

N° 361

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 12 juin 1997
Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 1997

PROPOSITION DE LOI

*relative au régime juridique applicable à Saint-Barthélemy et
à Saint-Martin,*

PRÉSENTÉE

par MM. François BLAIZOT, Jacques LARCHÉ et
Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY,

Sénateurs.

(Renvoyée 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,

Au cours de sa séance publique du 19 décembre 1996, le Sénat a décidé de disjoindre d'un projet de loi relatif à la fonction publique à Mayotte, deux articles additionnels concernant le régime administratif, douanier et fiscal applicable à Saint-Barthélémy et à Saint-Martin, qui y avaient été insérés par l'Assemblée nationale à l'initiative de MM. Pierre Mazeaud et Philippe Chaulet.

Sans préjuger de l'opportunité des dispositions proposées, cette décision se justifiait par leur absence de lien avec l'objet initial du texte et par l'insuffisance des informations dont disposait alors le Sénat sur la situation spécifique de ces deux communes du département de la Guadeloupe.

La commission des Lois, saisie du texte, a estimé que les dispositions concernant Saint-Barthélémy et Saint-Martin auraient davantage trouvé leur place au sein d'un projet de loi portant diverses dispositions relatives à l'outre-mer ou d'une proposition de loi spécifique.

Elle a cependant souhaité approfondir l'examen des questions soulevées par le texte adopté par l'Assemblée nationale en constituant une mission d'information sur le régime juridique applicable à ces îles, la délégation comprenant M. François Blaizot et M. Michel Dreyfus-Schmidt.

A la suite d'un déplacement effectué à Basse-Terre, à Saint-Martin et à Saint-Barthélémy du 2 au 8 mars 1997, un rapport d'information a été déposé sur le Bureau du Sénat.

Le constat présenté dans ce rapport fait ressortir le caractère peu satisfaisant de la situation de droit et de fait actuelle de Saint-Barthélémy et Saint-Martin.

Celle-ci se caractérise, d'une part, par l'absence de clarté d'un régime fiscal et douanier faisant apparaître d'importantes distorsions entre le droit théoriquement applicable et la pratique suivie dans les faits.

D'autre part, le statut administratif de commune de droit commun d'un département d'outre-mer n'apparaît pas toujours adapté à la situation géographique particulière de « double insularité » des « Îles du Nord », résultant de leur éloignement, non seulement de la métropole, distante de 7.000 km, mais également de leur département de rattachement, la Guadeloupe, distante de 250 km.

Ces deux îles se trouvent à un tournant de leur développement qui s'est fortement accéléré au cours des vingt dernières années grâce à l'essor du tourisme.

Or, les perspectives de poursuite de ce développement économique sont fragilisées par l'incertitude du régime juridique applicable à ces îles.

Aussi les élus locaux souhaitent-ils aujourd'hui une évolution du régime administratif et fiscal applicable à ces deux îles.

La présente proposition de loi tend à prendre en compte cette volonté d'évolution, aucun des interlocuteurs rencontrés par la mission n'ayant jugé satisfaisant le maintien du statut actuel.

Elle n'a pas pour autant souhaité retenir l'idée de la création de nouvelles collectivités territoriales à statut particulier, à l'origine suggérée par les élus locaux.

Cette hypothèse impliquerait notamment la mise en place d'une représentation parlementaire spécifique de ces nouvelles collectivités, avec au moins un siège de député et un siège de sénateur, ainsi que de structures administratives très lourdes pour de petites îles et une population s'élevant seulement à quelque 6.000 et 35.000 habitants.

En recherchant des adaptations à la situation particulière de ces îles dans le cadre statutaire actuel, la présente proposition de loi a en revanche fait sienne l'approche pragmatique qui a inspiré le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Elle reprend donc les deux principaux volets de ce dispositif :

- d'une part, en permettant aux communes, afin qu'elles puissent gérer leur développement dans de meilleures conditions, d'exercer certaines compétences relevant normalement du département, de la région ou de l'Etat et de financer l'exercice de ces compétences par la création de taxes nouvelles qui leur seraient propres et seraient assises sur les éléments forts de leur économie ;

- d'autre part, en procédant à une « photographie » de la situation douanière et fiscale actuelle, de manière à conférer une base légale incontestable aux exonérations de fait.

Toutefois, la présente proposition de loi a cherché à apporter des améliorations au dispositif adopté par l'Assemblée nationale sur plusieurs points.

Tout d'abord, si une clarification du régime fiscal applicable à ces îles apparaît souhaitable, il faut cependant veiller à ce que ces îles ne deviennent pas de véritables paradis fiscaux susceptibles d'attirer l'installation de sociétés « boîtes aux lettres » n'exerçant aucune activité réelle sur place, d'abriter le « blanchiment de l'argent sale », ou plus généralement des activités illicites.

Or, la limitation de l'exonération d'impôts directs aux seuls revenus ou bénéfiques tirés d'activités exercées sur les îles d'une manière autonome risque d'être insuffisante pour éviter de tels abus.

Il convient donc de limiter strictement le champ des exonérations d'impôts directs aux revenus ou bénéfiques obtenus dans ces îles par des personnes physiques résidentes ou des personnes morales qui y ont un établissement stable, en définissant précisément l'interprétation donnée à ces conditions de résidence et d'établissement stable.

La résidence pourrait être attestée par un document établi conjointement par le maire et le représentant de l'Etat.

De plus, les pouvoirs exercés par l'Etat en vue de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions à caractère fiscal seraient expressément maintenus.

D'autre part, si le principe d'une photographie du régime fiscal de fait actuel peut être retenu dans un souci de réalisme, encore faut-il que cette photographie soit aussi précise que possible. Il n'apparaît en effet pas opportun d'étendre encore le champ de ces exonérations en excluant l'application de la TVA immobilière à Saint-Martin ou en supprimant la perception du droit de licence sur les débits de boissons à Saint-Barthélemy.

En outre, il est proposé d'admettre l'exonération de l'impôt de solidarité sur la fortune dans les mêmes conditions que pour l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire en la limitant aux biens et capitaux localisés dans les deux îles et possédés par des résidents. Eu égard à la valeur marchande particulièrement élevée des biens fonciers et immobiliers à Saint-Barthélemy, l'application de l'impôt de solidarité sur la fortune serait susceptible de poser des difficultés pour les habitants originaires de l'île qui pourraient être contraints d'aliéner leur patrimoine familial traditionnel. L'exonération proposée éviterait un risque de dispersion des biens fonciers et immobiliers

qui serait une grave source de désordre social et compromettrait les bases de l'aménagement.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur l'opportunité de continuer à faire bénéficier les communes de Saint-Barthélémy et Saint-Martin de versements du fonds de compensation pour la valeur ajoutée (FCTVA) au titre de dépenses d'investissement sur lesquelles la TVA n'a pas été perçue.

Il est donc proposé de limiter l'éligibilité aux versements du FCTVA aux seules dépenses réelles d'investissement des communes soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

Enfin, l'énumération des taxes nouvelles qui pourraient être créées à l'initiative de la commune de Saint-Barthélémy serait complétée par une taxe d'enlèvement, de traitement et d'élimination des déchets afin de permettre à la commune de financer les dépenses nécessaires au traitement des déchets ménagers, industriels et commerciaux.

Serait également prévue la possibilité pour la commune de Saint-Martin d'instituer une taxe sur les carburants.

*

* *

Telles sont les adaptations du régime juridique de ces deux îles proposées afin de leur permettre d'assumer dans de meilleures conditions leur développement compte tenu de leurs particularités.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

L'article L. 2563-7 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« Section 2

« Dispositions applicables à la commune de Saint-Barthélemy (Guadeloupe)

« Art. L. 2563-7. — Par des conventions conclues avec l'Etat, la région de la Guadeloupe ou le département de la Guadeloupe, la commune de Saint-Barthélemy peut exercer des compétences relevant de l'Etat, de la région ou du département dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'environnement, de l'exploitation des ressources de la mer, de la santé, des transports, du tourisme et de l'urbanisme. Ces conventions, conclues pour une durée ne pouvant pas excéder dix ans mais renouvelables, déterminent les conditions administratives et financières de l'exercice de ces compétences par la commune de Saint-Barthélemy.

« Dans ce cadre, celle-ci peut édicter des réglementations dérogeant à celles de l'Etat, de la région ou du département, sous réserve d'approbation par le ministre chargé des départements d'outre-mer lorsqu'il s'agit de compétences de l'Etat ou par le président du conseil régional ou du conseil général lorsqu'il s'agit de compétences régionales ou départementales. L'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la saisine vaut approbation. »

« Art. L. 2563-8. — Les recettes fiscales de la commune de Saint-Barthélemy comprennent les taxes suivantes :

« — une taxe sur les consommations de carburants, dont le taux est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 2,5 F. par litre de carburant consommé ;

« — une taxe d'enlèvement, de traitement et d'élimination des déchets ménagers, industriels et commerciaux, dont le montant annuel est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 800 F. pour les propriétaires de locaux à usage d'habitation et de 8000 F. pour les personnes physiques ou morales qui exercent une activité industrielle, commerciale, libérale, artisanale, agricole, bancaire, financière ou d'assurance ;

« — une taxe sur les débarquements par voie aérienne ou maritime de passagers non résidents, dont le montant est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 100 F. par passager ;

« — une taxe sur les véhicules, dont le montant annuel est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 750 F. pour les véhicules de tourisme et de 1500 F. pour les véhicules utilitaires.

« La commune de Saint-Barthélémy peut en outre instituer une taxe sur les hébergements touristiques, ainsi qu'une taxe sur les locations de véhicules de tourisme et les locations de bateaux à usage touristique ou de loisir, dont les taux sont fixés par délibération du conseil municipal dans la limite de 7,5 % du montant des prestations d'hébergement ou de location.

« Le produit de ces taxes est réparti à hauteur de 80 % au profit de la commune de Saint-Barthélémy et de 20 % à celui de l'Etat, dont 5 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement. Ces taxes sont établies et recouvrées, les infractions sont recherchées, constatées et poursuivies et les contestations sont instruites et jugées selon les modalités et sous les garanties applicables aux droits de douane et taxes assimilées pour la taxe sur les consommations de carburants, aux taxes sur le chiffre d'affaires pour les taxes sur les hébergements touristiques et sur les locations de véhicules ou de bateaux et aux droits de timbre pour la taxe d'enlèvement, de traitement et d'élimination des déchets et les taxes sur les débarquements de passagers et sur les véhicules. »

« *Art. L. 2563-9.*— L'île de Saint-Barthélémy constitue, du point de vue douanier, une zone franche au sens de l'article 286 du code des douanes. Hormis le droit de quai institué par l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1974 (n° 74-1114 du 24 décembre 1974), les opérations d'importation ou d'exportation ne peuvent donner lieu à la perception d'aucun droit de douane ou droit assimilé, ou taxe visée au titre X dudit code ; cette disposition ne fait pas obstacle à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs pour la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à la législation et à la réglementation sur les produits et les marchandises dont l'importation, l'exportation, le commerce ou la détention sont prohibés.

« Les taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées, les contributions indirectes, monopoles fiscaux et taxes diverses institués par les titres II et III de la première partie du livre premier du code général des impôts, les impositions indirectes perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, ainsi que l'octroi de mer, ne sont pas applicables à Saint-Barthélémy, à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée sur les opérations visées au 7° de l'article 257 dudit code, des droits d'enregistrement et du droit de licence sur les débits de boissons. La commune de Saint-Barthélémy n'est éligible aux versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'au titre des dépenses réelles d'investissement de la commune soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

« De même, les impôts directs et taxes assimilées perçus au profit de l'Etat, à l'exception de la taxe d'apprentissage, des cotisations au titre des participations des employeurs à l'effort de construction et au développement de la formation professionnelle continue et de la contribution des institutions financières, ainsi que l'impôt de solidarité sur la fortune et les impositions directes perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes ne sont pas dus lorsqu'ils trouvent leur origine dans des opérations ou activités accomplies ou exercées ou dans des revenus, bénéfiques ou biens obtenus ou possédés à Saint-Barthélémy par des personnes physiques résidentes ou par des personnes morales qui y ont un établissement stable.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, est considérée comme résidente toute personne qui exerce une activité professionnelle à Saint-Barthélémy et y a le centre de ses intérêts économiques ainsi que le lieu de son séjour principal. Est également considérée comme résidente toute personne qui, n'exerçant aucune activité, justifie y séjourner de manière effective plus de dix mois par an. Est considérée comme un établissement stable toute installation fixe et autonome par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité principale.

« La résidence est attestée par un document établi conjointement par le maire et le représentant de l'Etat dans le département.

« Les droits de timbre et les droits d'enregistrement, à l'exception de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, sont perçus à Saint-Barthélémy dans les conditions de droit commun applicables en Guadeloupe.

« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs pour la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à caractère fiscal. »

« Section 3

« Dispositions applicables à la commune de Saint-Martin (Guadeloupe)

« Art. L. 2563-10. — Par des conventions conclues avec l'Etat, la région de la Guadeloupe ou le département de la Guadeloupe, la commune de Saint-Martin peut exercer des compétences relevant de l'Etat, de la région ou du département dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'éducation et de la formation professionnelle, de l'environnement, de l'exploitation des ressources de la mer, de la santé, des transports, du tourisme et de l'urbanisme. Ces conventions, conclues pour une durée ne pouvant pas excéder dix ans mais

renouvelables, déterminent les conditions administratives et financières de l'exercice de ces compétences par la commune de Saint-Martin.

« Dans ce cadre, celle-ci peut édicter des réglementations dérogeant à celles de l'Etat, de la région ou du département, sous réserve d'approbation par le ministre chargé des départements d'outre-mer lorsqu'il s'agit de compétences de l'Etat ou par le président du conseil régional ou du conseil général lorsqu'il s'agit de compétences régionales ou départementales. L'absence de réponse dans un délai de deux mois à compter de la saisine vaut approbation. »

« *Art. L. 2563-11.* — Les recettes fiscales de la commune de Saint-Martin comprennent les taxes suivantes :

« — une taxe sur les hébergements touristiques, ainsi qu'une taxe sur les locations de véhicules de tourisme et les locations de bateaux à usage touristique ou de loisir, dont les taux sont fixés par délibération du conseil municipal dans la limite de 7,5 % du montant des prestations d'hébergement ou de location ;

« — une taxe sur les véhicules dont le montant annuel est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 750 F. pour les véhicules de tourisme et de 1500 F. pour les véhicules utilitaires.

« La commune de Saint-Martin peut en outre instituer une taxe sur les consommations de carburants, dont le taux est fixé par délibération du conseil municipal dans la limite de 2,5 F. par litre de carburant consommé.

« Le produit de ces taxes est réparti à hauteur de 80 % au profit de la commune et de 20 % à celui de l'Etat, dont 5 % au titre des frais d'assiette et de recouvrement. Ces taxes sont établies et recouvrées, les infractions sont recherchées, constatées et poursuivies et les contestations sont instruites et jugées selon les modalités et sous les garanties applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires pour les taxes sur les hébergements touristiques et sur les locations de véhicules ou de bateaux et aux droits de timbre pour la taxe sur les véhicules. »

« *Art. L. 2563-12.* — L'île de Saint-Martin constitue, du point de vue douanier, une zone franche au sens de l'article 286 du code des douanes. Les opérations d'importation ou d'exportation ne peuvent donner lieu à perception d'aucun droit de douane ou droit assimilé, ou taxe visée au titre X dudit code ; cette disposition ne fait pas obstacle à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs pour la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à la législation et à la réglementation sur les produits et les marchandises dont l'importation, l'exportation, le commerce ou la détention sont prohibés.

« Les taxes sur le chiffre d'affaires et taxes assimilées, ainsi que les contributions indirectes, monopoles fiscaux et taxes diverses institués par les titres II et III de la première partie du livre premier du code général des impôts et l'octroi de mer ne sont pas applicables à Saint-Martin, à l'exception de la taxe sur

la valeur ajoutée sur les opérations visées au 7° de l'article 257 dudit code. La commune de Saint-Martin n'est éligible aux versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée qu'au titre des dépenses réelles d'investissement de la commune soumises à la taxe sur la valeur ajoutée.

« De même, les impôts directs et taxes assimilées perçus au profit de l'Etat, à l'exception de la taxe d'apprentissage, des cotisations au titre des participations des employeurs à l'effort de construction et au développement de la formation professionnelle continue et de la contribution des institutions financières, ainsi que l'impôt de solidarité sur la fortune, ne sont pas dus lorsqu'ils trouvent leur origine dans des opérations ou activités accomplies ou exercées ou dans des revenus, bénéfiques ou biens obtenus ou possédés à Saint-Martin par des personnes physiques résidentes ou par des personnes morales qui y ont un établissement stable.

« Pour l'application des dispositions de l'alinéa précédent, est considérée comme résidente toute personne qui exerce une activité professionnelle à Saint-Martin et y a le centre de ses intérêts économiques ainsi que le lieu de son séjour principal. Est également considérée comme résidente toute personne qui, n'exerçant aucune activité, justifie y séjourner de manière effective plus de dix mois par an. Est considérée comme un établissement stable toute installation fixe et autonome par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité principale.

« La résidence est attestée par un document établi conjointement par le maire et le représentant de l'Etat dans le département.

« Les impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes, les droits de timbre et d'enregistrement, à l'exception de la taxe différentielle sur les véhicules à moteur et de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, sont perçus à Saint-Martin dans les conditions de droit commun applicables en Guadeloupe.

« Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'exercice par l'Etat de ses pouvoirs pour la recherche, la constatation et la poursuite des infractions à caractère fiscal. »

Article 2

L'article 1585 I du code général des impôts et le II de l'article 41 de la loi de finances rectificative pour 1989 (n° 89-936 du 29 décembre 1989) sont abrogés.

Article 3

La diminution des recettes de l'Etat résultant éventuellement de l'application de la présente loi est compensée par le relèvement, à due concurrence, des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.