

N° 634

SÉNAT

SECONDE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2008-2009

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2009

**PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE**

*modifiant le livre III de la sixième partie du code général des
collectivités territoriales relatif à Saint-Martin,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Louis-Constant FLEMING, Jean-Paul VIRAPOULLÉ et Mme Lucette
MICHAUX-CHEVRY,

Sénateurs

*(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et
d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions
prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi organique modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin a pour objet de clarifier certaines des dispositions de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, relatives au statut de Saint-Martin, et d'y apporter des aménagements de nature à améliorer les conditions de fonctionnement de la collectivité.

Chapitre I^{er}

Fixation des règles en matière d'impôts, droits et taxes

I. – Compétence fiscale de la collectivité sur les revenus de source saint-martinoise

À titre principal (cf. article 1^{er}), la proposition a pour objet de clarifier l'étendue de la compétence fiscale transférée à la collectivité par la loi organique précitée.

Les dispositions pertinentes de celle-ci, codifiées sous l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales, prévoient que la collectivité fixe les règles, notamment, en matière d'« impôts, droits et taxes, dans les conditions prévues à l'article L.O. 6314-4 ».

Ce dernier texte fixe un *critère spécial de domiciliation fiscale* à Saint-Martin, laquelle est subordonnée, tant pour les personnes physiques que morales, jusqu'alors domiciliées dans un département de métropole ou d'outre-mer, à une *résidence de cinq années* au moins à Saint-Martin.

Ce critère spécial de domicile a reçu l'interprétation d'une règle de compétence : le droit de la collectivité d'imposer les revenus trouvant leur source à Saint-Martin réalisés par les non-résidents a été reconnu pour les personnes domiciliées hors d'un département métropolitain ou d'outre-mer, mais exclu pour celles ayant leur domicile dans un tel département, ou encore à Saint-Martin, mais depuis moins de cinq ans (cf. avis du Conseil d'État n° 381-054 du 27 décembre 2007).

Cette restriction de la compétence fiscale transférée à la collectivité l'a *privée du produit fiscal* significatif qui pouvait être attendu, notamment, de l'imposition :

- des bénéfices réalisés par les sociétés françaises exploitant à Saint-Martin un établissement, mais ayant leur siège en métropole ou dans un département d'outre-mer, ou à Saint-Martin, mais depuis moins de cinq ans ;

- des revenus fonciers et des plus-values immobilières de source saint-martinoise réalisés par des contribuables domiciliés dans un département de métropole ou d'outre-mer ;

- des dividendes de source saint-martinoise distribués à des bénéficiaires domiciliés en métropole ou dans un département d'outre-mer ;

- des salaires versés à des personnes ayant transféré leur domicile à Saint-Martin, depuis un département de métropole ou d'outre-mer, sans répondre à la condition d'une résidence de cinq années.

Les sérieuses *difficultés financières* rencontrées par la collectivité, notamment liées à la perte de la garantie d'un versement régulier de douzièmes provisoires des impositions émises au titre des anciens « impôts directs locaux », ou encore à la perte de l'important élément de financement des charges communales que représentait, jusqu'au changement statutaire, le versement d'un montant d'octroi de mer, ont convaincu l'ensemble des administrations de l'État de la nécessité de reconnaître à la collectivité de Saint-Martin *une pleine compétence de juridiction fiscale « de source »*, non seulement sur les revenus réalisés à Saint-Martin par des personnes physiques ou morales étrangères, *mais aussi par celles domiciliées dans un département de métropole ou d'outre-mer*, ou encore à Saint-Martin, mais depuis moins de cinq ans.

Les dispositions du b) du 1° du I de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique expriment une telle reconnaissance.

Celle-ci étant de nature à générer des situations de double imposition pour les personnes assujetties à la juridiction fiscale « de domicile » de l'État, le II de l'article 1^{er} subordonne la mise en œuvre de la compétence « de source » de la collectivité de Saint-Martin vis-à-vis des personnes considérées comme domiciliées dans un département de métropole ou d'outre-mer à l'entrée en vigueur d'une *convention contre la double imposition* entre l'État et la collectivité, sous réserve d'une date butoir (imposition des revenus et de la fortune de 2010).

Le a) du 1° du I de l'article 1^{er} introduit une précision de nature à prévenir le risque de contournement de la « règle des cinq ans », par délocalisation temporaire dans un État ou territoire tiers, en disposant que

la règle spéciale de domicile s'applique aux personnes dont le domicile fiscal était, *dans les cinq ans précédant leur établissement à Saint-Martin*, établi dans un département de métropole ou d'outre-mer.

II. - Compétences en matière d'application de l'impôt

Le 2° du I de l'article 1^{er} de la proposition de loi organique vise à *clarifier les dispositions statutaires relatives à l'application de l'impôt*.

L'alinéa premier prévoit que le texte statutaire dispose désormais que les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes et autres prélèvements sont assurées par « *l'administration de l'État* », plutôt que par « des agents de l'État », de façon à marquer plus clairement que l'application de l'impôt demeure, à Saint-Martin, et sous réserve de la fixation des règles générales y présidant, une compétence de l'État, qu'illustre la précision apportée par le deuxième alinéa relatif à l'autorité en charge de rendre exécutoires les rôles d'impôts directs (le préfet ou, sur délégation, le directeur des services fiscaux).

Un troisième alinéa prévoit, comme il est souhaité tant par la collectivité que par l'administration fiscale de l'État, que des *personnels de la collectivité* puissent, sous l'autorité de l'administration de l'État, *apporter leur concours* aux opérations d'application de l'impôt.

III. - Compétences en matière d'agrément et de désignation de membres des commissions administratives

L'article 2 de la proposition de loi organique a pour objet d'assurer un fondement juridique clair :

- d'une part, à l'attribution au *conseil exécutif* de la collectivité de la compétence en matière de délivrance des *agréments fiscaux* et autres décisions desquelles dépend le bénéfice d'un avantage prévu par la réglementation fiscale de la collectivité ; le conseil exécutif, de fait, joue en quelque sorte dans la collectivité le rôle de ministre du budget, et doit être en mesure d'assurer, par les décisions individuelles concernées, détachables de la procédure d'application individuelle de l'impôt, la conformité des stimulants fiscaux accordés à la politique de développement de la collectivité ;

- d'autre part, à l'attribution au *conseil exécutif* de la collectivité d'une compétence subsidiaire de désignation des membres de commissions administratives intervenant en matière d'application de l'impôt, en particulier la commission territoriale des impôts (substituée à la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre

d'affaires), une telle compétence ne devant être mise en œuvre qu'en cas de défaillance des organisations professionnelles titulaires de la compétence principale pour la désignation de certains des membres de ces commissions.

Chapitre II

Compétences du président du conseil territorial et du conseil exécutif

I. - Animation et contrôle de l'administration territoriale

L'article 3 de la proposition de loi organique a pour objet de clarifier les rôles respectifs du président du conseil territorial et du conseil exécutif en ce qui concerne la direction, l'animation et le contrôle de l'administration. Les dispositions statutaires actuellement en vigueur (articles L.O. 6352-3 du code général des collectivités territoriales, relatif aux compétences du président, et L.O. 6353-3, relatif aux compétences du conseil exécutif), reflétant certaines hésitations antérieures à l'adoption de la loi organique, souffrent d'une insuffisance de cohérence, préjudiciable à une conduite efficace de l'administration territoriale.

La loi organique en vigueur ayant en définitive fait du président du conseil territorial *l'autorité seule chargée de l'administration* (cf. article L.O. 6352-3, premier alinéa), l'article 3 de la proposition de loi organique a pour objet d'en tirer les conséquences en prévoyant :

- d'une part, la suppression des dispositions de l'article L.O. 6353-3 du code général des collectivités territoriales, prévoyant un mécanisme d'attribution individuelle par le conseil exécutif à ses membres de responsabilités en matière d'animation et de contrôle de secteurs de l'administration territoriale ;

- d'autre part, l'adjonction aux dispositions de l'article L.O. 6352-3 du même code d'un alinéa prévoyant que le président du conseil territorial peut charger chacun des membres du conseil exécutif d'animer et de contrôler un secteur de l'administration de la collectivité.

II.- Compétences propres du président du conseil territorial au regard de certaines catégories de décisions individuelles

L'article 4 de la proposition de loi organique a pour objet de confier au président du conseil territorial de la collectivité, chef de l'administration de celle-ci, certaines compétences en matière d'urbanisme, de construction et d'application individuelle des impôts et taxes liés aux opérations en ce domaine.

1. Permis de construire

Dans sa rédaction actuelle, la loi organique portant statut de Saint-Martin prévoit (2° de l'article L.O. 6353-4 du code général des collectivités territoriales) que le conseil exécutif délibère sur les décisions individuelles intervenant, notamment, en matière d'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol.

Appliquée à la matière des permis de construire, cette disposition introduit, en subordonnant l'octroi de chaque permis à une réunion du conseil exécutif permettant d'en délibérer, un élément de lourdeur dans la gestion des opérations de construction préjudiciable à leur réalisation à meilleure échéance, particulièrement souhaitable dans un contexte de récession économique.

L'article 4 de la proposition de loi organique a pour objet de remettre au *président du conseil territorial* la compétence en matière de délivrance des autorisations d'utilisation ou d'occupation du sol, dans des conditions comparables à celles prévues par la législation de droit commun, s'agissant de la compétence du *maire* de la commune pour la délivrance des permis de construire. Bien entendu, la décision du président du conseil territorial, comme celle d'un maire, viendra sanctionner l'instruction opérée par le service de l'urbanisme.

2. Taxe d'équipement

Le même article 4 de la proposition de loi organique prévoit expressément la compétence du président du conseil territorial pour procéder à l'opération d'assiette individuelle et de liquidation des taxes liées à l'autorisation de construire, nonobstant les dispositions du II de l'article L.O. 6314-4 du code général des collectivités territoriales précitées relatives à la compétence de l'administration de l'État en matière d'application des impôts, droits et taxes.

La disposition proposée est comparable à celle prévue à l'article 317 *septies* A de l'annexe II au code général des impôts de l'État en ce qui concerne la détermination de l'assiette et la liquidation des impositions dont la délivrance du permis de construire constitue le fait générateur, lorsque le permis est délivré par le *maire* de la commune.

Les services d'urbanisme en charge de l'instruction des demandes de permis de construire sont, de fait, mieux à même que les services fiscaux de l'État de procéder aux opérations d'assiette individuelle et de liquidation des taxes d'urbanisme, dont le recouvrement continue bien entendu de s'effectuer auprès du comptable public.

Le II de l'article 4 tire les conséquences de ces dispositions nouvelles en ce qui concerne les attributions du conseil exécutif.

III.- Procédure de remplacement du président du conseil territorial

L'article 5 de la proposition de loi organique a pour objet de favoriser un remplacement rapide du président du conseil territorial, en précisant que les dispositions de l'article L.O. 6321-22 du code général des collectivités territoriales, prévoyant l'envoi d'un rapport aux conseillers territoriaux douze jours avant la réunion du conseil territorial, ne s'appliquent pas à la réunion convoquée aux fins de renouvellement du conseil exécutif.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE
modifiant le livre III de la sixième partie du code général des
collectivités territoriales relatif à Saint-Martin

CHAPITRE I^{ER}
FIXATION DES RÈGLES EN MATIÈRE
D'IMPÔTS, DROITS ET TAXES

Article 1er

- ① I. — L'article L.O. 6314-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Le I est ainsi modifié :
- ③ a) Aux premier et second alinéas du 1°, les mots : « est établi » sont remplacés par les mots : « était, dans les cinq ans précédant leur établissement à Saint-Martin, établi » ;
- ④ b) Après le 1°, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ⑤ « 1° *bis* Les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer, ou étant réputées l'avoir en vertu des dispositions du 1°, sont soumises aux impositions en vigueur dans ces départements ;
- ⑥ « Nonobstant les dispositions de l'alinéa précédant, les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer, ou étant réputées l'avoir en vertu des dispositions du 1°, sont également imposables par la collectivité de Saint-Martin pour les revenus ou la fortune trouvant leur source sur le territoire de Saint-Martin. »
- ⑦ 2° Le II est ainsi rédigé :
- ⑧ « II. — Les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits et taxes et autres prélèvements sont assurées par l'administration de l'État dans des conditions précisées, notamment en ce qui concerne la rétribution de celle-ci, par convention entre l'État et la collectivité de Saint-Martin.
- ⑨ « Les impôts directs et les taxes assimilées de la collectivité sont recouverts en vertu de rôles rendus exécutoires par le représentant de l'État dans la collectivité. Celui-ci peut déléguer ses pouvoirs au directeur des services fiscaux compétent pour l'application de l'impôt dans la collectivité de Saint-Martin.

- ⑩ « Des personnels de la collectivité de Saint-Martin, placés sous l'autorité de l'administration de l'État, peuvent apporter leur concours à l'exécution des opérations visées au premier alinéa. »
- ⑪ II. — Le 1^o du I s'applique à compter de la date à laquelle la convention conclue entre l'État et la collectivité de Saint-Martin en vue notamment de prévenir l'évasion fiscale et les doubles impositions prend effet, et au plus tard au 1^{er} janvier 2010.
- ⑫ Cette disposition s'applique aux revenus afférents, suivant le cas, à toute année civile ou tout exercice commençant à compter du 1^{er} janvier 2010 et à l'impôt sur la fortune établi à compter de l'année 2010.

Article 2

- ① I. — L'article L.O. 6353-4 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « 5^o Agréments et décisions desquels dépend le bénéfice d'un avantage prévu par la réglementation fiscale de la collectivité. »
- ③ II. — Après l'article L.O. 6353-4, il est inséré un article L.O. 6353-4-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L.O. 6353-4-1.* Le conseil exécutif peut participer à la désignation des membres des commissions administratives en matière fiscale, dans les conditions fixées par la réglementation fiscale de la collectivité. »

CHAPITRE II

COMPÉTENCES DU PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL ET DU CONSEIL EXÉCUTIF

Article 3

- ① I. — L'article L.O. 6352-3 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Le président du conseil territorial peut charger chacun des membres du conseil exécutif d'animer et de contrôler un secteur de l'administration de la collectivité. »
- ③ II. — L'article L.O. 6353-3 est abrogé.

Article 4

- ① I. — Après l'article L.O. 6352-7 du même code, il est inséré un article L.O. 6352-7-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 6352-7-1.-* Le président du conseil territorial délivre les autorisations d'utilisation ou d'occupation du sol.

- ③ « Nonobstant les dispositions du II de l'article L.O. 6314-4, le président du conseil territorial procède à la détermination de l'assiette et à la liquidation des taxes auxquelles donnent lieu les autorisations de construire et les autorisations d'utilisation ou d'occupation du sol. »
- ④ II. – Le 2° de l'article L.O. 6353-4 est supprimé.

Article 5

La seconde phrase du premier alinéa de l'article L.O. 6322-2 du même code est complétée par les mots : « , et sans que les dispositions de l'article L.O. 6321-22 trouvent à s'appliquer à la réunion du conseil territorial convoquée à cette fin ».

Article 6

Les conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.