

**Commentaire des décisions n^{os} 2009-597 DC
et 2009-598 DC – 21 janvier 2010**

**Loi organique tendant à permettre à Saint-Barthélemy d'imposer
les revenus de source locale des personnes établies
depuis moins de cinq ans**

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

Le Conseil constitutionnel a été saisi par le Premier ministre, en vertu des articles 46, dernier alinéa, et 61, premier alinéa, de la Constitution, de deux lois organiques prises sur le fondement de l'article 74 de la Constitution.

La première proposition de loi organique, « permettant à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans », a été déposée sur le bureau du Sénat le 7 juillet 2009.

La seconde, « modifiant le livre III de la sixième partie du code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin », a été déposée le 29 septembre 2009.

Ces deux propositions ont été adoptées, après engagement de la procédure accélérée, le 16 novembre 2009, par le Sénat, puis, en termes identiques, le 21 décembre 2009, par l'Assemblée nationale.

Elles ont pour objet de modifier certaines dispositions de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer et d'y apporter des aménagements relatifs aux conditions de fonctionnement des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Dans ses décisions n° 2009-597 DC et 2009-598 DC du 21 janvier 2009, le Conseil constitutionnel a déclaré chacune de ces lois conforme à la Constitution tout en assortissant cette déclaration de conformité de trois réserves.

I.- La procédure d'adoption des lois organiques

En application du deuxième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le statut d'une collectivité d'outre-mer ne peut être modifié par une loi organique qu'après avis de son assemblée délibérante. Cette disposition s'applique tant aux projets qu'aux propositions de loi. S'agissant des collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les modalités de cette consultation sont respectivement fixées par les articles L.O. 6213-3 et L.O. 6313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En l'espèce, le président du Sénat a saisi le 20 octobre 2009 le représentant de l'État dans les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en vue de la consultation en urgence des conseils territoriaux de ces deux collectivités. Le conseil territorial de Saint-Barthélemy a donné un avis favorable à la première proposition de loi le 3 novembre 2009. Celui de Saint-Martin a fait de même pour l'autre proposition le 29 octobre 2009. Ces délibérations ont été reçues par le président du Sénat le 13 novembre et le Sénat en a délibéré le 16 novembre. La procédure de consultation a donc été régulière.

Le Gouvernement a décidé d'engager la procédure accélérée sans que les Conférences des présidents s'y soient conjointement opposées (articles 42 et 45 de la Constitution). N'était donc applicable, en application de l'article 46 de la Constitution, que le délai de quinze jours entre le dépôt de chacune des propositions de loi et la délibération de la première assemblée saisie. Ce délai ayant été respecté pour les deux propositions, les prescriptions de l'article 46 de la Constitution ont été respectées. Le Conseil constitutionnel a donc considéré que les deux lois organiques soumises à son examen avaient été adoptées selon les règles prévues par la Constitution.

II.- La constitutionnalité des dispositions de la loi organique

Concernant le fond, le Conseil constitutionnel devait examiner deux types de mesures : celles ayant trait à la compétence fiscale de la collectivité, celles relatives aux autres compétences.

A.- La constitutionnalité des dispositions de nature fiscale

Les deux lois organiques transmises au Conseil constitutionnel étendent la compétence fiscale de ces collectivités sur les revenus de source saint-barthélemyenne et saint-martinoise.

1.- L'imposition des revenus de source locale

L'article 1^{er} des lois organiques modifie respectivement, pour Saint-Barthélemy, l'article L.O. 6214-4 du CGCT et, pour Saint-Martin, son article L.O. 6314-4.

Le paragraphe I des articles L.O. 6214-4 et L.O. 6314-4 soumet désormais aux impositions définies par Saint-Barthélemy et Saint-Martin les revenus ou la fortune trouvant leur source sur le territoire de ces deux collectivités pour les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer ou étant réputées l'avoir, lorsque, s'étant établies à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin, elles n'y ont pas résidé pendant cinq ans au moins.

Ces deux dispositions font suite à l'avis que le Conseil d'État a rendu, le 27 décembre 2007, sur « *l'étendue de la compétence en matière fiscale des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin* ». Celui-ci avait alors jugé que, si la règle de résidence de cinq ans laisse à la collectivité le droit d'imposer les revenus de source saint-martinoise des personnes domiciliées hors d'un département de métropole ou d'outre-mer, elle la prive du droit d'imposer les revenus de même source, réalisés soit par une personne qui, venant de métropole ou d'un département d'outre-mer, se trouverait à Saint-Martin, mais depuis moins de cinq ans, soit par des personnes physiques ou morales n'ayant jamais cessé d'être domiciliées dans un tel département de métropole ou d'outre-mer. Cet avis, qui vaut également pour Saint-Barthélemy, avait pour conséquence de limiter les ressources propres de ces deux collectivités.

La nouvelle rédaction des articles L.O. 6214-4 et L.O. 6314-4 du CGCT autorise les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin à imposer les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer ou étant réputées l'avoir pour les revenus ou la fortune trouvant leur source sur le territoire de ces collectivités.

2.- La mise en place d'un mécanisme destiné à éviter les doubles impositions

L'article 1^{er} de chacune des deux lois organiques insère également un paragraphe I *bis* dans les articles L.O. 6214-4 et L.O. 6314-4 du CGCT.

Ce paragraphe I *bis* a pour objet de mettre en place un mécanisme en deux temps destiné à éviter les doubles impositions. Il prévoit la signature d'une convention fiscale entre l'État et chacune de ces deux collectivités et crée, avant l'entrée en vigueur de cette convention, un crédit d'impôt octroyé par le territoire du domicile fiscal dès lors que l'ensemble des revenus est imposé dans l'autre territoire.

Le Conseil constitutionnel a tout d'abord jugé qu'il appartient au législateur organique, lorsqu'il attribue à une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution la compétence d'établir, de calculer et de percevoir les impositions de toutes natures, de prévoir les dispositions contribuant à la mise en œuvre de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude fiscale qui découle de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789¹.

Il a ensuite émis trois réserves.

Il a, en premier lieu, rappelé que les conventions conclues entre l'État et les collectivités de Saint-Barthélemy ou de Saint-Martin devront être approuvées par une loi organique dans la mesure où elles affectent les compétences fiscales transférées à ces collectivités par la loi organique prise sur le fondement de l'article 74 de la Constitution. Il a ainsi confirmé sa jurisprudence rendue à l'occasion de la validation d'un impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française et selon laquelle les dispositions d'une loi qui intervient dans le champ des compétences dévolues à une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution « *ont un caractère organique* »².

Il a, en deuxième lieu, repris la jurisprudence dégagée dans sa décision du 19 juillet 1983³ et confirmée dans celle du 15 février 2007⁴ en soulignant que ces conventions ne sauraient avoir pour objet ou pour effet de restreindre l'exercice des compétences conférées au législateur organique, notamment dans les cas où ces conventions ne pourraient aboutir ou ne permettraient pas de lutter efficacement contre l'évasion et la fraude fiscales.

En troisième lieu, il a rappelé que la mise en œuvre des dispositions prévues par les paragraphes I et II des articles 1^{er} de ces lois organiques devrait se conformer aux dispositions du 2^o du paragraphe I des articles L.O. 6214-4 et L.O. 6314-4 du CGCT qui prévoient que les collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy transmettent à l'État toute information utile pour l'application, par ce dernier, de sa réglementation relative aux impositions de toutes natures.

¹ Décisions n^{os} 89-268 DC du 29 décembre 1989, *Loi de finances pour 1990*, cons. 86 à 88 ; 90-285 DC du 28 décembre 1990, *Loi de finances pour 1991*, cons. 55 et 56 ; 97-395 DC du 30 décembre 1997, *Loi de finances pour 1998*, cons. 33 à 41 ; 99-424 DC du 29 décembre 1999, *Loi de finances pour 2000*, cons. 52 et 53 ; 2001-457 DC du 27 décembre 2001, *Loi de finances rectificative pour 2001*, cons. 6 ; 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *Loi de finances pour 2004*, cons. 10.

² Décision n^o 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*, cons. 2.

³ Décision n^o 83-160 DC du 19 juillet 1983, *Loi portant approbation d'une convention fiscale avec le territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie et dépendances*, cons. 5.

⁴ Décision n^o 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 49.

Le respect de cette exigence est en cours pour Saint-Martin puisqu'un accord d'assistance administrative a été conclu entre l'État et cette collectivité le 23 décembre 2009. Cet accord affirme la volonté de l'État et de la collectivité de Saint-Martin d'empêcher toute évasion fiscale susceptible de résulter des différences de législation ou de règlement existant entre les deux territoires.

Sous ces réserves, le Conseil constitutionnel a jugé que l'article 1^{er} des deux lois organiques n'était pas contraire à la Constitution.

B.- La constitutionnalité des dispositions de nature non fiscale

L'article 2 de la loi organique relative à Saint-Barthélemy et l'article 5 de la loi organique relative à Saint-Martin prévoient que le conseil économique, social et culturel de ces deux collectivités font une place aux représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et à des personnalités qualifiées dans ces domaines et qu'avant l'examen du projet de budget, le président du conseil territorial présente au conseil territorial un rapport sur la situation de Saint-Martin en matière de développement durable et sur les orientations et programmes visant à améliorer cette situation.

La loi organique relative à Saint-Martin précise également les compétences des organes de la collectivité d'outre-mer. L'article 3 clarifie les rôles respectifs du président du conseil territorial et du conseil exécutif dans l'animation et le contrôle de l'administration territoriale. L'article 4 fixe la procédure applicable en cas de remplacement du président du conseil territorial.

Ces différents articles, qui n'appelaient pas d'observations, ont été déclarés conformes à la Constitution.