

**SENAT DE BELGIQUE**

SESSION DE 1952-1953.

SEANCE DU 25 FEVRIER 1953.

**Rapport de la Commission des Affaires étrangères chargée d'examiner le projet de loi portant approbation de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, adoptée à New-York le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies, au cours de sa deuxième session.**

**BELGISCHE SENAAAT**

ZITTING 1952-1953.

VERGADERING VAN 25 FEBRUARI 1953.

**Verslag van de Commissie van Buitenlandse Zaken belast met het onderzoek van het wetsontwerp houdende goedkeuring van het Verdrag betreffende de voorrechten en immuniteiten der gespecialiseerde organisaties aangenomen op 21 November 1947, te New-York, door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, tijdens haar tweede zitting,**

Présents : MM. STRUYE, Président ; BUISSERET, CHOT, CROMMEN, le Comte d'ASPREMONT-LYNDEN, le Baron de DORLODOT, MM. de la VALLEE POUSSIN, DE WINTER, GILLON, LEYNEN, MOREAU de MELEN, RASSART et le Baron NOTHOMB, Rapporteur.

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention générale sur les Privilèges et Immunités des Nations Unies adoptée à Londres le 13 février 1946 et ratifiée par la Belgique le 25 septembre 1948 avait été suivie, le 21 novembre 1947, selon une résolution du même 13 février 1946, d'une convention relative aux dix institutions spécialisées qu'on rattacha à l'O.N.U. et qui sont l'O.I.T. (Organisation Internationale du Travail), l'O.A.A. (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture), l'O.A.C.I. (Organisation de l'Aviation Civile Internationale), l'U.N.E.S.C.O. (dont les initiales se suffisent à elles-mêmes), le F.M.I. (Fonds Monétaire International), la B.I.R.D. (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement), l'O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé), l'U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications), l'O.I.R. (Organisation Internationale des Réfugiés) et l'U.P.U. (Union Postale Universelle) bien connue depuis longtemps et utilement reprise dans la série.

Voir :

*Documents de la Chambre des Représentants :*

158 (Session de 1950-1951) : Projet de loi.

438 (Session de 1951-1952) : Rapport.

511 (Session de 1951-1952) : Amendements.

*Annales de la Chambre des Représentants :*

9 et 15 juillet 1952.

*Document du Sénat :*

473 (Session de 1951-1952) : Projet transmis par la Chambre des Représentants.

MEVROUWEN, MIJNE HEREN,

Het Algemeen Verdrag nopens de Voorrechten en Immuniteiten van de Verenigde Naties, dat op 13 Februari 1946 te Londen aangenomen en door België op 25 September 1948 bekrachtigd is, werd, volgens een resolutie van dezelfde datum van 13 Februari 1946, op 21 November 1947 gevolgd door een verdrag betreffende de tien gespecialiseerde instellingen die aan de O.V.N. verbonden zijn, nl. de I.A.O. (Internationale Arbeidsorganisatie), de V.L.O. (Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties), de O.I.B.L. (Organisatie voor de Internationale Burgerlijke Luchtvaart), de U.N.E.S.C.O. (waarvan de beginletters volstaan), het I. M. (Internationaal Muntfonds), de I.B.W.E.O. (Internationale Bank voor Wederopbouw en Economische Ontwikkeling), de W.O.G. (Wereldorganisatie voor Gezondheid), de I.V.V. (Internationale Vereniging voor Verreberichtgeving), de I.O.V. (Internationale Organisatie voor de Vluchtelingen) en de W.P.V. (Wereldpostvereniging) die sinds lange tijd bekend is en terecht in de reeks is opgenomen.

Zie :

*Gedrukte Stukken van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :*

158 (Zitting 1950-1951) : Wetsontwerp.

438 (Zitting 1951-1952) : Verslag.

511 (Zitting 1951-1952) : Amendementen.

*Handelingen van de Kamer der Volksvertegenwoordigers :*

9 en 15 Juli 1952.

*Gedrukt Stuk van de Senaat :*

473 (Zitting 1951-1952) : Ontwerp overgemaakt door de Kamer der Volksvertegenwoordigers

Si cette convention n'a été soumise que le 10 janvier 1951 à l'approbation du Parlement ce n'est pas, cette fois, à cause simplement des étranges et abusives habitudes de retard du Département des Affaires Étrangères, habitudes contre lesquelles nous avons si souvent protesté, c'est parce qu'il avait fallu attendre que chacune des institutions précitées eût adopté leurs annexes respectives (pour reprendre l'expression de l'exposé des motifs). Après cette longue attente le projet de loi d'approbation fut voté par la Chambre des Représentants le 15 juillet 1952 dans un texte amendé sous sa forme néerlandaise, et après un rapport fort intéressant de M. Fayat d'où il résulte :

que la Commission de la Chambre en admettant de bon gré les privilèges et immunités qui profitent directement aux institutions spécialisées en elles-mêmes a été défavorablement impressionnée 1° par le nombre de leurs fonctionnaires qui jouissent de l'immunité fiscale soit 3.800 environ, qui, ajoutés aux 4.117 fonctionnaires de l'O.N.U. elle-même, aux 900 fonctionnaires de l'O.E.C.E., aux 200 fonctionnaires du Conseil de l'Europe — et ce chiffre va devoir être augmenté du chiffre des fonctionnaires du N.A.T.O., du Plan Schuman, du Pacte de Bruxelles et bientôt de la C.E.D. ! — faisait déjà fin juillet 1951 un total de 9.000 parmi lesquels seulement 138 Belges ;

2° par le fait que les Etats-Unis, sur le territoire desquels siègent avec l'O.N.U. plusieurs de ses organisations annexes, n'avaient pas encore ratifié la convention et n'étaient pas disposés à en reconnaître les privilèges fiscaux tant en ce qui concerne les fonctionnaires internationaux étrangers que leurs propres nationaux : si bien que l'O.N.U. avait dû constituer un fonds de réserve pour la perception éventuelle des impôts en question sur les étrangers, et augmenter le traitement des ressortissants américains pour compenser leurs charges fiscales : de telle sorte que la Belgique, qui accepte les immunités fiscales — y compris celles des fonctionnaires internationaux belges en territoire belge (ce qui fit l'objet, si nous sommes bien renseignés, d'une tentative d'amendement de M. van der Straeten-Waillet) —, est entraînée à payer indirectement, par sa contribution à l'O.N.U., des suppléments de traitement aux fonctionnaires américains privés de ces privilèges.

Depuis le moment où la Commission de la Chambre a délibéré, le nombre des fonctionnaires immunisés ou à immuniser a augmenté comme le préoyaient aisément nos collègues de la Chambre. Le nombre des fonctionnaires du N.A.T.O. dépasse 300 et, si celui du Pacte de Bruxelles peut n'être cité que pour mémoire, celui du Plan Schuman augmenté tous les jours. Il semble que les intentions de la Haute Autorité soient d'arriver à un effectif pour ses propres services de quelque 350 personnes (y compris il est vrai, assurément dans son entourage, les chauffeurs et les huis-siers). A l'heure actuelle environ 225 personnes sont au travail. Il y en a 12 au secrétariat du Conseil Spécial des Ministres, il y en a 30 au secrétariat de

Dat dit verdrag eerst op 10 Januari 1951 aan het Parlement is voorgelegd, vloeit ditmaal niet voort uit de vreemde en verkeerde gewoonte van late indiening der verdragen, waartegen wij reeds zo vaak hebben protesteerd, doch uit het feit dat men heeft moeten wachten tot elk van de voornoemde instellingen haar respectieve bijlagen had goedgekeurd (om de woorden van de memorie van toelichting over te nemen). Nadien dan werd het wetsontwerp door de Kamer der Volksvertegenwoordigers op 15 Juni 1952 aangenomen met een wijziging in de Nederlandse tekst, en na een zeer belangwekkend verslag van de h. Fayat, waaruit blijkt dat :

de Commissie van de Kamer de voorrechten en immuniteten die aan de gespecialiseerde instellingen zelf ten goede komen, gaarne aanvaardde, doch dat zij een ongunstige indruk had 1° van het aantal ambtenaren die belastingvrijdom genieten, nl. ongeveer 3.800, die samen met de 4.117 ambtenaren van de O.V.N. zelf, de 900 ambtenaren van de O.E.E.S., de 200 ambtenaren van de Raad van Europa — en binnenkort ook de ambtenaren van de N.A.T.O., van het Plan Schuman, van het Pact van Brussel en zelfs van de E.D.G. ! — in Juli 1951 reeds een totaal bereikten van 9.000 eenheden, waaronder slechts 138 Belgen ;

2° van het feit dat de Verenigde Staten, op welker grondgebied de O.V.N. en verscheidene van haar gespecialiseerde instellingen zetelen, het verdrag nog niet hadden bekrachtigd en niet geneigd waren de fiscale voorrechten te erkennen, zomin voor de buitenlandse ambtenaren als voor hun eigen landgenoten, bij zoverre dat de O.V.N. een reservefonds heeft moeten aanleggen voor het geval dat de buitenlanders in de belastingen zouden worden aangeslagen, en de wedden van de Amerikaanse onderhorigen heeft moeten verhogen tot dekking van hun fiscale lasten : zodat België, dat belastingvrijdom verleent — ook voor de Belgische internationale ambtenaren op Belgisch grondgebied, waaromtrent, indien wij het goed voorhebben, de h. Van der Straeten-Waillet een amendement heeft willen indienen — door zijn bijdrage in de O.V.N., de wedde-bijlagen helpt betalen van de Amerikaanse ambtenaren, welke die voorrechten niet genieten.

Sedert de beraadslagingen in de Kamercommissie is het aantal van belasting vrijgestelde of vrij te stellen ambtenaren nog gestegen, zoals onze collega's van de Kamer begriepelijkerwijze hadden voorzien. Het aantal ambtenaren bij de N.A.T.O. gaat 300 te boven en terwijl het Verdrag van Brussel slechts pro memorie dient vermeld te worden, neemt het personeel van het Plan Schuman dagelijks toe. Het schijnt dat de Hoge Autoriteit de bedoeling heeft voor haar eigen diensten tot zowat 350 personeelsleden te komen (weliswaar met inbegrip, zo wordt in haar omgeving verzekerd, van de autobestuurders en de deur- en zaalwachters). Thans stelt zij ongeveer 225 personen te werk. Er zijn er 12 in het secretariaat van de Bijzon-

l'Assemblée commune. A raison, a-t-on dit au rapporteur, de la constitution récente de la Cour de Justice, il n'est pas encore possible de déterminer quel sera, outre ses juges, le nombre de ses fonctionnaires, employés et auxiliaires. Quant à la Communauté Européenne de Défense, si on n'y prend pas garde en temps utile, son personnel dépassera le chiffre de 10.000 qu'on donne actuellement comme probable !

Le chiffre calculé modérément de 20.000 est donc le total approximatif et provisoire prévisible des personnages exempts d'impôt ou en voie d'immunisation, non seulement vis-à-vis des Etats, mais vis-à-vis même de ceux de ces organismes qui ont le droit de percevoir des impôts pour eux-mêmes, comme le Plan Schuman : une réponse de M. Monnet à M. Michel Debré membre (français) de l'Assemblée Commune, vient de le préciser pour plus de sûreté. Le contraire, à vrai dire, eût été étonnant !

Le Sénat est en droit de se demander quel est le nombre de Belges qui jouissent ou jouiront de ces privilèges en dehors des 138 sur 9.000 que le rapporteur de la Chambre a déjà comptés. Leur nombre n'est pas excessif en comparaison du nombre des ressortissants d'autres pays plus puissants ou mieux en place. Et la proportion reste minime. Prenons par exemple le Plan Schuman. Si, dans les services proprement dits de la Haute Autorité, sur 65 titulaires de fonctions, dirigeants, il y a 20 Belges, il n'y en a qu'un, semble-t-il, au secrétariat spécial du Conseil des Ministres : l'adjoint direct du secrétaire du Conseil, et trois sur trente au secrétariat de l'Assemblée Commune. La situation y est donc moins mauvaise que dans une autre institution internationale qui ne fait pas partie à proprement parler des institutions spécialisées, l'O.E.C.E., et où sur 150 fonctionnaires ayant le rang d'administrateurs il n'y a que trois Belges !

On comprend que, même sans connaître ce que votre rapporteur a cru pouvoir ajouter aux chiffres cités dans son rapport, la Commission de la Chambre n'a conseillé à celle-ci de voter l'approbation demandée qu'en exprimant l'espoir que le gouvernement belge s'appliquerait « au sein des instances compétentes à réaliser une réforme en prenant des mesures générales destinées à mettre fin à l'immunité fiscale des fonctionnaires internationaux ».

La Commission du Sénat, après mûre délibération, estime devoir aller plus loin. En regrettant de ne pouvoir dissocier de la question des immunités fiscales personnelles dont elle déplore le principe et plus encore l'exagération, les immunités de justice, etc., qui doivent consacrer la dignité et l'indépendance des fonctionnaires internationaux, et les privilèges des institutions elles-mêmes, la Commission a tenu, à l'unanimité, à rejeter le projet pour mieux marquer

dere Raad van Ministers, 30 in het secretariaat van de Gemeenschappelijke Vergadering. Naar uw verslaggever vernomen heeft, is het Hof van Justitie nog niet lang genoeg opgericht om reeds nu te bepalen hoeveel ambtenaren, bedienden en helpers, buiten de rechters, het zal tellen. En voor de Europese Defensiegemeenschap zal, indien men niet tijdig ingrijpt, het vermoedelijk cijfer 10.000, spoedig overschreden zijn.

Het matig berekende cijfer van 20.000 mag dus als een voorlopig totaal beschouwd worden van hen die belastingvrijdom genieten of zullen genieten, niet alleen tegenover de nationale staten doch zelfs tegenover de lichamen die het recht hebben voor zichzelf belastingen te heffen, zoals het Plan Schuman : in een antwoord van de h. Monnet aan de h. Michel Debré, (Frans) lid van de Gemeenschappelijke Vergadering, wordt dat punt voor alle zekerheid nader bepaald. Het tegenovergestelde ware eigenlijk verrassend geweest !

De Senaat kan zich afvragen hoeveel Belgen deze voorrechten genieten of zullen genieten, buiten de 138 (van 9.000) welke de verslaggever van de Kamer reeds geteld heeft. Dit aantal is niet overdreven groot, vergeleken bij dat van de onderhorigen van andere landen, die machtiger zijn in of in een betere positie staan. En de verhouding blijft gering. Bij voorbeeld in het Plan Schuman. Terwijl er, in de eigenlijke diensten van de Hoge Autoriteit, van de 65 leidende ambtenaren 20 Belgen zijn, is er naar het schijnt slechts één in het bijzonder secretariaat van de Raad van Ministers : de directe adjunct van de secretaris van de Raad, en drie op dertig in het secretariaat van de Gemeenschappelijke Vergadering. De toestand is daar dus minder slecht dan in een andere internationale instelling, die geen deel uitmaakt van de eigenlijke gespecialiseerde instellingen, nl. de O.E.E.S., waar er van de 150 ambtenaren met de rang van administrateur, slechts drie Belgen zijn !

Het is begrijpelijk dat de Kamercommissie, zelfs vóór zij wist hetgeen uw verslaggever aan de in haar verslag vermelde cijfers heeft menen te kunnen toevoegen, de Kamer heeft kunnen aanraden het verdrag goed te keuren, mits de Belgische regering « in de schoot van de bevoegde instanties zich zou beijveren om een hervorming door te voeren ten einde door algemene maatregelen aan de fiscale immunitet van internationale ambtenaren een einde te maken ».

Na rijp overleg meent de Commissie van de Senaat verder te moeten gaan. Zij betreurt, de kwestie van de persoonlijke fiscale immunitet, waarvan zij het beginsel en nog meer de overdrijving afkeurt, niet te kunnen scheiden van de gerechtelijke en andere immuniteten die de waardigheid en de onafhankelijkheid van de internationale ambtenaren en de voorrechten van de instelling zelf moeten waarborgen, doch wijst het ontwerp af om des te scherper te laten

son opposition foncière à la création continue d'une nouvelle féodalité internationale qui est déjà un abus et pourrait devenir un scandale.

blijken van haar verzet tegen de invoering van een internationale feudale macht die nu reeds een misbruik is en een schandaal zou kunnen worden.

*Le Rapporteur,*  
Baron NOTHOMB.

*Le Président.*  
P. STRUYE.

*De Verslaggever,*  
Baron NOTHOMB.

*De Voorzitter,*  
P. STRUYE.