

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1999

Troisième partie. Décisions judiciaires relatives à des questions concernant
l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui
sont reliées

Chapitre VIII. Décisions des tribunaux nationaux



Copyright (c) Nations Unies

	<i>Page</i>
CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX . .	577
États-Unis d'Amérique	577
Cour d'appel des États-Unis pour le circuit du district de Columbia	577
Banque internationale pour la reconstruction et le déve- loppement contre le District de Columbia	577
Question de savoir si un fournisseur privé engagé par la Banque mondiale pour fournir des services de restauration aux personnes dans les locaux de la Banque bénéficie d'une exonération fiscale dé- rivée pour ses ventes de produits alimentaires et de boissons	577

Quatrième partie. Bibliographie

BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES	593
A. — ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DROIT INTER- NATIONAL PUBLIC	594
1. Ouvrages généraux	594
2. Ouvrages concernant des questions particulières	594
B. — ORGANISATION DES NATIONS UNIES	599
1. Ouvrages généraux	599
2. Ouvrages concernant certains organes	600
Assemblée générale	600
Cour internationale de Justice	600
Commissions régionales	603
Secrétariat	603
Conseil de sécurité	603
Forces des Nations Unies	604
3. Ouvrages concernant des questions ou activités particulières	605
Droit aérien et spatial	605
Sécurité collective	606
Arbitrage commercial	606

Chapitre VIII

DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

États-Unis d'Amérique

**COUR D'APPEL DES ÉTATS-UNIS POUR LE CIRCUIT
DU DISTRICT DE COLUMBIA**

Débat le 7 janvier 1999

Décision le 2 avril 1999

N° 98-7055

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT

Intimé

Contre

DISTRICT DE COLUMBIA

Auteur du recours

QUESTION DE SAVOIR SI UN FOURNISSEUR PRIVÉ ENGAGÉ PAR LA BANQUE MONDIALE POUR FOURNIR DES SERVICES DE RESTAURATION AUX PERSONNES DANS LES LOCAUX DE LA BANQUE BÉNÉFICIE D'UNE EXONÉRATION FISCALE DERIVÉE POUR SES VENTES DE PRODUITS ALIMENTAIRES ET DE BOISSONS

Appel de la Cour de district des États-Unis pour le district de Columbia

(97cv01158)

Donna M. Murasky, conseillère juridique d'entreprise adjointe, a argumenté en faveur de l'auteur du recours. Étaient également chargés du dossier *John M. Ferren*, conseiller d'entreprise, *Charles L. Reischel*,

conseiller d'entreprise suppléant, et *Lutz Alexander Prager*, conseiller d'entreprise suppléant adjoint.

Albert G. Lauber, Jr. a argumenté en faveur de l'intimé. Il était assisté de *Lloyd H. Mayer*.

Lester Nurick, F. David Lake, Jr. et *Erik H. Corwin* étaient chargés du dossier pour les *amici curiae*, l'Inter-American Development Bank, *et al.*

Devant : Silberman, Sentelle et Randolph, *juges itinérants*.

Opinion du tribunal versée au dossier par le *juge itinérant* Randolph.

Randolph, *juge itinérant* : la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, couramment appelée Banque mondiale, jouit de l'immunité pour ses biens, revenus, opérations et transactions à l'égard de la fiscalité fédérale, des États et des collectivités locales. La question faisant l'objet de l'appel consiste à savoir si une entreprise privée, engagée par la Banque pour fournir des services de restauration aux personnes dans les locaux de la Banque, jouit d'une immunité dérivée à l'égard des impôts du District of Columbia sur ses ventes de produits alimentaires et de boissons.

I

La Banque mondiale est une organisation internationale, intergouvernementale, ayant son siège à Washington, D.C. Créée selon les Statuts élaborés lors d'une conférence tenue à Bretton Woods, New Hampshire en 1944, la Banque est constituée en société, dont tout le capital appartient à ses États membres. *Voir Herbert Harvey, Inc. v. NLRB*, 424 F.2d 770, 773 n.20 (D.C. Cir. 1969). Les États-Unis ont accepté les Statuts dans le Bretton Woods Agreements Act de 1945, 22 U.S.C. §§ 286-286m. La Banque est habilitée à fournir une assistance financière pour le développement des pays membres, promouvoir l'investissement étranger privé, encourager la croissance équilibrée du commerce international et « conduire ses opérations en tenant dûment compte des effets de l'investissement sur la situation économique sur le territoire de ses membres ». Statuts (tels que modifiés le 16 février 1989), art. I. Une des dispositions du traité (article VII, § 9 a) pleinement en vigueur sur tout le territoire des États-Unis, *voir* 22 U.S.C. § 286h, confère l'immunité fiscale à la Banque dans les termes suivants :

« La Banque, ses actifs, ses biens, revenus et ses opérations et transactions autorisées par le présent accord, sont exemptés de toute taxation et de tous droits de douane. La Banque jouit aussi de l'immunité en ce qui concerne la collecte ou le versement de tout impôt ou droit. »

Il y a près de 40 ans, la Banque a commencé d'assurer des services de restauration pour son personnel et pour les visiteurs à son siège de

Washington. Depuis 1970, elle a engagé une entreprise extérieure à cette fin. Initialement, l'entreprise recevait un pourcentage fixe des recettes du service de restauration et la Banque versait une subvention importante, atteignant 1,3 million de dollars par an vers 1985. En 1989, la Banque a progressivement supprimé cette subvention, renégocié le contrat avec son entreprise, qui était alors la Marriott Corporation et remplacé l'ancien contrat avec redevance de gestion par un contrat « pertes et profits modifié ». Aux termes du nouveau contrat, l'entreprise continuait de recevoir un pourcentage des recettes et la Banque continuait de fournir le matériel, les locaux et services, mais la charge d'une perte éventuelle incombait désormais à l'entreprise.

Le District de Columbia frappe d'une taxe la vente au détail de produits alimentaires et de boissons. Le vendeur doit verser la taxe au District, mais « le montant de la taxe frappant le vendeur doit être recouvré par le vendeur » auprès des acheteurs de produits alimentaires et de boissons. D.C. Code §§ 47-2002 (3) (A), 47-2003 *a*. (L'impôt compensateur sur les ventes au détail de produits alimentaires et de boissons n'est pas applicable lorsque l'impôt sur les ventes est « correctement collecté » § 47-2202 (3) (A). Jusque dans les années 90, le District n'avait pas cherché à collecter de taxes sur les ventes ou la consommation sur les transactions du service restauration à la Banque. La situation changea en 1991 lorsque, peu après la renégociation du contrat avec la Banque, Marriott demanda à deux reprises au Department of Finance and Revenue du District de préciser par écrit les dispositions du régime fiscal applicable à ses opérations de restauration à la Banque et au Fonds monétaire international. Le District répondit que les ventes à la cafétéria et par distributeur automatique par des entrepreneurs extérieurs dans les locaux d'organisations internationales étaient assujetties aux taxes locales sur les ventes si les ventes étaient faites à des fonctionnaires des organisations plutôt qu'aux organisations elles-mêmes.

Le contrat de Marriott étant arrivé à expiration en 1992, la Banque a conclu un nouvel arrangement avec Gardner Merchant Food Services, Inc. Ce contrat modifiait légèrement l'arrangement profits et pertes que la Banque avait souscrit avec Marriott; Gardner Merchant avait le droit à un profit ne dépassant pas 2 % des recettes; tout profit supérieur à 2 % revenait à la Banque¹. Gardner Merchant avait droit à des frais généraux et administratifs ne dépassant pas 3 % des recettes, mais devait payer toutes les dépenses et assumer tout risque de perte éventuelle. Le contrat précisait le statut indépendant de Gardner Merchant : l'entreprise devait indiquer dans toutes ses transactions qu'elle était un fournisseur indépendant de la Banque, et qu'elle et ses employés n'étaient pas des agents, des représentants ni des employés de la Banque. Gardner Merchant devait tenir sa propre comptabilité et mettre la Banque hors de cause pour toute perte résultant de ses propres services.

Une disposition du contrat avait pour objet d'étendre à Gardner Merchant l'immunité de la Banque en matière de collecte et de paiement d'impôts et taxes :

« La Banque est exemptée du paiement de taxes sur les ventes, la consommation et taxes sur le chiffre d'affaires. Elle fournira à l'entreprise les certificats d'exemption fiscale qui pourront lui être demandés de temps à autre. La Banque et l'entreprise agissant pour le compte de la Banque n'ont pas non plus à collecter ce type d'impôts et de taxes auprès du personnel et des autres utilisateurs [sic] des services de restauration de la Banque. »

Se fondant sur cette disposition, Gardner Merchant n'a collecté ni versé aucune des taxes sur les ventes ou à la consommation du District de Columbia pendant la période d'exécution du contrat de service de restauration.

En mars 1996, le Department of Finance and Revenue du District a procédé à un contrôle d'ensemble de la comptabilité de Gardner Merchant et a constaté une irrégularité sur le plan fiscal. Pour les exercices 1994 et 1995, le District a demandé à Gardner Merchant de payer 351 396,73 dollars d'arriérés d'impôts, 158 128,55 dollars d'amendes et 179 212,33 dollars d'intérêts, soit au total 688 737,61 dollars. Le 22 mai 1997, la Banque a versé au district environ 680 000 dollars pour payer l'arriéré de Gardner Merchant et, le même jour, a intenté une action pour obtenir du district le remboursement de ce montant². Suite à une demande reconventionnelle de jugement sous forme simplifiée, le tribunal de district s'est prononcé en faveur de la Banque.

Le tribunal de district a estimé que l'exécution par Gardner Merchant du programme de restauration relevait des « opérations et transactions » pour lesquelles la Banque jouit de l'exemption d'impôts. Voir *International Bank for Reconstruction and Dev. v. District of Columbia*, 996 F. Supp. 31, 35 (D.D.C. 1998). Le Président de la Banque est habilité à mener « les affaires courantes de la Banque ». *Id.* à l'article 34 (citant l'article V, § 5 b des Statuts de la Banque). Bien que les Statuts ne déclarent pas expressément que la fourniture sur place de services de restauration fait partie des « affaires courantes » de la Banque, le tribunal de district a estimé qu'elle devait en faire partie : parce que le président de la Banque est chargé de « l'organisation, de la nomination et du licenciement des cadres et du personnel [de la Banque], » article V, § 5 b, « cela n'aurait aucun sens de conférer au président la responsabilité de « l'organisation des cadres et du personnel », mais de lui refuser le pouvoir de pourvoir aux besoins d'alimentation quotidiens de ce personnel. » 996 F. Supp. 35.

Le tribunal a fait observer que le programme de restauration aurait été exempté d'impôt si la Banque elle-même en avait assuré l'exécution. *Id.* Si le District imposait le programme de restauration de la Banque

simplement parce qu'elle avait choisi d'engager un prestataire extérieur plutôt que d'exécuter elle-même le programme, cela constituerait une intrusion inadmissible dans les processus de décision de la Banque. *Id.* De l'avis du tribunal, une telle ingérence contreviendrait à l'indépendance statutaire de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales, voir Statuts, article V § 5 c; 22 U.S.C. § 288, indépendance que le présent tribunal a reconnu dans *Atkinson v. Inter-American Dev. Bank*, 156 F.3d 1335, 1337 (D.C. Cir. 1998), estimant qu'une organisation internationale ne pouvait faire l'objet d'une procédure de saisie-arrêt. Voir aussi *Mendaro v. World Bank*, 717 F.2d 610, 615 (D.C. Cir. 1983); *Broadbent v. OAS*, 628 F.2d 27, 34 (D.C. Cir. 1980).

Le tribunal de district paraissait croire, peut-être en tant qu'autre motif de décision, qu'il serait inéquitable que le D.C. perçoive rétroactivement de Gardner Merchant des impôts au titre des exercices 1994 et 1995. Voir *International Bank*, 996 F. Supp. 38-39. D'après le tribunal, « le District ne s'étant pas manifesté au cours des 30 dernières années, la Banque avait des raisons de penser que son immunité fiscale exclurait la perception d'impôts à payer par des tiers exploitant la cafétéria de la Banque. » *Id.* 38. De l'avis du tribunal, le District n'avait pas présenté de preuves crédibles indiquant que Gardner Merchant ou la Banque elle-même avait été au courant de l'intention du District de percevoir ces impôts au titre des exercices 1994 et 1995.

II

Comme la Constitution et les lois fédérales, les traités conclus sous l'autorité des États-Unis sont la « loi suprême du pays ». U.S. Const. art VI. Par conséquent, la possibilité que l'exemption d'impôts de la Banque mondiale s'étende aux opérations de vente au détail de Gardner Merchant dépend des clauses du traité, c'est-à-dire des clauses des Statuts de la Banque.

En ce qui concerne l'article VII, § 9 a, cité ci-dessus, nous pouvons faire abstraction de l'exemption fiscale de la Banque concernant ses « actifs, biens et revenus ». Le District ne cherche pas à imposer ces éléments. Nous pouvons aussi faire abstraction de l'immunité de la Banque à l'égard « du recouvrement ou de la perception de tous droits et taxes ». La responsabilité en matière de recouvrement ou de perception des impôts du District, dans la mesure où ils existent, incombe uniquement à Gardner Merchant. Par conséquent, si Gardner Merchant partage l'exemption fiscale de la Banque, cela ne serait possible qu'en admettant que le District a frappé de ses impôts sur les ventes et la consommation des « opérations et transactions de la Banque autorisées par » l'accord.

Le différend entre le District et la Banque porte sur le point de savoir si l'exploitation d'une cafétéria dans le bâtiment du siège de la

Banque à Washington constitue une « opération » de la Banque. Pour sa part, le District se réfère à l'article IV intitulé « opérations ». Cette disposition décrit très en détail les pouvoirs de la Banque d'accorder des prêts et d'emprunter des fonds, de fixer des clauses et conditions pour ses prêts, d'assouplir le calendrier des remboursements, de garantir les prêts, de créer une réserve spéciale, etc. Aucune disposition de l'article IV ne paraît prévoir que la cafétéria doit être traitée comme une « opération ». Par ailleurs, la Banque et le tribunal de district soulignent l'autorité conférée au président de la Banque de « mener, sous la direction du Directeur exécutif, les affaires courantes de la Banque ». Art. V, § 5 b. Le président de la Banque a décidé d'assurer un service interne de fourniture de produits alimentaires et de boissons au siège de la Banque. Le service de restauration doit donc être considéré comme faisant partie des « affaires courantes ». Si les « affaires courantes » constituent une opération pour laquelle la Banque est exemptée d'impôts, le District ne peut prélever d'impôts.

À notre avis, envisager le différend sous cet angle, c'est laisser de côté une question essentielle. Le traité prévoit que la « Banque ... et ses opérations et transactions autorisées par le présent accord, sont exemptées de toute imposition et de tous droits de douane. La Banque jouit aussi de l'immunité en ce qui concerne la collecte ou le versement de tout impôt ou droit ». Art. VII, § 9 a (c'est nous qui soulignons). Nous pouvons supposer que la Banque est habilitée par ses Statuts à avoir une cafétéria dans ses locaux. Nous pouvons aussi supposer que la Banque, par l'intermédiaire de ses agents, peut décider d'assurer ce service de la façon qui lui paraît appropriée. Mais la question demeure : la fourniture de services de restauration est-elle une « opération » de la Banque ? La réponse ne dépend pas tant du caractère essentiel que lui attache la Banque que des dispositions que la Banque a prises pour assurer ces services. Prenons par exemple les services de nettoyage. La Banque doit, comme c'est le cas pour toute entreprise, faire nettoyer et entretenir ses bureaux. Supposons que la Banque recrute un prestataire extérieur pour assurer ces services. Bien que la Banque elle-même ne soit pas concernée par les dispositions du National Labor Relations Act, son prestataire de services de nettoyage peut l'être et nous nous sommes prononcés en ce sens dans *Herbert Harvey, Inc. v. NLRB*, 424 F.2d 779. Pour prendre un exemple plus proche de nous, les opérations des tribunaux fédéraux sont exemptées des impôts d'un État. Mais si un prestataire extérieur exploite une cafétéria dans les locaux d'un tribunal, les impôts sur les ventes de l'État peuvent être prélevés et ils le sont.

Ici, le tribunal de district a estimé, et la Banque le reconnaît, que Gardner Merchant est « une entité séparée et indépendante ». *International Bank*, 996 F. Supp. 34. Ce prestataire est responsable à tous égards de la préparation des produits alimentaires et de leur vente et il supporte toutes les pertes qui peuvent résulter de ces ventes³. Il recrute

son personnel et tient sa propre comptabilité. Il a ses propres objectifs commerciaux, notamment la réalisation d'un profit dans le cadre de son contrat avec la Banque. Si la taxe sur le chiffre d'affaires était prélevée, la Banque n'aurait pas à percevoir le montant de la taxe ni à engager sa responsabilité pour le règlement d'une taxe quelconque du District de Columbia au cas où un fonctionnaire ou un visiteur achèterait des produits alimentaires à Gardner Merchant. La Banque demeure totalement à l'écart de ces transactions. La taxe n'aurait aucune incidence juridique pour la Banque. Gardner Merchant serait tenu de payer la taxe au District et Gardner Merchant répercuterait sur ses clients le montant de la taxe sur le chiffre d'affaires. Quant à savoir si les clients auraient à supporter totalement la diminution correspondante de pouvoir d'achat, il s'agit d'une question économique dépendant d'une autre loi, celle de l'offre et de la demande. Voir Armen A. Alchian & William R. Allen, *Exchange & Production : Competition, Coordination & Control* 67-68 (3^e édit. 1983).

En réponse, la Banque souligne la règle générale selon laquelle les accords entre nations doivent être interprétés plus librement que les contrats privés. Voir Brief for Appellee sous 24 [citant *Eastern Airlines, Inc. v. Floyd*, 499 U.S. 530, 535 (1991); *United States v. Stuart*, 489 U.S. 353, 368 (1989)]. Elle en conclut que la disposition relative à l'exemption d'impôt devrait être interprétée comme englobant les transactions de tiers telles que celles mentionnées ici. Nous ne pensons pas que cette conclusion doive s'ensuivre. Nous ne pouvons pas interpréter les traités internationaux de façon si extensive qu'ils créent des avantages non voulus ou qu'ils s'appliquent à des parties sortant du champ d'application du traité. Voir *Maximov v. United States*, 373 U.S. 49, 55-56 (1963). Les « opérations » et les « transactions » peuvent avoir un large éventail de significations, mais ces termes sont accompagnés du pronom « ses » qui se réfère à la Banque. La clause d'immunité ne peut être interprétée de façon à inclure des activités menées par une autre entité. Les transactions réalisées par des prestataires indépendants ne sont pas mentionnées au par. 9 de l'article VII et nous n'avons vu aucune preuve indiquant que les Statuts aient eu pour objet d'exempter des entités privées de l'obligation de payer des impôts au titre des contrats conclus avec la Banque mondiale. À cet égard, nous considérons comme significatif que les États-Unis, en tant que signataire des Statuts, n'aient pas jugé approprié d'appuyer la prétention de la Banque selon laquelle l'article VII exempterait ses prestataires de services privés de la taxe sur le chiffre d'affaires du District⁴. Nous considérons comme non significatives les déclarations présentées par la Banque, l'une émanant d'un fonctionnaire de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et l'autre d'un directeur de services administratifs à la Banque asiatique de développement, attestant que les gouvernements du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des Philippines ne taxaient pas

les ventes de la cafétéria dans ces deux banques. Ces déclarations ne comportaient aucun détail et nous ne savons donc pas si, par exemple, la Banque asiatique de développement a recours à un prestataire de services extérieur, s'il existe une taxe sur les achats de produits alimentaires aux Philippines, si les autorités de Londres ou de Manille s'abstiennent de taxer sur la base d'une conclusion relative aux traités applicables ou si les traités sont comparables aux Statuts de la Banque⁵.

La Banque invoque également la décision *Carson v. Roane-Anderson Co.*, 342 U.S. 232 (1952). L'État de Tennessee avait frappé de taxes sur les ventes et la consommation des entrepreneurs indépendants fournisseurs de services à l'Atomic Energy Commission à Oak Ridge. La cour avait autorisé ces prestataires à se faire rembourser les montants payés, estimant que leurs contrats les habilitaient à bénéficier de l'exemption d'impôt de la Commission en vertu de l'Atomic Energy Act de 1946⁶. [Le Congrès avait annulé cette décision un an après, éliminant l'exemption d'impôt. Voir *United States v. Boyd*, 378 U.S. 39, 40 (1964).] La Banque soutient que puisque les services de prestataires indépendants dans l'affaire *Carson* sont couverts par le terme statutaire d'« activités », l'exécution par Gardner Merchant du programme de restauration s'inscrit dans le champ d'application des termes « opérations et transactions » utilisés dans le traité.

Nous n'estimons pas que la décision *Carson* règle l'affaire. D'une part, elle utilise un langage différent : les « activités » ne sont pas les « opérations et transactions autorisées par l'accord [avec la Banque mondiale]. Pour la Cour suprême, la « portée du mot "activités" appliqué à un individu ou à un organisme public peut être assez large pour inclure le travail effectué par l'intermédiaire d'entrepreneurs indépendants aussi bien que par celui d'agents ». *Id.* 236. Par conséquent, il s'agissait de savoir si le Congrès interprétait le terme dans son sens large. À ce sujet, la Cour s'était fondée sur d'autres dispositions du statut utilisant le mot « activités » au sens large et sur le fait que le Congrès avait expressément autorisé la Commission à recourir à des entrepreneurs privés pour gérer ses affaires : « Certainement, si le type de comportement envisagé par l'Act est le recours à des entrepreneurs privés ou à des agents du secteur de l'entreprise privée, il existe de fortes présomptions que les "activités" désignent toutes les méthodes autorisées pour s'acquitter de fonctions officielles. » *Id.* Il n'existe pas ici de telles « fortes » présomptions. En fait, nous ne voyons aucune raison, forte ou faible, de penser que les opérations de la Banque incluent les activités d'entrepreneurs privés. Rien dans les Statuts n'indique que les signataires aient envisagé que la Banque engage des prestataires privés pour effectuer ses opérations de prêt⁷.

Au contraire, la Banque soutient que, parce qu'elle aurait été exemptée de la taxe sur les ventes du District si elle avait géré elle-même le programme de restauration, la même immunité s'applique lorsqu'elle recrute un prestataire indépendant pour assurer ce service. Voir Brief for

Appelée 26. Sinon, selon cette argumentation, les taxes locales entraveraient le fonctionnement interne de la Banque et affecteraient ses décisions concernant les meilleurs moyens de répondre aux besoins de son personnel. *Id.* Cet argument paraît familier et il fut un temps où il aurait eu gain de cause. Le président Marshall avait déclaré dans *McCulloch v. Maryland* que le « pouvoir d'imposer comporte aussi le pouvoir de détruire ». 17 U.S. (4 Wheat.) 316, 413 (1819). Prenant à cœur ce « cliché séduisant »⁸, la Cour suprême commença au début du siècle à octroyer l'exemption des impôts d'État aux « agents d'exécution » du gouvernement fédéral, c'est-à-dire à des entreprises privées effectuant des travaux pour le compte du gouvernement. Cette immunité fiscale dérivée reposait en partie sur la notion que si le gouvernement fédéral avait entrepris l'activité lui-même, l'État n'aurait pu la taxer et en partie sur le fait que l'exemption d'impôt de ces entreprises privées s'avérait nécessaire pour protéger les États-Unis de l'ingérence des États. De nombreuses décisions arrêtées à cette époque sont examinées dans les jugements *James v. Dravo Contracting Co.*, 302 U.S. 134 (1937) et dans *The Waning of Intergovernmental Tax Immunities* de Thomas Reed Powell, 58 Harv. L. Rev. 633 (1945). Confirmant la légalité d'une taxe d'État sur les recettes brutes d'un agent d'exécution du gouvernement fédéral, le jugement *James v. Dravo Contracting Co.* a marqué un tournant dans l'approche suivie par la Cour : désormais, l'application de taxes d'État non discriminatoires à des agents d'exécution du gouvernement, n'ayant qu'une incidence indirecte sur les fonctions gouvernementales, serait reconnue valable. 302 U.S. 150.

La jurisprudence moderne de la Cour suprême sur les exemptions d'impôt dont bénéficient des « agents d'exécution » du gouvernement est instructive à plusieurs titres. Il nous paraît douteux que les Statuts de la Banque aient été destinés à conférer à celle-ci une immunité plus large à l'égard des taxes d'État et des taxes locales que celle dont bénéficiait le gouvernement fédéral⁹. Au regard de l'Accord de Bretton Woods, toutes les personnes concernées savaient que le siège de la Banque mondiale serait situé sur le territoire de l'État membre détenant le plus grand nombre de parts et que cet État était les États-Unis. *Voir* Statuts, annexe A. Au milieu des années 1940, lorsque le par. 9 de l'article VII fut rédigé et adopté, les personnes naturellement intéressées par la question analogue de l'exemption fédérale des impôts d'État auraient pu prendre connaissance du point de vue adopté par la Cour suprême dans ses décisions, par exemple *James* et *Helvering v. Mountain Producers Corp.*, 303 U.S. 376 (1938), refusant de maintenir l'exemption d'impôts dont bénéficiaient des prestataires privés travaillant pour le compte des États-Unis. Ils auraient pu aussi constater que les États-Unis avaient adopté la position suivante : « Toute tentative pour distinguer les divers types d'impôts perçus sur des personnes privées en fonction de leur incidence sur l'État revient à perpétuer une règle qui s'est révélée peu satisfaisante

et illogique. » Mémoire pour les États-Unis d'un *amicus curiae*, p. 44, dans *James v. Dravo Contracting Co.*

Ayant tout cela présent à l'esprit, nous revenons à l'argument de la Banque selon lequel Gardner Merchant devrait être exempté de la taxe sur le chiffre d'affaires du District parce que la Banque n'aurait pas été assujettie à cette taxe si elle avait exploité la cafétéria elle-même. Si, à la place de la Banque mondiale, les États-Unis avaient présenté cet argument au nom d'un de leurs prestataires de services, la Cour suprême l'aurait rejeté : « l'exemption d'impôt n'est appropriée que dans un cas : si l'impôt frappe les États-Unis eux-mêmes, ou un organisme ou un agent d'exécution si étroitement lié à l'État qu'il n'est pas possible de les considérer comme des entités séparées, du moins en ce qui concerne l'activité frappée de l'impôt. » *United States v. New Mexico*, 455 U.S. 720, 735 (1982); voir aussi *Arizona Dep't of Revenue v. Blaze Constr. Co.*, n° 97-1536, 1999 WL 100899 (U.S. Mar. 2, 1999). Nous ne voyons aucune raison, et certainement aucune découlant des principes régissant la rédaction des traités internationaux qui expliquerait pourquoi une logique semblable ne pourrait pas s'appliquer à l'interprétation des Statuts de la Banque. Les taxes sur le chiffre d'affaires et la consommation du District de Columbia ne frappent pas la Banque, mais Gardner Merchant et ses clients. Aucune interprétation élargie ne permet de considérer Gardner Merchant comme un agent d'exécution de la Banque. De même, Gardner Merchant n'est pas « si étroitement lié à la Banque que les deux ne puissent objectivement être considérés comme des entités séparées »¹⁰. Bien que la Banque exerce un contrôle étroit sur les clauses du contrat et la façon dont Gardner Merchant exerce ses fonctions en vertu de ces clauses, cela ne transforme pas pour autant Gardner Merchant en agent d'exécution de la Banque. Comme nous l'avons mentionné, Gardner Merchant mène une activité privée pour son propre profit. Voir *New Mexico*, 455 U.S. 739-740; *Boyd*, 378 U.S. 48. Le fait d'imposer Gardner Merchant ne va pas porter une atteinte inadmissible à l'immunité de la Banque à l'égard de toute intrusion du gouvernement local. Au contraire, cette imposition oblige seulement la Banque à prendre en compte un facteur supplémentaire lorsqu'elle négocie son contrat de service de restauration. Cf. *Boyd*, 378 U.S. 48. Il n'en résulte qu'une influence indirecte ou même nulle sur l'exercice des fonctions [de la Banque]. » *James v. Dravo Contracting Co.*, 302 U.S. 150 (citation interne omise). D'autre part, soutenir que l'exemption d'impôt dont bénéficie la Banque s'étend aux transactions du service restauration de Gardner Merchant créerait une exemption toujours plus large sans principe limitatif. Gardner Merchant doit-il acquitter des taxes sur le chiffre d'affaires et la consommation frappant les achats opérés conformément au contrat conclu avec la Banque mondiale ? L'entreprise doit-elle être exemptée des impôts sur le revenu du District ? En va-t-il de même pour son personnel ? Ces questions et beaucoup d'autres semblables ont long-

temps laissée perplexe la Cour suprême après qu'elle eut emprunté la pente savonneuse de l'exemption fiscale dérivée. Voir par ex. *Cotton Petroleum Corp. v. New Mexico*, 490 U.S. 163, 173-175, 187 (1989); *South Carolina v. Baker*, 485 U.S. 505, 520 (1988). Nous déclinons l'invitation de la Banque d'emprunter ce même chemin glissant.

III

Enfin la Banque a une solution de rechange : même si le District de Columbia est habilité à soumettre Gardner Merchant aux taxes contestées, il serait inéquitable, en vertu des Statuts, que le District les fasse payer rétroactivement. La Banque ne soutient pas que le District soit forcé à recouvrer les taxes parce qu'il s'est précédemment abstenu de les recouvrer. Voir Brief for Appellee 36 n.9; voir aussi *Automobile Club v. Commissioner*, 353 U.S. 180, 183 (1957). La Banque adopte plutôt le point de vue qui était celui des États-Unis devant le tribunal de district selon lequel la perception rétroactive de la taxe sur le chiffre d'affaires du District était inéquitable en vertu des clauses du traité relatif à la Banque. Elle fait valoir qu'en se fondant de bonne foi sur son interprétation des Statuts et sur la pratique antérieure du District, elle a conclu le contrat de service de restauration en promettant à son prestataire l'exemption d'impôt; par conséquent, l'imposition rétroactive constitue une imposition de la Banque elle-même, en violation du par. 9 de l'article VII. Le tribunal de district avait paru y consentir, mais il semble aussi qu'il ait adopté une position d'attente en se fondant en partie sur les principes de la forclusion conforme à l'équité : le tribunal a noté que le District de Columbia s'était abstenu de taxer les prestataires de services de restauration de la Banque pendant 30 ans et que la Banque n'avait pas été avertie lorsque le District avait changé de politique au début des années 1990. Voir 996 F. Supp. 38-39.

Nous n'appuyons ni ne rejetons le point de vue des États-Unis, tel qu'il est exposé par la Banque. Le tribunal de district a rendu sa décision en forme simplifiée. Il n'est pas précisé si les bases sur lesquelles se fonde l'argumentation de la Banque existent effectivement. Compte tenu de la procédure suivie dans cette affaire, le District pouvait en déduire toutes sortes de conclusions justifiées. Voir *Anderson v. Liberty Lobby, Inc.*, 477 U.S. 242, 248-250 (1986). Le tribunal de district a fait observer que le District n'avait cité « que deux cas en 30 ans dans lesquels il affirmait avoir informé une organisation internationale de ce qu'il allait recouvrer les taxes sur le chiffre d'affaires et la consommation concernant les ventes enregistrées par un prestataire de services ». 996 F. Supp. 39. Bien que le District n'ait produit aucune preuve de ce que la Banque était au courant des deux lettres qu'il avait adressées à Marriott, il existe un réel problème de preuve matérielle indiquant si la Banque connaissait ou non la politique du District en matière de recouvrement de la taxe

dans de tels cas. En février 1994, une lettre adressée au Département d'État par un avocat du département juridique de la Banque indique que l'avocat connaissait dès décembre 1993 la « nouvelle attitude du District selon laquelle la Banque mondiale et les entreprises de restauration travaillant pour son compte, devraient commencer à recouvrer la taxe sur le chiffre d'affaires auprès du personnel qui achetait des repas dans les cafétérias de la Banque ». On peut raisonnablement déduire de cette lettre que la Banque connaissait la décision du District de recouvrer le montant des taxes avant 1994. Cela tend à compromettre la demande de la Banque fondée sur l'équité. La Banque se plaint de ce que la lettre n'aurait pas dû être versée au dossier; le District réplique que la Banque a cité la lettre dans son mémoire et que par conséquent elle doit être considérée comme ayant renoncé à toute objection de procédure à cet égard. Ce n'est là qu'un des problèmes que nous devons laisser examiner par le tribunal de district.

Nous estimons donc que Gardner Merchant, dans l'exécution de son contrat de service de restauration au siège de la Banque mondiale, n'a pas partagé l'exemption de la Banque en ce qui concerne les taxes du District sur les ventes et la consommation. L'ordonnance de référé est annulée et l'affaire renvoyée pour poursuivre la procédure concernant l'argument de la Banque fondé sur l'équité.

Il en est ainsi décidé.

NOTES

¹Le dossier n'indique pas si la Banque a effectivement réalisé des profits pendant les années couvertes par le contrat de Gardner Merchant.

²Le District n'explique pas pourquoi, bien que la Banque ait payé les taxes et intenté une procédure pour récupérer les sommes versées, elle n'encourait elle-même aucune responsabilité en vertu de la législation du District.

³Bien que le contrat de Gardner Merchant fournisse de nombreux renseignements sur la nature du programme de restauration et autorise la Banque à exercer un contrôle étroit sur son exécution, ces dispositions du contrat ne modifient pas notre point de vue selon lequel le prestataire est indépendant de la Banque.

⁴En mai 1997, le Département d'État des États-Unis a informé le District par lettre du point de vue du gouvernement selon lequel le recouvrement rétroactif des taxes contestées serait inéquitable et non conforme au paragraphe 9 de l'article VII. Selon ce point de vue, la Banque avait été amenée à penser que son prestataire jouissait de l'exemption d'impôt et avait donc accepté de mettre Gardner Merchant hors de cause en ce qui concerne l'obligation de payer des impôts. En conclusion, la lettre déclarait que cet avis « ne préjugait en rien des vues du Gouvernement des États-Unis sur la question de savoir si le recouvrement éventuel par un prestataire de la Banque mondiale de la taxe sur le chiffre d'affaires acquittée par les fonctionnaires et les visiteurs de la Banque ne jouissant pas de privilèges

personnels en matière de taxe sur les ventes était autorisé en vertu des Statuts de la Banque ». Bien que le Gouvernement des États-Unis ait déposé devant le tribunal de district un mémoire d'*amicus curiae* soutenant le même argument, il n'a pas fait part de ses vues devant la présente Cour.

⁵Nous ne retenons pas non plus la déclaration du Department of Taxation and Finance de New York selon laquelle si la Banque mondiale avait recruté un prestataire de services indépendant en vue d'exploiter pour son compte une cafétéria au Siège de l'Organisation des Nations Unies, les ventes de produits alimentaires auraient été assujetties au paiement de la taxe de l'État de New York et à la taxe locale sur les ventes.

⁶La section 9 b de la loi disposait ensuite que « la Commission, les biens, activités et revenus de la Commission sont exemptés par la présente de toute forme de taxation par un État quelconque », *Carson*, 342 U.S. 233.

⁷La Banque essaie d'étendre la portée de l'arrêt *Carson* en soutenant que sa conclusion ne dépendait pas de la disposition expresse de la loi sur l'énergie atomique concernant le recours à des prestataires indépendants. Nous ne partageons pas cette façon de voir. Dans l'affaire *Carson*, le tribunal a fondé sa décision précisément sur ce motif. Selon l'interprétation de cette loi par le tribunal, le Congrès avait supposé que la Commission s'acquitterait de ses fonctions par l'intermédiaire de prestataires indépendants. *Voir id.* 236.

⁸*Graves v. New York ex rel. O'Keefe*, 306 U.S. 466, 489 (1939) (Frankfurter, J., Avis conforme).

⁹L'exemption d'impôts dont jouissent les organisations internationales est fondée sur un principe analogue à celui invoqué par le président Marshall dans l'affaire *McCulloch* : les protéger contre le pouvoir destructeur de l'immixtion de l'État. *Voir, par ex. Broadbent*, 628 F.2d 34 (« Les organisations internationales doivent être libres d'exercer leurs fonctions et ... aucun État membre ne peut prendre des mesures entravant le fonctionnement d'une organisation. »)

¹⁰La Banque ne soutient pas que les taxes sur le chiffre d'affaires et la consommation du District soient discriminatoires.