



Conseil économique et social

Distr. générale
17 mars 2025
Français
Original : anglais

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Politique fiscale et Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Déclaration du Comité des droits économiques, sociaux et culturels*

I. Introduction

1. Aux termes de l'article 2 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États Parties s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le principe de non-discrimination et d'égalité (art. 2, par. 2) exige des États Parties non seulement qu'ils éliminent la discrimination formelle, mais aussi qu'ils assurent l'égalité réelle en prenant des mesures pour remédier aux inégalités socioéconomiques et aux disparités entre les femmes et les hommes¹. Pour garantir la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels et promouvoir l'égalité réelle, il faut mettre en place de solides politiques fiscales, avec des ressources suffisantes et des dépenses sociales adaptées. La fiscalité est un instrument clef pour mobiliser les ressources nécessaires à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels et pour lutter contre la pauvreté et les inégalités socioéconomiques. Les États ont certes le droit de concevoir, de mettre en œuvre et de réglementer leurs politiques fiscales conformément à leurs priorités nationales, mais cette prérogative doit être exercée d'une manière compatible avec les obligations que leur fait le droit international des droits de l'homme, y compris le Pacte.

2. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels se félicite de la résolution [78/230](#) dans laquelle l'Assemblée générale a décidé de créer un comité intergouvernemental spécial à composition non limitée, chargé, sous la direction des États Membres, de définir un mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, en vue de rendre la coopération internationale en matière fiscale plus inclusive et plus efficace². Comme il est indiqué dans le Pacte pour l'avenir, « les structures actuelles de gouvernance fiscale internationale doivent être améliorées »³. La promotion d'une coopération internationale inclusive et efficace en matière fiscale aidera les pays à mobiliser efficacement leurs ressources, notamment en renforçant les efforts en cours visant à prévenir et combattre les flux financiers illicites, la corruption, le blanchiment d'argent et l'évasion fiscale, à éliminer les paradis fiscaux et à récupérer et restituer les avoirs

* Adoptée par le Comité à sa soixante-dix-septième session (10-28 février 2025).

¹ Voir l'observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

² Le Comité prend note des initiatives régionales connexes, notamment la Déclaration spéciale sur les flux financiers illicites adoptée par l'Assemblée de l'Union africaine à sa vingt-quatrième session ordinaire, les 30 et 31 janvier 2015, et la création de la Plateforme régionale de coopération en matière fiscale pour l'Amérique latine et les Caraïbes, en 2023.

³ Résolution [79/1](#) de l'Assemblée générale, par. 23 i).



provenant d'activités illicites⁴. Le Comité se félicite que le mandat pour l'élaboration d'une convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale, adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 79/235, mette en avant le principe selon lequel les efforts de coopération internationale en matière fiscale doivent être alignés sur les obligations qui incombent aux États au regard du droit international des droits de l'homme⁵. Une occasion importante se présente de créer une gouvernance fiscale mondiale qui permettra aux États Parties d'adopter des systèmes fiscaux équitables, inclusifs et efficaces et de lutter contre les flux financiers illicites liés à la fiscalité, en facilitant ainsi la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

3. Le Comité a traité des questions de fiscalité dans les observations finales qu'il a adoptées après examen des rapports des États Parties et dans ses observations générales⁶, en mettant en évidence les effets de la fiscalité sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. S'appuyant sur ces travaux, le Comité rappelle aux États Parties et aux autres Parties prenantes qu'il est important d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme lorsqu'ils élaborent des politiques fiscales et des mécanismes de coopération internationale en matière fiscale. Par la présente déclaration, le Comité vise à fournir des orientations aux États Parties sur les moyens de respecter les obligations mises à leur charge par le Pacte dans ces domaines, en insistant sur le fait qu'ils doivent veiller à ce que les politiques fiscales favorisent l'égalité et la non-discrimination, et mobiliser des ressources pour la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels. Le but est d'aider les États Parties à mieux prendre en compte ces obligations dans leurs décisions, qu'elles concernent les politiques fiscales nationales ou les processus en cours à l'Organisation des Nations Unies et au niveau régional.

II. Obligations découlant du Pacte dans le domaine des politiques fiscales

4. En examinant comment les États Parties appliquent le Pacte, le Comité a recensé des cas où des politiques fiscales régressives et inefficaces compromettent la capacité des États Parties de garantir les droits économiques, sociaux et culturels et ont des conséquences disproportionnées pour les ménages à faible revenu, les femmes et les groupes défavorisés. C'est notamment le cas lorsqu'une politique fiscale maintient un faible taux d'imposition sur les revenus des particuliers et des entreprises sans corriger les fortes inégalités de revenus. En outre, les taxes à la consommation, comme la taxe sur la valeur ajoutée, peuvent avoir des effets néfastes sur les groupes défavorisés tels que les familles à faible revenu et les ménages monoparentaux, qui consacrent généralement une part plus importante de leurs revenus aux biens et services de la vie courante. Dans ce contexte, le Comité a demandé aux États Parties de concevoir et de mettre en œuvre des politiques fiscales qui soient à la fois efficaces, adéquates, progressives et socialement justes⁷.

5. En premier lieu, le Comité souligne que, tant au niveau national que dans le contexte de la coopération internationale en matière fiscale, les États Parties doivent respecter les garanties de procédure liées à leurs obligations en matière de droits de l'homme lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre des politiques fiscales. L'élaboration des politiques fiscales devrait être inclusive, transparente, participative et fondée sur des données probantes, afin de favoriser un débat public éclairé. En outre, les États Parties devraient procéder à des

⁴ Ibid., par. 23 h) et i).

⁵ A/79/333, annexe I, par. 9 c).

⁶ Par exemple, observation générale n° 24 (2017) sur les obligations des États en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte des activités des entreprises, par. 37.

⁷ E/C.12/CAN/CO/6, par. 10 ; E/C.12/HND/CO/2, par. 20 ; E/C.12/GBR/CO/6, par. 17 b) ; E/C.12/DOM/CO/4, par. 18 ; E/C.12/CRI/CO/5, par. 15 ; E/C.12/TUN/CO/3, par. 15 ; E/C.12/RUS/CO/6, par. 17 ; E/C.12/COL/CO/6, par. 20 ; E/C.12/ESP/CO/6, par. 16 b) ; E/C.12/BOL/CO/3, par. 17 ; E/C.12/NIC/CO/5, par. 16 c) ; E/C.12/COD/CO/6, par. 25 ; E/C.12/GTM/CO/4, par. 17 ; E/C.12/BRA/CO/3, par. 22 a) ; E/C.12/MRT/CO/2, par. 13 ; E/C.12/ROU/CO/6, par. 11 b) ; E/C.12/IDN/CO/2, par. 19 b) ; E/C.12/BDI/CO/1, par. 14 ; et E/C.12/COD/CO/6, par. 25.

évaluations complètes des effets des politiques fiscales existantes et proposées sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels. Ces évaluations d'impact devraient être menées de manière transparente, avec la participation effective et informée des acteurs sociaux. Elles devraient inclure une analyse : a) du ratio entre les recettes fiscales et le produit intérieur brut ; b) des recettes provenant des impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés, ainsi que des taxes à la consommation, y compris la taxe sur la valeur ajoutée ; c) de l'impact distributif global et de la charge fiscale sur différents groupes de revenus, les femmes et les groupes défavorisés ; et d) des avantages et des effets de diverses exonérations fiscales, y compris celles liées aux ressources naturelles.

6. Un système fiscal bien conçu devrait permettre de collecter efficacement des recettes pour garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels et réduire les niveaux élevés d'inégalité économique et sociale. Le Comité rappelle que la mise en œuvre de tout système fiscal ne doit pas avoir d'effet préjudiciable sur la jouissance des droits consacrés par le Pacte, en particulier le droit à un niveau de vie suffisant, notamment pour les groupes défavorisés et marginalisés. À cet égard, les États Parties pourraient envisager de prendre les mesures suivantes : a) veiller à ce que les personnes ayant des revenus élevés et des patrimoines importants, en particulier celles qui se situent au sommet de l'échelle, soient soumises à une charge fiscale proportionnée et appropriée ; b) privilégier une approche plus directe de l'imposition des revenus plutôt que de s'appuyer sur des impôts indirects, comme la taxe sur la valeur ajoutée et la taxe sur les biens et services, qui touchent souvent de manière disproportionnée les personnes et les familles à faibles revenus ; et c) imposer de manière adéquate les bénéfices des grandes entreprises, en particulier les multinationales domiciliées ou actives dans l'État partie, et les personnes à très haut patrimoine, y compris par l'instauration d'un impôt minimum sur le revenu coordonné au niveau mondial pour les personnes très fortunées⁸. En outre, il est essentiel de procéder à un examen global du système fiscal pour s'assurer que les mesures mentionnées ont pour effet combiné de renforcer l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels tout en réduisant les inégalités. Collectivement, ces mesures pourraient aider les États Parties à élargir leur assiette fiscale et à renforcer l'effet redistributif de leurs systèmes fiscaux nationaux. Elles pourraient être encore plus efficaces si elles s'accompagnaient de politiques budgétaires appropriées et de politiques de dépenses bien conçues visant à assurer la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels.

7. Les États Parties sont également tenus de veiller à ce que les politiques fiscales soient conçues et mises en œuvre, dans la mesure du possible, de manière à promouvoir l'égalité réelle et à éliminer les stéréotypes de genre explicites et implicites⁹. À cet égard, ils devraient éviter d'adopter une fiscalité régressive, comme la taxe sur la valeur ajoutée, qui a des conséquences néfastes disproportionnées pour les femmes ayant des revenus faibles ou pas de revenu du tout¹⁰. Il est important que les États Parties revoient leurs politiques fiscales et sociales, notamment en examinant la manière dont les crédits d'impôt et les aides financières influent sur le partage des tâches non rémunérées, ainsi que la manière dont les taux d'imposition plus élevés sur les seconds revenus des ménages ont une incidence sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les États Parties sont invités à adopter des mesures fiscales qui incitent à transformer la division du travail entre les sexes et à favoriser la participation des femmes sur le marché du travail. En outre, les États Parties devraient se ménager une marge de manœuvre budgétaire au moyen d'une fiscalité équitable et progressive afin d'investir dans des services publics essentiels à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, comme des systèmes complets de soins et d'assistance adaptés au genre, au handicap et à l'âge¹¹.

8. La fiscalité peut également jouer un rôle de régulation. D'une part, elle peut servir à créer des conditions favorables à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, d'autre part, elle peut décourager les comportements qui menacent ces droits. Le Comité a constaté que les politiques fiscales peuvent, par exemple, favoriser l'accès à une alimentation

⁸ Groupe des 20, Déclaration des dirigeants de Rio de Janeiro (2024), par. 20.

⁹ Voir observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels ; et [A/HRC/26/28](#), par. 79 c) et f).

¹⁰ [A/73/179](#), par. 54 ; et [E/2024/27](#), par. 54 iii).

¹¹ [A/HRC/52/52](#), par. 60 ; [A/HRC/53/39](#), par. 63 e) ; et [E/2024/27](#), par. 54 nn).

saine en imposant des taxes sur la malbouffe et les boissons sucrées¹² ou permettre aux États Parties de protéger l'environnement et de respecter leurs engagements liés au climat¹³. Toutefois, il est crucial que ces mesures soient conçues et appliquées de manière à ne pas peser de manière disproportionnée sur les groupes défavorisés et marginalisés, notamment par l'adoption de dispositions visant à atténuer leurs effets potentiellement régressifs.

III. Coopération internationale et obligations extraterritoriales en matière fiscale

9. Les flux financiers illicites et les fraudes fiscales représentent une perte énorme de recettes publiques et font obstacle à la mobilisation des ressources nationales aux fins de la réalisation des droits de l'homme et de la lutte contre la pauvreté et les inégalités persistantes, en particulier dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Afin de remédier à cette situation, le Comité a souligné que les États Parties sont tenus de prendre des mesures pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur territoire¹⁴.

10. La fraude et l'évasion fiscales pratiquées par les entreprises et les grandes fortunes ont souvent une dimension transfrontalière et font naître des obligations extraterritoriales pour les États. Le Comité a constaté que, dans certains États, des taux effectifs d'imposition des entreprises très bas, des incitations fiscales inutiles, un contrôle insuffisant des flux financiers illicites, ainsi qu'une lutte inefficace contre la fraude et l'évasion fiscales, combinés à la tolérance envers les paradis fiscaux et le secret financier, favorisent une course au moins-disant fiscal. Ces pratiques privent d'autres États de ressources importantes pour financer les services publics comme la santé, l'éducation, le logement, la sécurité sociale ou encore les politiques environnementales. Comme l'a précisé le Comité, les obligations extraterritoriales découlant de l'article 2 (par. 1) du Pacte exigent des États Parties qu'ils veillent à ce que leur politique fiscale ne compromette pas la capacité d'autres pays de mobiliser des recettes publiques pour garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels¹⁵. À cette fin, les États Parties devraient procéder à une évaluation indépendante et complète des effets de leurs politiques fiscales nationales et internationales sur les autres pays, en particulier les pays en développement, et prendre des mesures correctives si nécessaire¹⁶.

11. En outre, les États Parties devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre les flux financiers illicites et l'évasion fiscale transfrontalière résultant, entre autres, de l'utilisation abusive des prix de transfert et de la fraude fiscale par les entreprises actives sur leur territoire ou domiciliées sur celui-ci, y compris par l'adoption et l'application de mécanismes de diligence raisonnable obligatoires. Ils devraient également réglementer l'utilisation de sociétés écrans pour le transfert de bénéfices ainsi que l'évasion et la fraude fiscales. Le Comité demande aux États Parties d'instaurer un impôt minimum mondial sur les bénéfices des grandes entreprises multinationales, applicable dans toutes les juridictions où elles exercent, et d'étudier la possibilité d'imposer ces entreprises comme des entités uniques, sur la base de leurs bénéfices mondiaux totaux, l'impôt devant être ensuite réparti de manière équitable entre les pays dans lesquels ces entreprises sont présentes¹⁷.

12. Les États Parties devraient également aider les autres pays à lutter contre les fraudes fiscales, notamment en veillant à ce que les institutions financières publiques et privées relevant de leur juridiction fassent l'objet d'une réglementation et d'une surveillance

¹² E/C.12/POL/CO/6, par. 42 a) ; E/C.12/ARG/CO/4, par. 46 f) ; E/C.12/BEL/CO/5, par. 49 b) ; et E/C.12/ITA/CO/6, par. 56.

¹³ E/C.12/ITA/CO/6, par. 18 a) ; E/C.12/PSE/CO/1, par. 16 ; E/C.12/IRL/CO/4, par. 13 a) ; E/C.12/IRQ/CO/5, par. 15 ; et E/C.12/POL/CO/7, par. 17 a).

¹⁴ E/C.12/KEN/CO/2-5, par. 18 ; E/C.12/HND/CO/2, par. 20 ; E/C.12/GBR/CO/6, par. 17 c) ; E/C.12/DOM/CO/4, par. 18 ; E/C.12/BGD/CO/1, par. 20 ; E/C.12/ESP/CO/6, par. 16 e) ; et E/C.12/ZAF/CO/1, par. 17 d).

¹⁵ Observation générale n° 24 (2017), par. 25 à 37.

¹⁶ A/HRC/21/39, par. 92.

¹⁷ Observation générale n° 24 (2017), par. 37.

appropriées. Les États Parties doivent adopter des mécanismes de diligence raisonnable pour les banques, les prestataires de services professionnels et les autres institutions financières, les obligeant à prendre des mesures pour prévenir la fraude fiscale et l'évasion fiscale transfrontalière.

13. En outre, le Comité rappelle aux organisations internationales, y compris aux institutions financières internationales, qu'en tant que sujets du droit international, elles doivent respecter les droits de l'homme et s'acquitter de toutes les obligations imposées par les règles générales du droit international. En particulier, les institutions financières internationales, en tant qu'institutions spécialisées des Nations Unies, sont tenues de respecter les dispositions relatives aux droits de l'homme inscrites dans la Charte des Nations Unies. En conséquence, elles devraient procéder à des évaluations des effets sur les droits de l'homme de tout projet de réforme fiscale afin de s'assurer que leurs recommandations ne compromettent pas, mais au contraire renforcent, la capacité des États de garantir l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, en particulier dans les pays qui sont fortement tributaires de financement extérieur¹⁸.

14. En outre, les États Parties ont l'obligation de renforcer la coopération internationale pour mettre en place une gouvernance fiscale mondiale inclusive, équitable et efficace et pour lutter contre les flux financiers illicites liés à la fiscalité, en vue de créer un environnement international propice à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels¹⁹. À cette fin, ils devraient participer de bonne foi aux négociations sur une convention-cadre des Nations Unies sur la coopération internationale en matière fiscale et élaborer, sans exclusive, des règles fiscales internationales qui s'appliquent de manière juste et équitable à tous les États, en tenant compte des différents besoins, priorités et capacités de tous les pays, en particulier des pays en développement²⁰. Les États Parties sont encouragés, entre autres, à renforcer l'échange d'informations financières et fiscales entre eux et à établir un registre mondial public des actifs, contenant des informations sur les bénéficiaires effectifs, afin de lutter contre les flux financiers illicites et le transfert de richesses non imposées par des entreprises et des particuliers.

15. Dans le cadre des négociations sur la coopération internationale en matière fiscale, les États Parties devraient s'abstenir de prendre des décisions et d'exercer leur droit de vote d'une manière qui limite la capacité des autres États de mobiliser toutes les ressources disponibles pour garantir l'exercice des droits de l'homme, y compris les droits économiques, sociaux et culturels²¹. Dans ce contexte, les États Parties devraient veiller à ce que tous les pays, en particulier les pays en développement, puissent participer de manière effective et sur un pied d'égalité aux processus de prise de décisions et à l'établissement de l'ordre du jour dans le domaine de la fiscalité internationale, en tenant compte des problèmes qu'ils peuvent rencontrer, notamment ceux liés au financement de l'action climatique et à la dette insoutenable.

16. En conclusion, l'adoption à l'Organisation des Nations Unies d'une convention-cadre contraignante sur la coopération internationale en matière fiscale, fondée sur une approche axée sur les droits de l'homme, offre aux États Parties une opportunité unique de créer, aux niveaux national et international, un environnement propice à la réalisation des engagements pris au titre du Pacte. En s'acquittant des obligations que leur fait le Pacte dans le domaine de la coopération en matière fiscale, les pays peuvent optimiser la mobilisation des ressources et la redistribution des richesses, ce qui leur permettra de s'attaquer aux inégalités flagrantes et d'accroître les investissements dans les institutions, les services publics et les programmes essentiels à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels pour tous.

¹⁸ Voir E/C.12/2016/1.

¹⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 28.

²⁰ Observation générale n° 24 (2017), par. 37.

²¹ Ibid., par. 29.