décidait de continuer à faire une distinction entre l'impôt perçu par le gouvernement fédéral et l'impôt perçu par les autorités des Etats sur les revenus des fonctionnaires de l'ONU, elle devrait le faire uniquement lorsque cette distinction a son utilité et non parce qu'il y aurait lieu de considérer que les ressources du Fonds ne peuvent être utilisées pour le remboursement des impôts perçus par les subdivisions territoriales d'un Etat. Compte non tenu de l'imposition du personnel proprement dite, il pourrait, à bien des égards, être nuisible pour l'Organisation que l'Assemblée générale manifeste une certaine tendance à supposer, comme certaines délégations semblent l'avoir déjà fait<sup>8/</sup>, que l'Organisation des Nations Unies a les mêmes relations avec l'Etat de New-York, par exemple, qu'avec le Gouvernement des Etats-Unis, et qu'elle peut ou doit négocier avec l'un comme avec l'autre.

### III

#### LE PROBLEME DE L'EQUITE A L'EGARD DES ETATS MEMBRES

15. Le Fonds de péréquation des impôts a été créé parce que le remboursement des impôts sur le revenu, tout en rétablissant l'égalité entre les fonctionnaires - égalité que l'Assemblée générale avait jugée indispensable - n'avait pas permis de respecter l'autre principe important sur lequel l'Assemblée générale avait également

---

<sup>8/</sup> Voir à ce sujet le compte rendu analytique de la 521ème séance de la Cinquième Commission, paragraphe 43.

mis l'accent, à savoir, l'équité à l'égard des Etats Membres<sup>9/</sup>. Le terme "équité" utilisé par l'Assemblée générale peut être interprété comme signifiant que les Etats Membres qui perçoivent des impôts sur les traitements de ceux de leurs nationaux qui sont au service de l'Organisation des Nations Unies doivent être placés dans la même situation que les Etats Membres qui n'assujettissent pas leurs ressortissants à l'impôt. Le Fonds de péréquation des impôts a donc été conçu comme un moyen de rétablir cette "équité" entre les Etats Membres qui ont accordé l'exonération d'impôts à leurs ressortissants et ceux qui ne l'ont pas fait<sup>10/</sup>. Dans la mesure où il faudra continuer de rembourser les impôts versés aux subdivisions territoriales des Etats Membres qui ont des autorités fiscales multiples, le Fonds de péréquation des impôts ne permettra pas de rétablir totalement cette "équité" vis-à-vis des Etats Membres qui n'ont qu'une seule autorité fiscale ou qui exonèrent de tout impôt les traitements de ceux de leurs ressortissants qui sont au service de l'Organisation.

16. D'autre part, le Fonds de péréquation des impôts devait permettre de remédier à la situation existant du fait que certains Etats Membres n'avaient pas encore adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou n'avaient pas adopté d'autres mesures d'exonération fiscale<sup>11/</sup>. Il semblerait par conséquent que tout système visant à rétablir l'équité parmi les Etats Membres dans ce domaine, que ce soit sous la forme de mesures adoptées par certains Etats Membres ou d'un plan de péréquation des impôts adoptés par l'Assemblée générale, doit amener les Etats Membres qui n'ont pas accordé l'exonération fiscale à supporter les mêmes charges que les Etats Membres qui appliquent la Convention.

---

<sup>9/</sup> Voir les résolutions 13 (I) du 13 février 1946; 78 (I) du 7 septembre 1946; 160 (II) du 20 novembre 1947 et 239 C (III) du 18 novembre 1948.

<sup>10/</sup> Voir le rapport du Secrétaire général contenant un exposé du plan, document A/C.5/584, paragraphe 9.

<sup>11/</sup> Voir la résolution 893 (IX) et comparer avec la résolution 160 (II).



17. A cet égard, le Secrétaire général juge opportun de rappeler que la section 18 b) de la Convention stipule que les fonctionnaires "seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies". Cette exemption vise tous les impôts frappant ces revenus. Aucune réserve n'est faite sur ce plan, et il aurait été impossible, à vrai dire, de limiter cette exonération sans aller à l'encontre de l'objet même de la Convention, car les Etats Membres comme les fonctionnaires seraient, en ce cas, traités d'une manière inéquitable. Cela paraît évident si l'on tient compte du fait que les autorités auxquelles il appartient d'établir l'impôt sur le revenu ne sont pas les mêmes dans tous les Etats Membres. Aux Etats-Unis, ce sont les autorités fédérales qui assujettissent les revenus à l'impôt le plus élevé; les Etats de la Fédération ne perçoivent qu'un impôt plus faible ou n'en perçoivent pas du tout. Dans d'autres Etats Membres, l'inverse peut se produire. En fait, personne n'a jamais douté que la section 18 b) s'applique à tous les impôts sur le revenu, qu'ils soient perçus par un gouvernement central ou par une subdivision territoriale, dans un territoire métropolitain ou dans un territoire d'outre-mer. Il est intéressant de noter qu'au cours de la session pendant laquelle elle a adopté ladite Convention, l'Assemblée générale a approuvé un arrangement presque identique avec la Suisse sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies<sup>12/</sup>. Aux termes de la section 15 c), rédigée dans les mêmes termes que la section 18 b) de la Convention, les traitements des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ont été exonérés de tout impôt, bien qu'en Suisse les autorités fiscales fussent, normalement les autorités cantonales ou communales et non les autorités fédérales. Il pourrait donc se produire de graves anomalies, du moins en principe, si l'on n'appliquait pas le système de péréquation des impôts aux impôts sur le revenu perçus par les autorités locales ou les autorités d'un Etat membre d'un Etat fédéral.

---

<sup>12/</sup> Résolution 98 (I); texte dans le Recueil des traités de l'ONU, vol. I, page 163.

IV

RESUME ET RECOMMANDATIONS DU SECRETAIRE GENERAL

18. Les diverses observations formulées dans le présent rapport peuvent se résumer comme suit :

a) Le principe de l'égalité entre les fonctionnaires, appliqué à l'heure actuelle conformément au désir exprimé par l'Assemblée générale, exige que les fonctionnaires de l'ONU dont le traitement est soumis à un impôt perçu par une subdivision territoriale d'un Etat Membre voient le montant de cet impôt déduit des retenues effectuées sur leur traitement, au titre des contributions du personnel, ou obtiennent le remboursement de cet impôt.

b) Il s'agit avant tout pour l'Assemblée générale de prendre une décision d'ordre purement pratique, c'est-à-dire de déterminer s'il convient de maintenir le système actuel en vertu duquel le remboursement des impôts perçus par l'Etat de New York est une charge supportée par tous les Etats Membres de l'Organisation, ou s'il convient au contraire d'utiliser les crédits inscrits au Fonds de péréquation des impôts pour couvrir le remboursement de ces impôts. La question n'a aucun rapport avec les relations constitutionnelles entre le gouvernement fédéral et les autorités d'un Etat de la Fédération; elle concerne uniquement les méthodes qui permettraient de financer certaines dépenses de l'Organisation.

c) Il serait conforme au principe de l'équité à l'égard des Membres de l'Organisation - au sens où l'on a défini ce terme au paragraphe 15 - que les sommes nécessaires pour le remboursement de l'impôt perçu par un Etat d'une fédération soient prélevées sur le Fonds. Pour l'Organisation, cet impôt a le même caractère juridique, et les mêmes effets sur le personnel, que l'impôt fédéral. Le système de péréquation permettrait de répartir les charges résultant de la non-application de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui prévoit incontestablement que les traitements des fonctionnaires de l'Organisation sont exonérés tant de l'impôt national que de l'impôt perçu par une province. Etant donné la structure actuelle du Fonds, il serait possible de financer le remboursement de l'impôt perçu par les autorités locales sans créer de difficultés graves pour un gouvernement fédéral.

19. Le Secrétaire général reconnaît qu'il appartient à l'Assemblée générale elle-même de décider comment et dans quelle mesure il convient d'appliquer le principe de l'équité à l'égard des Etats Membres. Il estime toutefois pour les raisons mentionnées plus haut, qu'il serait justifié de continuer à accorder l'exonération de la double imposition en ce qui concerne l'impôt sur le revenu perçu par les autorités locales ou par un Etat d'une Fédération, et d'en imputer le coût sur le Fonds de péréquation des impôts. De cette façon les deux principes de l'égalité entre les fonctionnaires et de l'équité à l'égard des Etats Membres seraient respectés. Il serait possible d'y parvenir en supprimant du paragraphe 4 de la résolution 973 (X) relative au Fonds de péréquation des impôts le membre de phrase "à l'exclusion des impôts sur le revenu perçus par les collectivités locales ou par les Etats membres d'un Etat fédéral". Ainsi, comme il est souligné dans le paragraphe 13, les impôts versés par les fonctionnaires à une subdivision territoriale d'un Etat Membre seraient déduits des sommes retenues au titre du barème des contributions du personnel, et le compte de l'Etat Membre intéressé serait débité d'un montant égal.

20. Si toutefois, pour des raisons débordant le cadre du présent rapport, l'Assemblée générale décidait de faire une distinction entre l'impôt fédéral et l'impôt perçu par les autorités locales sur les traitements des fonctionnaires de l'Organisation, elle devrait également déterminer s'il convient de continuer à en imputer le coût sur le budget ordinaire ou s'il faut adopter une autre méthode, par exemple prélever les sommes nécessaires sur les recettes provenant des contributions du personnel.

--  
-----