

N° 329

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Lois (1) à la suite d'une mission effectuée en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du 9 au 14 décembre 2004,

Par MM. Jean-Jacques HUEST, Christian COINTAT et Simon SUTOUR,
Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Huest, *président* ; MM. Patrice Gélard, Bernard Saugey, Jean-Claude Peyronnet, François Zocchetto, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, M. Georges Othily, *vice-présidents* ; MM. Christian Cointat, Pierre Jarlier, Jacques Mahéas, Simon Sutour, *secrétaires* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Michèle André, M. Philippe Arnaud, Mme Eliane Assassi, MM. Robert Badinter, José Balarelo, Laurent Béteille, Mme Alima Boumediene-Thiery, MM. François-Noël Buffet, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Pierre-Yves Collombat, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Yves Détraigne, Michel Dreyfus-Schmidt, Pierre Fauchon, Gaston Flosse, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Charles Gautier, Philippe Goujon, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Jean-René Leclerc, Mme Josiane Mathon, MM. Hugues Portelli, Henri de Richemont, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, MM. Alex Türk, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXAMEN EN COMMISSION	5
INTRODUCTION	7
I. DEUX ÎLES ORIGINALES DANS LES ANTILLES FRANÇAISES	9
A. LA DOUBLE INSULARITÉ DES ÎLES DU NORD	9
B. DES SINGULARITÉS HÉRITÉES DU PASSÉ	11
1. <i>L'héritage suédois de Saint-Barthélemy</i>	11
2. <i>La partition de Saint-Martin</i>	11
3. <i>Une installation tardive de l'administration</i>	12
4. <i>Un régime fiscal spécifique</i>	12
a) Les droits de douane	13
b) L'octroi de mer.....	13
c) Les impôts indirects.....	13
(1) La TVA	13
(2) Les autres impôts indirects	14
d) Les impôts directs locaux	14
e) Les impôts directs nationaux.....	15
C. DES ÉCONOMIES TRÈS SPÉCIALISÉES, SOUMISES AU CONTEXTE CARAÏBE	16
1. <i>Le tourisme, principale ressource des îles du Nord</i>	16
2. <i>Le contexte caraïbe</i>	16
II. LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE	17
A. LA TENTATIVE D'ÉVOLUTION DE 1996	18
B. UN CADRE CONSTITUTIONNEL RÉNOVÉ	18
1. <i>La catégorie des collectivités d'outre-mer</i>	19
2. <i>Les règles relatives aux changements de statut constitutionnel</i>	21
C. L'APPROBATION DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE LORS DE LA CONSULTATION DU 7 DÉCEMBRE 2003	22
1. <i>Les projets d'évolution adoptés par les municipalités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin</i>	22
2. <i>Les consultations du 7 décembre 2003</i>	22
III. L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-BARTHÉLEMY : LES MOYENS D'UN DÉVELOPPEMENT PÉRENNE	24
A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE STABLE	24
1. <i>Une économie orientée vers le tourisme haut de gamme</i>	24
2. <i>Un environnement à préserver</i>	25
3. <i>Une quasi autonomie financière</i>	26
(1) <i>Un budget maîtrisé</i>	26
(2) <i>Une dette réduite et un effort d'investissement</i>	28
4. <i>Des préoccupations en matière d'équipements sanitaires</i>	29
B. UNE VOLONTÉ D'EXERCER DES COMPÉTENCES ÉTENDUES	30

1. Conséquences de l'évolution statutaire sur les ressources de la collectivité	30
a) De nouvelles recettes	30
b) Le versement de dotations	31
2. Les institutions de la future collectivité.....	32
a) Le conseil général.....	32
b) Le président du conseil général.....	33
c) Le conseil exécutif.....	34
d) Le conseil économique, social et culturel	35
3. Les compétences et le régime des actes de la future collectivité d'outre-mer	35
a) Compétences.....	35
b) Régime des actes de la future collectivité d'outre-mer.....	37
(1) Application et entrée en vigueur des actes	37
(2) Contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'Etat	38
C. LE MAINTIEN DE LA REPRÉSENTATION DE L'ETAT ET LE RÉGIME	
D'ASSOCIATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE.....	38
1. Les services de l'Etat à Saint-Barthélemy	38
a) Le représentant de l'Etat	39
b) Le contrôle des comptes de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy	39
2. La volonté de préserver la sécurité de l'île	40
3. Le choix d'un régime d'association avec l'Union européenne.....	40
IV. L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-MARTIN : LE DÉFI D'UN	
DÉVELOPPEMENT RESPONSABLE.....	42
A. LA NÉCESSITÉ DE RELANCER L'ACTIVITÉ ET DE RETROUVER UN	
ÉQUILIBRE FINANCIER.....	43
1. Redynamiser l'activité liée au tourisme.....	43
a) Un développement des activités hôtelières accéléré par les lois de défiscalisation	44
b) L'évolution des infrastructures de la partie française.....	44
c) Des atouts pour une redynamisation.....	45
(1) Mettre en œuvre la loi de programme pour l'outre-mer	46
(2) Faire de l'évolution statutaire une opportunité pour le développement économique	47
2. Rétablir l'équilibre financier de la commune	47
a) Les ressources financières de Saint-Martin	48
(1) La fiscalité directe.....	48
(2) La fiscalité indirecte	49
(3) Les dotations	49
b) Des dysfonctionnements de gestion persistants.....	49
c) Le problème de la gestion de l'eau.....	50
d) Des perspectives d'amélioration	50
e) Le plan d'action de l'Etat pour le développement économique et social de Saint-	
Martin.....	51
3. Préserver la qualité des services publics et de l'environnement.....	51
a) Instaurer une coopération sanitaire avec la partie néerlandaise	51
b) Les infrastructures scolaires face à la pression démographique	52
c) Maîtrise du sol et préservation de l'environnement.....	53
B. LE MAINTIEN D'UN PARTENARIAT AVEC L'ETAT POUR ACCOMPAGNER LE	
CHANGEMENT DE STATUT	54
1. Conséquences de l'évolution statutaire sur les ressources de la collectivité	54
a) La perte de certaines recettes et le coût des transferts de compétence	54
b) Le transfert d'impôts	56
c) Le maintien des dotations de l'Etat	56
2. Institutions et compétences de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Martin.....	57

a) Le conseil général.....	57
b) Le président du conseil général.....	59
c) Le conseil exécutif.....	60
d) Le conseil économique, social et culturel	61
e) Les conseils de quartier	61
3. <i>La présence de l'Etat dans la future collectivité</i>	62
a) Le représentant de l'Etat	62
b) La coopération des services de l'Etat avec la collectivité.....	62
c) Le contrôle des comptes de la future collectivité	63
4. <i>Les relations de la future collectivité avec l'Union européenne</i>	63
C. LES ENJEUX DE SÉCURITÉ ET L'INDISPENSABLE COOPÉRATION AVEC LA	
PARTIE NÉERLANDAISE	64
1. <i>La lutte contre l'immigration clandestine</i>	64
2. <i>Un contexte favorable au développement de la délinquance et de la criminalité</i>	65
a) Le maintien d'un taux élevé de délinquance	65
b) La criminalité organisée	66
c) La nécessité d'une coopération policière et judiciaire avec la partie néerlandaise.....	67
3. <i>L'organisation de la justice dans les îles du Nord</i>	68
ANNEXES.....	71
PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION A SAINT-BARTHÉLEMY ET SAINT-MARTIN DU 9 AU 14 DÉCEMBRE 2004	72
CARTE DE L'ARC ANTILLAIS	74
CARTE DE SAINT-BARTHÉLEMY	75
CARTE DE SAINT-MARTIN	76
DOCUMENT D'ORIENTATION SUR L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ÎLE DE SAINT-BARTHÉLEMY	77
DOCUMENT D'ORIENTATION SUR L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ÎLE DE SAINT-MARTIN	79
LA TAXE SUR LES CARBURANTS	80
LE DROIT DE QUAI À SAINT-BARTHÉLEMY	81
ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 22 MARS 1985	82
ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 14 JUIN 1989	85
ESTIMATION DES DÉPENSES CONCERNANT LA COMMUNE DE SAINT- MARTIN PRISES EN CHARGE PAR LE BUDGET DÉPARTEMENTAL	88

EXAMEN EN COMMISSION

Le mardi 10 mai 2005, la commission a procédé à l'**examen du rapport** de **MM. Jean-Jacques Hyst, président, Christian Cointat et Simon Sutour**, sur la mission d'information qu'ils ont effectuée en **Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin**, du 9 au 14 décembre 2004.

Après que **M. Jean-Jacques Hyst, président**, eut présenté le rapport, **M. Patrice Gélard** a estimé que la durée du mandat des membres des futurs conseils généraux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin devrait être fixée à 6 ans afin d'être harmonisée avec celle des mandats des élus municipaux, départementaux et régionaux.

M. Yves Détraigne s'est interrogé sur la nécessité d'aligner toutes les parties du territoire français sur le même régime juridique. **M. Jean-Jacques Hyst, président**, a indiqué que la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avait instauré la catégorie des collectivités d'outre-mer afin de permettre au législateur de donner à certains territoires un statut « à la carte », plus adapté à leurs particularités que celui de territoire d'outre-mer en vigueur auparavant. Il a indiqué que Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivité d'outre-mer, comptait un nombre d'habitants comparable à celui de Saint-Barthélemy.

M. Michel Dreyfus-Schmidt a estimé que la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, confrontée à de graves difficultés, paraissait très différente de celle des îles du nord de la Guadeloupe. Il a rappelé que ces îles étaient autrefois très pauvres et que la période récente avait dessiné d'importantes disparités entre Saint-Barthélemy, île bénéficiant d'un environnement sûr et d'une activité touristique prospère, et Saint-Martin, en proie à des difficultés économiques et à des problèmes de délinquance. Il a considéré que l'accession des ces deux îles au statut de collectivité d'outre-mer, représentées chacune par un député et un sénateur, n'était pas une solution pertinente.

M. Simon Sutour, membre de la mission, a souligné que les auditions conduites par la délégation avaient fait apparaître une adhésion unanime des élus des deux îles, des représentants du conseil général et du conseil régional de la Guadeloupe, ainsi que des organismes socio-professionnels, aux perspectives d'évolution statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Jugeant ce consensus très positif, il a rappelé que ces deux îles, encore peu développées il y a 25 ans, avaient connu depuis les années 1980 un essor économique indéniable. Il a considéré que la situation aujourd'hui contrastée de Saint-Barthélemy et Saint-Martin devrait être prise en compte dans la mise en œuvre de leur évolution statutaire.

M. Christian Cointat, membre de la mission, a indiqué que l'article 74 de la Constitution, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, visait à donner aux collectivités d'outre-mer l'organisation la mieux adaptée à leurs particularités et à leurs besoins. Indiquant que la situation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin les distinguait fortement de la Guadeloupe continentale, il a jugé artificiel leur rattachement à cette collectivité.

Partageant l'appréciation de M. Simon Sutour sur le consensus des élus à l'égard de l'évolution statutaire des deux îles, il a estimé que cette perspective ne présentait aucune difficulté pour Saint-Barthélemy, cette île exerçant déjà de nombreuses compétences parmi celles que devrait lui attribuer son futur statut. Soulignant que Saint-Martin devait en revanche traiter les difficultés posées, notamment en termes de sécurité et d'immigration, par l'absence de contrôle à sa frontière avec la partie néerlandaise, il a exprimé le souhait que l'Etat accompagne l'évolution statutaire de cette île par un appui administratif. Il a jugé qu'en dépit de demandes récurrentes tendant à l'instauration d'un enseignement en anglais, l'enseignement du français devait être maintenu au sein du service public de l'éducation à Saint-Martin, en tant que facteur de développement de la francophonie sur l'ensemble de l'île.

La commission a ensuite **autorisé la publication du rapport d'information relatif à la mission de la commission à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.**

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Lors des consultations organisées le 7 décembre 2003, une très large majorité des électeurs des communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin se sont prononcés en faveur d'une **évolution statutaire**.

Cette approbation a conduit votre commission à constituer une mission d'information, conduite par M. Jean-Jacques Hyst, président de la commission des lois, et composée de MM. Christian Cointat, rapporteur pour avis du budget des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises, et Simon Sutour, secrétaire de la commission, en vue de l'examen des futurs projets de lois organique et ordinaire qui devraient aboutir à la création de deux collectivités d'outre-mer au sens de l'article 74 de la Constitution.

Préalable traditionnel à la discussion d'un texte déterminant pour l'avenir de nouvelles collectivités, la mission d'information avait pour objet de rassembler sur place les éléments et les avis nécessaires au travail de votre commission, laquelle avait déjà étudié de façon approfondie la situation de Saint-Barthélemy et Saint-Martin lors de la mission d'information conduite en 1996-1997¹ et à nouveau, plus ponctuellement, au cours de la mission en Guyane, Martinique et Guadeloupe en 1999².

¹ *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois chargée d'étudier le régime juridique applicable à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, par MM. François Blaizot et Michel Dreyfus-Schmidt (n° 339, 1996-1997).*

² *Rapport d'information fait au nom de la commission des lois à la suite des missions effectuées en Guyane, Martinique et Guadeloupe du 12 au 23 septembre 1999 et à la Réunion du 12 au 15 janvier 2000, par MM. Jacques Larché, José Balarello, Robert Bret, Luc Dejoie, Mme Dinah Derycke, MM. Jean-Jacques Hyst, Pierre Jarlier, Lucien Lanier, Georges Othily et Simon Sutour (n° 366, 1999-2000).*

Les résultats des consultations de décembre 2003 ont confirmé l'**aspiration ancienne des îles du Nord de la Guadeloupe** à des réformes leur permettant de trouver un équilibre institutionnel et juridique plus adapté à leur identité particulière.

Au cours de son déplacement du 9 au 14 décembre en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, votre délégation a constaté la volonté des responsables politiques et économiques locaux d'assumer pleinement les compétences aujourd'hui dévolues au département et à la région de la Guadeloupe, afin de mieux maîtriser le devenir de leur île.

Le **nouveau cadre constitutionnel** des collectivités d'outre-mer, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, devrait faciliter la prise en compte de leurs spécificités respectives. Leur futur statut garantirait par conséquent à Saint-Barthélemy et Saint-Martin une plus grande stabilité institutionnelle, nécessaire à leur développement économique, et conforterait la place de la France dans la Caraïbe.

Votre délégation s'est efforcée d'apprécier la situation juridique, économique et sociale de ces îles afin de mesurer la pertinence de leur évolution statutaire.

Elle a bénéficié, au cours de son déplacement, du précieux concours des services de l'Etat et particulièrement de M. Maurice Michaud, sous-préfet des îles du Nord. La délégation tient également à remercier M. Bruno Magras, maire de Saint-Barthélemy, M. Albert Fleming, maire de Saint-Martin, et l'ensemble des élus locaux des deux îles¹ pour la qualité de leur accueil.

Les projets de loi organique et ordinaire portant statut de chacune de ces îles étant en cours d'élaboration, le présent rapport s'attache avant tout à dresser un état des lieux. Les membres de la mission ont néanmoins pu prendre connaissance des avant-projets de loi dessinant l'évolution statutaire à venir, par laquelle une collectivité d'outre-mer se substituera à chaque commune et, sur le territoire correspondant, au département et à la région de la Guadeloupe.

Ainsi après un rappel des nouvelles dispositions constitutionnelles relatives à l'outre-mer, il examine les spécificités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, largement héritées de la géographie et de l'histoire, avant d'apprécier leur capacité à assumer davantage de compétences, et de décrire les grandes lignes de leur futur statut.

¹ Voir le programme de la mission en annexe.

I. DEUX ÎLES ORIGINALES DANS LES ANTILLES FRANÇAISES

La géographie et l'histoire ont donné à Saint-Barthélemy et Saint-Martin d'importants facteurs de différenciation dans l'outre-mer français. Confrontées à une double insularité qui les soumet directement au contexte caraïbe, ces deux îles se distinguent fortement l'une de l'autre par leur passé et par leur situation économique et sociale.

A. LA DOUBLE INSULARITÉ DES ÎLES DU NORD

Situées à 7.000 km de la métropole, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont en outre respectivement distantes de 230 et 250 km de la Guadeloupe, dont elles sont séparées par plusieurs îles étrangères (Montserrat, Antigua et Barbuda, Saint Kitts, Nevis, Saint-Eustache). Leur environnement géographique est celui du plateau de Saba, qui comprend également les îles de Saba, Anguilla et Saint-Eustache¹.

Ainsi, l'éloignement de la métropole d'une part et de leur département de rattachement d'autre part, place les îles du Nord de la Guadeloupe dans une situation de **double insularité**.

Les populations des deux îles sont par conséquent très ouvertes sur l'environnement caraïbe et nord-américain, alors que la Guadeloupe reste davantage orientée vers la métropole.

Saint Barthélemy

Un territoire d'une superficie de 24 km², situé à 30 km de l'île de Saint-Martin

Population : 7.000 habitants environ (6.852 au recensement de 1999, contre 3.000 en 1982), soit **290 hab/km²**.

Population âgée de moins de 25 ans : 26,8 % (France : 31,2 %)

Revenu moyen des foyers fiscaux en 2001 : 19.720 euros (France : 15.551 euros)

Francophones et très attachés à la culture française, les Saint-Barths parlent également l'anglais, langue majoritaire de leur clientèle touristique.

L'île est équipée d'un aéroport desservant les îles alentour, d'un port de commerce et d'un port de plaisance.

Nombre d'entreprises en 2003 : 2.297

Taux de chômage au 30 avril 2004 : 4,2 % (Guadeloupe : 23,5 %, France : 10,1 %)

¹ Saba et Saint-Eustache appartiennent aux Pays-Bas, Anguilla au Royaume-Uni.

Saint-Martin

Un territoire d'une superficie de 90 km², comprenant une partie française au nord (56 km²) et une partie néerlandaise au sud (34 km²)

La partie sud de l'île, appelée Sint Maarten en néerlandais, possède un gouvernement autonome et fait partie des Antilles néerlandaises.

Partie française :

Population : 35.000 habitants en 2002, soit **625 hab/km²** (29.078 habitants au recensement de 1999, contre 8.000 en 1982), de culture anglo-américaine

Population âgée de moins de 25 ans : 41,8 % (France : 31,2 %)

Revenu moyen des foyers fiscaux en 2001 : 8.839 euros (France : 15.551 euros)

Nombre d'entreprises en 2003 : 5.140

Taux de chômage au 30 avril 2004 : 14,4 %

L'anglais est la langue maternelle, utilisée dans les échanges avec la partie néerlandaise et les îles voisines.

Partie néerlandaise :

La partie hollandaise de l'île compte près de 40.000 habitants.

Les Antilles néerlandaises comprennent cinq îles : Curaçao, Bonaire, Sint Maarten, Saba et Saint-Eustache. Ces îles sont représentées au sein d'un parlement établi à Willemstad (Curaçao).

Le gouverneur général des Antilles néerlandaises est nommé par la Reine des Pays-Bas, qui désigne également un lieutenant gouverneur dans chaque île. Celui de Sint Maarten, qui a le titre de **gouverneur**, préside un **conseil de onze membres**, élus au suffrage universel direct. Cinq conseillers élus par leurs pairs composent la commission exécutive.

Très proches par la géographie, puisqu'il suffit de 15 minutes en avion ou d'une heure en bateau pour se rendre d'une île à l'autre, Saint-Barthélemy et Saint-Martin se différencient néanmoins par leur peuplement.

Ainsi, les habitants de Saint-Barthélemy sont essentiellement des descendants des marins et paysans venus de Bretagne et de Normandie au XVII^{ème} siècle. La population de l'île garde aujourd'hui la particularité, rare dans la Caraïbe, d'être très majoritairement d'origine européenne.

Les Saint-Martinois n'ont pas non plus de lien direct avec les Guadeloupéens. Anglophones, ils sont issus des populations européennes et africaines venues des îles proches. Aussi l'île se distingue-t-elle par son caractère cosmopolite, accentué par les flux migratoires qui ont fait passer sa population de 8.000 à 35.000 habitants en 20 ans.

B. DES SINGULARITÉS HÉRITÉES DU PASSÉ

Les particularités du régime juridique et fiscal de Saint-Barthélemy et Saint-Martin remontent aux origines de la colonisation.

1. L'héritage suédois de Saint-Barthélemy

La France acheta Saint-Barthélemy à l'ordre de Malte en 1674. L'île ne produisant aucune richesse, la Couronne la céda au royaume de Suède en 1784.

La Suède en fit **un port franc, jouissant d'une exonération douanière et fiscale**, ou des navires de toutes provenances pouvaient entreposer leurs marchandises.

Saint-Barthélemy fut rétrocédée à la France par le **traité du 10 août 1877**, approuvé par une consultation des habitants, et fut rattachée à la Guadeloupe en 1878. Les choix faits par la Suède ont ensuite été perpétués par la France qui, observant la pauvreté de l'île et sa situation originale, y vit le moyen d'en faire une place commerciale dynamique. C'est ainsi qu'un arrêté du 21 novembre 1878 accorda à l'île un **régime de franchise commerciale, douanière et fiscale**.

2. La partition de Saint-Martin

Le traité dit de Concordia, du 23 mars 1648, toujours en vigueur, organise le partage de Saint-Martin entre la France et la Hollande, assure une libre circulation des biens et des personnes, et implique une obligation d'entraide entre les deux parties de l'île.

Après avoir été occupée à plusieurs reprises aux XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècles par des puissances européennes rivales, Saint-Martin est rendue, pour sa partie nord, à la souveraineté française, par le traité de Paris de 1816. Le régime juridique appliqué en Guadeloupe y devient alors applicable en théorie. Une convention signée avec la Hollande le 28 novembre 1839 confirme l'application du traité de Concordia.

Toutefois, devant l'isolement et le manque de ressources de l'île, le Conseil privé de la Guadeloupe adopte le 11 février 1850 une délibération approuvant un arrêté qui « *concède à la dépendance de Saint-Martin de nouvelles **immunités commerciales**, ainsi que des faveurs nouvelles pour encourager l'exploitation de ses salines* ». Saint-Martin bénéficie donc, comme Saint-Barthélemy, d'un **statut de port franc**, où les droits de douane ne sont pas perçus.

Selon François Seners¹, cet acte inaugure les nombreuses décisions des autorités françaises qui ont progressivement abouti, jusqu'à nos jours, à la « *situation ambiguë et singulière* » de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, administrativement rattachées à la Guadeloupe, mais s'en distinguant juridiquement à de nombreux égards.

3. Une installation tardive de l'administration

Longtemps Saint-Barthélemy et Saint-Martin, considérées comme relevant de l'archipel guadeloupéen, ont été traitées avec distance par l'Etat. Ainsi, de 1880 au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'administration coloniale reste quasiment absente des deux îles. Cette carence a favorisé le développement d'une **culture d'auto-administration**, mêlant à l'incertitude juridique des règles coutumières locales et des pratiques issues de l'étranger proche.

Lors de la départementalisation en 1946, les îles du Nord sont rattachées au régime juridique de la Guadeloupe, sans que leur nouveau statut de communes d'un département d'outre-mer prenne en compte leurs particularités.

C'est seulement en 1963 qu'est créé l'arrondissement des îles du Nord, avec une sous-préfecture installée à Saint-Martin. **Il faut toutefois attendre le début des années 1970 pour que la mise en place de cette administration devienne effective.**

4. Un régime fiscal spécifique

Les décrets d'application de la départementalisation prévoient le maintien des régimes juridiques spécifiques des deux îles. Ainsi, le décret n° 47-2390 du 27 décembre 1947 maintient leur régime commercial et douanier et les décrets n° 48-540 et 48-563 du 30 mars 1948 préservent respectivement leurs réglementations en matière de contributions indirectes et d'impôts directs.

Supposées n'être que provisoires, à l'exception de celles relatives aux droits indirects, ces dispositions sont toujours en vigueur et contribuent largement à l'ambiguïté qui marque le régime fiscal des deux îles.

Dans le silence des textes sur certains aspects de la fiscalité, c'est l'administration qui a défini par ses instructions le régime applicable. Ainsi, des instructions successives de la direction générale des douanes et des droits

¹ *Rapport à Monsieur le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe, décembre 1999.*

indirects et du service de la législation fiscale ont précisé que la TVA n'était pas applicable aux deux îles.

a) Les droits de douane

A la demande de la France, le code des douanes communautaires¹ a reconnu l'extraterritorialité de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Les autorités françaises avaient en effet indiqué, dans une déclaration inscrite en annexe du règlement établissant le code des douanes communautaires, que la non perception des droits de douane dans les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin était une **pratique coutumière** au sens de l'article 2 de ce code².

b) L'octroi de mer

Perçu en Guadeloupe, l'octroi de mer fait l'objet d'une affectation annuelle et proportionnelle à la population des communes. Aux termes de l'article 51 de la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, les habitants de Saint-Barthélemy, comme ceux de Saint-Martin, ne sont pas assujettis à cette taxe³. Les deux communes bénéficient cependant des ressources de l'octroi de mer perçu dans le reste de la Guadeloupe.

c) Les impôts indirects

(1) La TVA

Se fondant sur le décret n° 48-540 du 30 mars 1948 précité qui exonère les îles du Nord des droits indirects, l'administration fiscale a précisé par des notes du 3 juillet 1948, du 4 décembre 1957 et du 12 mai 1993 que la TVA n'y était pas non plus applicable. Il convient de noter que le code général des impôts prévoit une telle exonération de TVA pour la Guyane⁴.

Les deux communes ont néanmoins perçu, jusqu'en 2003, des versements du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

¹ Règlement (CEE) n° 2913/92 du 12 octobre 1992 du Conseil établissant le code des douanes communautaires.

² Cet article prévoit que « Sauf dispositions contraires résultant, soit de conventions internationales ou de pratiques coutumières d'une portée géographique et économique limitée, soit de mesures communautaires autonomes, la réglementation douanière communautaire s'applique de façon uniforme dans l'ensemble du territoire de la Communauté ».

³ Cette disposition confirme, comme l'avait fait l'article 19 de la loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 relative à l'octroi de mer et portant mise en oeuvre de la décision du conseil des ministres des communautés européennes no 89-688 du 22 décembre 1989, la règle établie par l'arrêté gubernatorial du 9 octobre 1862.

⁴ Aux termes de l'article 294, I, de ce code, « La taxe sur la valeur ajoutée n'est provisoirement pas applicable dans le département de la Guyane. »

(FCTVA)¹ au titre de leurs dépenses d'investissement. Ces versements ont pris fin en 2004, à l'initiative des services fiscaux.

En revanche, la TVA en matière immobilière est perçue dans les îles du Nord, en application de l'article 27 de la loi n° 63-254 du 15 mars 1963 portant réforme de l'enregistrement, du timbre et de la fiscalité immobilière².

Par ailleurs, les marchandises importées ou acquises dans l'île qui sont exportées vers la Guadeloupe, les autres départements d'outre-mer ou la métropole sont soumises à la TVA.

(2) Les autres impôts indirects

L'article 12 du décret n° 48-540 du 30 mars 1948 portant introduction dans le département de la Guadeloupe de la législation et de la réglementation relatives aux contributions indirectes maintient « *le régime particulier appliqué aux dépendances de Saint-Martin et Saint-Barthélemy* ».

Demeure applicable dans les îles du Nord l'impôt sur les spectacles institué par l'article 1559 du code général des impôts. Toutefois, cet impôt n'a qu'une portée très réduite, nombre de spectacles appartenant aujourd'hui au champ d'application de la TVA (article 279 du code général des impôts)³.

En outre, les **droits d'enregistrement** sur les mutations à titre gratuit (successions ou donations) ou onéreux (ventes d'immeubles et cession de fonds de commerce) sont exigibles à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

d) Les impôts directs locaux

Les impôts directs locaux⁴ sont applicables dans les îles du Nord, comme l'a confirmé la jurisprudence du Conseil d'Etat⁵, bien que les contributions foncières sur les propriétés bâties et non bâties, et la contribution mobilière n'aient pas été effectivement mises en recouvrement dans ces communes avant la départementalisation de la Guadeloupe.

¹ Le FCTVA a pour objet la compensation par l'Etat aux collectivités locales, à leurs groupements et à leurs services, de la TVA acquittée sur leurs investissements (art. L. 1615-2 du code général des collectivités territoriales)

² Cet article a été codifié à l'article 257, 7°, du code général des impôts.

³ Le droit de licence sur les débits de boisson prévu par l'article 1568 du code général des impôts, qui était applicable dans les îles du Nord, a été abrogé par l'article 27 de la loi de finances pour 2003 n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

⁴ Cette appellation désigne la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle.

⁵ Arrêt du 6 mai 1983, confirmant l'application des impôts directs locaux à Saint-Martin. S'agissant de Saint-Barthélemy, l'article 329 de l'annexe 2 du code général des impôts a rendu applicable les impôts directs locaux à compter du 1^{er} janvier 1980.

Ces impôts sont perçus à Saint-Martin, qui y trouve des ressources importantes pour assurer son développement. En revanche, le conseil municipal de Saint-Barthélemy n'a jamais voté les taux de ces impôts, considérant que le budget de la commune recevait un produit suffisant du droit de quai (cf. infra).

e) Les impôts directs nationaux

La situation des îles du Nord au regard des impôts directs nationaux se caractérise par de fortes ambiguïtés. Si l'administration a longtemps considéré que le régime dérogatoire dont bénéficiaient les îles du Nord impliquait que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés n'y étaient pas exigibles, **leur applicabilité est aujourd'hui établie.**

Jusqu'aux années 1980, la non application des impôts directs nationaux a rassemblé un large consensus, suscitant très peu de contentieux. A cet égard, il convient de préciser que ce n'est qu'à partir des années 1980, avec le développement touristique rapide des deux îles, qu'apparaissent vraiment des ressources pouvant donner lieu à la perception de ces impôts.

Ainsi, en 1981, le tribunal administratif de Basse-Terre s'est prononcé à plusieurs reprises sur cette question, jugeant que les contribuables des îles du Nord étaient exonérés d'impôt sur le revenu¹.

Le Conseil d'Etat a mis fin à cette exonération, dans un arrêt du 22 mars 1985. En effet, saisi par le ministre du budget, il a annulé un jugement prononcé en 1981 par le tribunal administratif de Basse-Terre, estimant que ni le décret du 30 mars 1948, ni le traité du 10 août 1877 par lequel la Suède a rétrocédé Saint-Barthélemy à la France, n'avaient pour effet d'exempter les habitants de l'île de l'**impôt sur le revenu** institué par la délibération du conseil général de la Guadeloupe du 2 juin 1922.

Le Conseil d'Etat a par ailleurs précisé, dans un arrêt du 14 juin 1989, que les sociétés et autres personnes morales ayant leur siège dans la commune de Saint-Barthélemy étaient assujetties à l'**impôt sur les sociétés**².

Les habitants de Saint-Barthélemy ont ensuite obtenu que le Gouvernement donne des instructions aux services fiscaux pour que les contribuables ne remplissant pas leurs déclarations ne soient pas poursuivis, dans l'attente d'une solution globale. En 2002, 500 déclarations d'impôt sur le revenu ont été déposées à Saint-Barthélemy, donnant lieu à 280 avis d'imposition, pour un montant total de 1,2 million d'euros, et 220 avis de non imposition.

¹ Cf. arrêts n° 152/80, 12/81 et 58/81 du 20 novembre 1981.

² Le Conseil d'Etat a ainsi confirmé le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 10 septembre 1985.

En revanche, alors que leur situation fiscale n'était pas différente de celle des Saint-Barths, les habitants de Saint-Martin n'ont pas manifesté de résistance particulière au cours des récentes décennies, satisfaisant même au recouvrement de l'impôt dans des **proportions comparables à celles observées en Guadeloupe continentale**. Ainsi, en 2002, le montant des droits perçus au titre de l'impôt sur le revenu s'est élevé à 5,885 millions d'euros. La commune de Saint-Martin compte par ailleurs 3.600 bénéficiaires de la prime pour l'emploi, pour un montant de 1,3 million d'euros.

Les services fiscaux installés depuis 1990 à Saint-Martin ont indiqué à votre délégation que **les efforts de recouvrement s'y révélaient productifs**. Estimant que l'absence de déclaration concernait près de la moitié de l'assiette des impôts directs nationaux, ils ont considéré que l'évolution statutaire devrait permettre d'établir des liens plus efficaces avec la chambre de commerce et d'industrie de Saint-Martin, ainsi qu'avec d'autres organismes socioprofessionnels, de façon à améliorer le recouvrement de ces impôts.

C. DES ÉCONOMIES TRÈS SPÉCIALISÉES, SOUMISES AU CONTEXTE CARAÏBE

1. Le tourisme, principale ressource des îles du Nord

Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont des îles sèches, dépourvues de terres cultivables, où l'essentiel des biens de consommation doit être importé. L'exploitation des salines et les petites productions de coton, de tabac et d'indigo qui existaient à Saint-Martin et, dans une moindre mesure, à Saint-Barthélemy, ont aujourd'hui disparu.

Aussi le tourisme est-il la principale ressource des îles du Nord avec une clientèle, à majorité américaine, en revanche très peu présente en Guadeloupe.

Saint-Martin se distingue en outre par la complémentarité de la partie française, qui dispose d'infrastructures hôtelières et de restaurants, et de la partie néerlandaise, qui compte plus de dix casinos et maisons de jeu, ainsi que des commerces hors taxes.

2. Le contexte caraïbe

A seulement 180 km de Porto Rico, territoire américain, Saint-Barthélemy et Saint-Martin se trouvent dans un environnement économique sensiblement différent de celui de la Guadeloupe et de la Martinique. Cette partie nord de la Caraïbe se caractérise en effet par le **poids**

économique des Etats-Unis. Les Etats et territoires de cette zone, îles Vierges américaines, îles Vierges britanniques, Jamaïque, Bahamas, îles Caïman, Saint-Domingue, Saint-Christophe et Nevis, Antigua et Barbuda... sont, en fait ou en droit, dans la zone dollar.

La plupart des ces îles constituent des paradis fiscaux ou, à tout le moins, ne sont soumises qu'à une **fiscalité très faible**¹. Les impôts directs, en particulier pour les entreprises, suivent un régime forfaitaire, tandis que les taxes indirectes, portant notamment sur l'essence, l'électricité et l'eau, assurent l'essentiel des recettes publiques.

Ces régimes fiscaux sont aujourd'hui largement homogènes. En effet, dans les années 1980, le plan Reagan pour la Caraïbe, en ouvrant le marché américain aux produits ayant acquis au moins 35 % de leur valeur ajoutée ou ayant été transformés dans la Caraïbe, a entraîné une concurrence fiscale entre les îles pour attirer les entreprises, aboutissant à l'uniformisation des régimes.

Les territoires non indépendants (îles Vierges britanniques, Anguilla, Sint Maarten), qui n'étaient pas éligibles au plan Reagan, ont eux-mêmes ajusté leur fiscalité et constitué des centres *offshore*², afin de préserver leur activité économique.

Le régime fiscal de fait de Saint-Barthélemy et Saint-Martin leur a permis de se développer dans ce **contexte fortement concurrentiel**. La clarification et la stabilisation de ce régime, grâce aux compétences qui devraient être dévolues aux nouvelles collectivités, constituera un atout pour assurer la prospérité de leurs économies fragiles.

II. LE NOUVEAU CADRE CONSTITUTIONNEL DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE

Considérant le statut de commune, qui leur est applicable aujourd'hui au sein de la région et du département de la Guadeloupe, inadapté aux caractéristiques de leurs îles, les représentants de Saint-Barthélemy et Saint-Martin demandent depuis plusieurs années une évolution statutaire. La loi

¹ Cf. le rapport de M. François Seners, Saint-Martin, Saint-Barthélemy : quel avenir pour les îles du nord de la Guadeloupe ? Décembre 1999 et le rapport d'information de M. Jean-Pierre Brard, député, sur la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, Assemblée nationale, 1999-2000.

² Les centres offshore sont des pays ou territoires dans lesquels coexistent une réglementation générale dite onshore (territoriale), pour les activités financières "nationales" et une réglementation d'exception, dite offshore (extraterritoriale), pour les activités financières internationales. Les centres offshore se caractérisent par la pratique du secret bancaire, une réglementation inadaptée et un contrôle insuffisant des activités financières, des règles de droit commercial autorisant la constitution de sociétés écrans et des pratiques dilatoires ou des règles restrictives en matière de coopération internationale.

constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a rénové le cadre constitutionnel des collectivités d'outre-mer, ouvrant de nouvelles perspectives aux îles du Nord de la Guadeloupe.

A. LA TENTATIVE D'ÉVOLUTION DE 1996

Le 4 décembre 1996, lors de l'examen du projet de loi de ratification d'une ordonnance sur la fonction publique à Mayotte, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de MM. Pierre Mazeaud et Philippe Chaulet, des amendements relatifs au statut administratif, fiscal et douanier des îles du Nord de la Guadeloupe¹.

Le dispositif envisagé tendait à **donner un fondement légal à la situation des ces îles en matière fiscale et douanière**, ainsi qu'à permettre aux communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin de conclure des **conventions** avec l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe, afin d'assumer certaines compétences ou de gérer certains équipements.

Estimant ne pas disposer d'informations suffisamment précises sur la situation spécifique de ces deux îles pour être en état de se prononcer sur le fond, le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, avait voté la suppression de ces articles additionnels, le 19 décembre 1996. Votre commission avait alors constitué une mission d'information pour approfondir l'examen de cette question².

Depuis cette tentative, l'évolution statutaire des îles du Nord n'a pas fait l'objet de travaux législatifs. La proposition de loi déposée au Sénat en juin 1997 par MM. François Blaizot, Jacques Larché et Mme Lucette Michaux-Chevry, qui reprenait l'idée de conventions relatives à l'exercice de certaines compétences de l'Etat, de la région ou du département par les communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, et tendait à clarifier le régime fiscal et douanier de ces dernières, n'a pas été discutée.

B. UN CADRE CONSTITUTIONNEL RÉNOVÉ

La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République a établi une nouvelle classification juridique des collectivités d'outre-mer et permis, pour la catégorie des collectivités d'outre-mer, l'élaboration de statuts sur mesure.

¹ Cf J.O. Débats, Assemblée nationale, 4 décembre 1996, p. 8001.

² Cf rapport d'information n° 339 (1996-1997) fait au nom de la mission d'information de la commission des Lois chargée d'étudier le régime juridique applicable à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, par MM. François Blaizot et Michel Dreyfus-Schmidt.

1. La catégorie des collectivités d'outre-mer

La réforme constitutionnelle de mars 2003 a établi une nouvelle classification juridique des collectivités territoriales d'outre-mer. Ainsi, l'article 73 de la Constitution définit le statut des départements et régions d'outre-mer (la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion), où les lois et les règlements sont applicables de plein droit, conformément au principe de l'assimilation législative.

Dans un souci d'harmonisation, l'article 74 crée une nouvelle catégorie, **les collectivités d'outre-mer** (COM), qui se substitue aux territoires d'outre-mer (la Polynésie française¹ et les îles Wallis-et-Futuna) et aux collectivités d'outre-mer à statut particulier créées par la loi en application de l'ancien article 72 de la Constitution (Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon). Les COM figurent au nombre des collectivités territoriales de la République (art. 72, alinéa 1^{er} de la Constitution).

L'organisation de chacune de ces collectivités est maintenue provisoirement, jusqu'à ce que leur statut soit défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, conformément à l'article 74, deuxième alinéa. La Polynésie française a été la première collectivité à faire l'objet d'un tel **statut « à la carte »**².

La Nouvelle-Calédonie demeure régie par le titre XIII de la Constitution. L'article 72-3 prévoit en outre que la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 étant régies par le principe de spécialité législative, les lois et règlements n'y sont pas applicables de plein droit mais seulement si cette application est prévue par une mention expresse. Elles exercent des compétences propres dans des matières qui peuvent relever du domaine de la loi, mais l'Etat ne peut, aux termes de l'article 74, quatrième alinéa, leur transférer de compétences dans les matières telles que la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes ainsi que le droit électoral.

L'article 74 issu de la réforme constitutionnelle énonce les dispositions générales, communes à l'ensemble des collectivités d'outre-mer, et des dispositions particulières, propres à celles dotées de l'autonomie.

¹ Au moment de l'adoption de la révision constitutionnelle.

² Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

La loi organique statutaire doit ainsi mentionner, pour chaque collectivité d'outre-mer :

- les conditions dans lesquelles **les lois et règlements y sont applicables** ;

- les **compétences** de la collectivité ;

- les **règles d'organisation et de fonctionnement des institutions** de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;

- les **conditions de consultation des institutions de la collectivité** sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières la concernant et sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.

S'agissant des collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, la loi organique statutaire doit également préciser :

- les conditions d'exercice d'un **contrôle juridictionnel spécifique** devant le Conseil d'Etat sur certains actes de la collectivité intervenus dans des matières relevant en métropole du domaine de la loi ;

- les **modalités de modification par l'assemblée délibérante, d'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut** de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;

- les conditions d'adoption par la collectivité de mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de sa population **en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement** pour l'exercice d'une activité professionnelle ou **de protection du patrimoine foncier** ;

- les conditions de **participation de la collectivité**, sous le contrôle de l'Etat, **à l'exercice des compétences** qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a précisé **la répartition des matières entre loi organique et loi ordinaire**. Il a en particulier estimé que les matières indissociables de celles mentionnées à l'article 74 de la Constitution, telles que le régime des actes de la collectivité et les modalités de contrôle de l'Etat sur nos institutions, avaient également un caractère organique.

2. Les règles relatives aux changements de statut constitutionnel

Saint-Barthélemy et Saint-Martin devraient être les premières collectivités territoriales d'outre-mer à expérimenter le changement de statut constitutionnel dans les formes prévues par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003.

En effet, le nouvel article 72-4 de la Constitution établit une procédure spécifique pour l'évolution statutaire de tout **ou partie** d'une collectivité territoriale d'outre-mer soumise à l'un des régimes des articles 73 et 74 vers l'autre régime juridique.

Innovation importante de la révision constitutionnelle de 2003, **le changement de statut doit être décidé par une loi organique**, ce qui garantit la constitutionnalité des solutions appliquées¹.

A cet égard, Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, avait rappelé devant le Sénat que le président de la République s'était « *solennellement engagé à faire enfin inclure dans notre Constitution des garanties démocratiques incontestables pour éviter des dérives statutaires non souhaitées par nos compatriotes d'outre-mer* »².

Ainsi, l'article 72-4, premier alinéa, dispose que le changement de statut, pour tout ou partie d'une collectivité d'outre-mer, « ***ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli*** ».

Au cours des débats sur le projet de loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, le Sénat a adopté un sous-amendement du Gouvernement permettant de solliciter seulement le consentement des électeurs de **la partie de collectivité aspirant à une évolution statutaire**. Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, avait alors précisé que Saint-Barthélemy pourrait ainsi acquérir son autonomie par rapport à la Guadeloupe.

Une procédure de consultation spécifique est prévue par l'article 72-4, second alinéa. Ainsi, la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer peut être proposée par le Gouvernement pendant la durée des sessions ou conjointement par les deux assemblées, sur un changement de statut mais aussi sur une question relative à ses compétences ou à son régime législatif. Il revient au Président de la République de décider cette consultation.

¹ En effet, les lois organiques doivent être soumises au Conseil constitutionnel avant leur promulgation (art. 61, al. 1^{er}, Constitution).

² Journal officiel, débats Sénat, 2002, p. 3497.

A l'initiative de la commission des Lois du Sénat, le second alinéa de l'article 72-4 prévoit que lorsque la consultation est organisée sur proposition du Gouvernement, ce dernier est tenu de faire une **déclaration, suivie d'un débat**, devant chaque assemblée.

C. L'APPROBATION DE L'ÉVOLUTION STATUTAIRE LORS DE LA CONSULTATION DU 7 DÉCEMBRE 2003

1. Les projets d'évolution adoptés par les municipalités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

Les communes de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont formalisé leurs demandes d'évolution statutaire en adoptant chacune un projet relatif aux compétences de la future collectivité d'outre-mer et à son organisation administrative.

Le conseil municipal de Saint-Barthélemy a ainsi adopté à l'unanimité, le 8 août 2003, un projet d'évolution statutaire transmis au Gouvernement et tendant à substituer une collectivité d'outre-mer de la République à la région et au département de la Guadeloupe ainsi qu'à la commune. Les élus de Saint-Barthélemy ont exprimé le souhait que cette collectivité, dotée d'une assemblée délibérante élue pour cinq ans et d'un conseil exécutif élu par l'assemblée parmi ses membres, exerce des compétences fiscales, d'urbanisme et en matière d'accès au travail des étrangers

Le projet adopté par le conseil municipal de Saint-Martin, le 31 juillet 2003, prévoyait la possibilité pour la nouvelle collectivité d'intervenir dans le domaine de la loi en matière fiscale, sous réserve des impositions sociales qui resteraient de la compétence de l'Etat. Il formait le dessein d'une assemblée délibérante élue pour cinq ans et d'un conseil exécutif élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle.

2. Les consultations du 7 décembre 2003

Mettant en œuvre les dispositions des articles 72-4, second alinéa, et 73, dernier alinéa, de la Constitution, M. Jacques Chirac, président de la République, a décidé d'organiser¹, le 7 décembre 2003, la consultation des populations de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de

¹ *Décrets du 29 octobre 2003 décidant de consulter les électeurs de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin en application de l'article 72-4 de la Constitution.*

Saint-Barthélemy sur l'évolution institutionnelle et statutaire de leur collectivité respective.

Avant les consultations, un **document d'orientation** sur l'évolution statutaire de chaque île, reprenant les principaux éléments de leurs projets, avait été présenté à son assemblée délibérante.

Le document relatif à Saint-Barthélemy¹ indiquait que la nouvelle collectivité d'outre-mer exercerait notamment, outre les compétences actuellement dévolues aux communes, aux départements et aux régions, des compétences en matière de fiscalité, d'urbanisme, d'aménagement, de construction, de logement, de cadastre, de gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires, d'environnement, d'action sanitaire et sociale, d'organisation et de gestion des établissements de soin, et d'accès au travail des étrangers.

S'agissant de Saint-Martin, le document d'orientation² prévoyait que la nouvelle collectivité pourrait également exercer les compétences dévolues aux communes, aux départements et aux régions, prendre des mesures relevant du domaine de la loi en matière fiscale, à l'exception des prélèvements sociaux, et adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme, de logement, de domanialité publique et d'enseignement.

Préalablement à ces consultations décidées sur la proposition du Gouvernement, a eu lieu le 7 novembre 2003, au Sénat puis à l'Assemblée nationale, une **déclaration du Gouvernement**, prononcée par Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, suivie d'un débat sans vote. Lors de cette première application des dispositions de l'article 72-4, second alinéa, de la Constitution, tous les orateurs ont approuvé le principe de la consultation des électeurs de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Résultats des consultations du 7 décembre 2003 à Saint-Barthélemy et Saint-Martin³

	Inscrits	Votants	Exprimés	OUI	NON
Saint-Barthélemy	3.697	2.910	2.852	95,51 %	4,49 %
Saint-Martin	13.413	5.926	5.645	76,17 %	23,83 %

Source : ministère de l'outre-mer.

¹ Voir ce document en annexe.

² Voir ce document en annexe.

³ La question était ainsi libellée : « Approuvez-vous le projet de création (...) d'une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, se substituant à la commune, au département et à la région, et dont le statut sera défini par une loi organique qui déterminera notamment les compétences de la collectivité et les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ? ».

Si les électeurs de Guadeloupe et de Martinique ont rejeté l'évolution institutionnelle vers une collectivité unique se substituant au département et à la région¹, ceux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont **très largement approuvé** la perspective de la création, dans chacune de ces îles, d'une nouvelle collectivité d'outre-mer, régie par l'article 74 de la Constitution.

III. L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-BARTHÉLEMY : LES MOYENS D'UN DÉVELOPPEMENT PÉRENNE

Lors de sa rencontre avec la délégation, la municipalité de Saint Barthélemy a exprimé sa volonté de clarifier, par l'évolution statutaire, la situation juridique de l'île dans certains domaines et de rapprocher les citoyens de la prise de décision. La future collectivité d'outre-mer devrait, en raison de sa faible étendue géographique, exercer de nombreuses compétences lui conférant un statut d'autonomie.

A. UNE SITUATION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE STABLE

1. Une économie orientée vers le tourisme haut de gamme

Depuis une vingtaine d'années, l'économie de Saint-Barthélemy est presque exclusivement orientée vers le tourisme haut de gamme. Naguère isolés, les Saint-Barths ont su faire de certaines contraintes objectives, telles que la difficulté d'accès et le coût élevé de la vie, des **atouts pour fidéliser une clientèle fortunée**, en majorité nord-américaine, attirée par le développement harmonieux de l'urbanisme et la sécurité de l'île.

Saint-Barthélemy accueille chaque année **70.000 touristes** dans ses hôtels et villas et 130.000 visiteurs arrivant par bateau. En haute saison, la clientèle américaine représente jusqu'à 70 % des visiteurs.

L'île bénéficie **d'infrastructures de qualité**. Ainsi, l'aéroport de Saint-Jean Gustave III a été modernisé et des travaux d'envergure ont amélioré son approche à l'atterrissage. La longueur de la piste ne permet toutefois que l'atterrissage de petits avions, transportant jusqu'à vingt personnes. Le trafic de l'aéroport s'élève à 200.000 passagers par an.

¹ Les électeurs de Guadeloupe et de Martinique se sont respectivement prononcés à 72,98 % et 50,48 % contre cette évolution.

Si les paquebots de croisière, que le **port de Gustavia**¹ ne peut accueillir, doivent mouiller au large, le trafic des yachts et des ferries s'est bien développé, avec près de 293 places réservées aux abonnés à l'année et 187 places pour les bateaux de passage.

Ainsi, **plus de 60% des entreprises installées à Saint-Barthélemy appartiennent au secteur tertiaire**. Le parc hôtelier de l'île est essentiellement constitué d'hôtels de luxe, auxquels s'ajoutent près de 400 villas de location, gérées par quelques sociétés spécialisées. Le tourisme haut de gamme s'accompagne d'un commerce de luxe, avec près de 200 magasins de vente en détaxe. L'activité économique de l'île est donc essentiellement **saisonnière** et soumise aux effets des fluctuations du taux de change du dollar.

Le **secteur du bâtiment et des travaux publics** tient une place importante, l'île bénéficiant notamment des investissements de citoyens américains construisant des habitations de grand standing, destinées à leur usage personnel ou à la location temporaire. Le chiffre d'affaires des entreprises de ce secteur connaît néanmoins une baisse, qu'expliquent à la fois l'étroitesse du marché et la volonté de la municipalité de préserver l'environnement.

Les membres du comité de liaison économique de Saint-Barthélemy ont indiqué à votre délégation qu'ils souhaitent développer sur l'île les possibilités d'utilisation des technologies de l'information et des communications, et notamment les accès haut débit à l'Internet, afin d'inciter les touristes à prolonger leur séjour en leur permettant de poursuivre leurs activités professionnelles à distance.

L'île, où le chômage demeure très faible (190 chômeurs indemnisés au 1^{er} novembre 2004, soit un taux de 4,2 %), accueille depuis quelques années une main-d'œuvre étrangère provenant essentiellement du Portugal et du Brésil.

2. Un environnement à préserver

Si le prestige qu'elle a acquis et la qualité de ses équipements offrent à Saint-Barthélemy une bonne résistance aux aléas de la conjoncture économique, l'île doit **préserver son environnement afin de pérenniser les flux touristiques**.

¹ *Le tirant d'eau du port de Gustavia est de 5 mètres.*

Son segment de marché est en effet exposé à la **concurrence** de nombreuses destinations de la Caraïbe ou d'autres régions : l'île voisine d'Anguilla, les Bahamas, les îles Vierges américaines, ou encore les Seychelles et les Maldives.

Outre la préservation de son niveau de sécurité et de son offre de santé, Saint-Barthélemy doit par conséquent protéger son cadre naturel, en maîtrisant son urbanisation et en préservant son littoral. Ainsi, la commune a adopté en 1998 des modalités d'application du règlement national d'urbanisme (MARNU), qui ne sont plus valides depuis 2002, et devraient être remplacées par un nouveau document, tel qu'un plan local d'urbanisme¹.

En l'absence d'un tel document, qu'il reviendrait à la future collectivité d'élaborer, le règlement national d'urbanisme est opposable aux demandeurs d'autorisations d'utilisation du sol (art. R 111-1 et suivants du code de l'urbanisme) et l'Etat conserve la compétence en matière d'urbanisme. En revanche, le plan local d'urbanisme aurait pour effet de conférer à la commune –ou à la collectivité qui en recevrait les attributions- une compétence de principe pour l'octroi de la plupart des autorisations d'utilisation du sol (art. L. 421-2-1 du code de l'urbanisme) et lui permettrait d'assurer une protection adéquate de son environnement.

Par ailleurs, une **réserve naturelle** a été créée en coopération avec le ministère de l'environnement à l'îlet Fourche.

3. Une quasi autonomie financière

(1) Un budget maîtrisé

La commune de Saint-Barthélemy, qui se distingue des autres communes de Guadeloupe par l'absence de fiscalité directe locale, trouve cependant l'essentiel de ses ressources de fonctionnement (63 % en 2003) dans des impôts et taxes spécifiques² :

- **le droit de quai**, dont le produit s'est élevé à 5.887.447 euros par an en moyenne entre 2001 et 2003, soit plus de 30% des recettes de la commune. Institué en 1879, il a été confirmé par les lois de finances rectificative de 1974 et 1996, qui ont fixé son taux maximal à 5 % de la valeur de toute marchandise importée dans l'île³. Son taux s'élève à 4 % depuis 1982. Le produit de cette

¹ Les MARNU s'appliquaient sur le territoire d'une commune pendant une durée maximale de quatre ans à compter de la date à laquelle le conseil municipal les a précisées. Abrogés par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, les MARNU permettaient aux communes d'échapper aux règles de constructibilité limitée.

² Cf en annexe le tableau sur les recettes de fonctionnement de la commune par origine en 2003.

³ Cf l'article 10 de la loi de finances rectificative pour 1974 en annexe.

taxe n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années, reflétant la forte activité économique de l'île¹. Le recouvrement du droit de quai est assuré par la municipalité.

- la part du produit de **l'octroi de mer**, versé par la région, qui a rapporté à la commune 1.882.280 euros par an en moyenne entre 2001 et 2003.

- **la taxe sur les carburants**, dont le produit s'est élevé à 2.329.111 euros en 2003. Le conseil municipal de Saint-Barthélemy a décidé par sa délibération n° 2001-62 du 27 juin 2001 d'appliquer une taxe spéciale de consommation de 0,08 euro par litre de carburant et de la percevoir en lieu et place du conseil régional, comme l'y autorise l'article 266 quater du code des douanes, depuis sa modification par la loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Le recouvrement de cette taxe est assuré par le service des douanes.

- **la taxe additionnelle aux droits de mutation**, dont le produit, bénéficiant des nombreuses transactions immobilières réalisées sur l'île, s'est élevé en 2003 à 879.300 euros.

La commune perçoit en outre une taxe municipale sur l'électricité, recouvrée par EDF, une redevance spéciale sur les ordures et déchets industriels et des recettes issues de la vente d'eau (2.464.590 euros en 2003).

Les recettes de fonctionnement de la commune ont connu une progression significative, passant de 10.142.015 euros en 1999 à 16.440.096 euros en 2003, soit une hausse de 38,3%. La part des recettes provenant des impôts et taxes s'élevait à 10.348.144 euros en 2003.

En 2003, Saint-Barthélemy a financé 80 % de son budget par des recettes collectées sur la commune, les ressources complémentaires provenant de la région² (11 %), de l'Etat³ (8 %) et du département⁴ (1 %).

¹ Elle a rapporté 4,7 millions d'euros en 2001, contre 3,5 millions d'euros en 1998 et 2,3 millions d'euros en 1995.

² Part du produit de l'octroi de mer.

³ Il s'agit de la dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire de 1.064.043 euros en 2003 et dotation d'aménagement de 142.329 euros), de la dotation spéciale instituteurs, de la dotation générale de décentralisation et du Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle pour un montant de 215.681 euros.

⁴ Le département attribue une subvention annuelle au collège de Saint-Barthélemy. Il intervient en outre en matière d'aide sociale (87 habitants de Saint-Barthélemy inscrits sur les listes du RMI en 2003, soit près de 400.000 euros par an), d'action sanitaire et sociale (4 agents), de protection civile (6 pompiers professionnels sont employés par le département et affectés au centre de première intervention de Saint-Barthélemy), et d'entretien du réseau routier départemental (18 km).

La progression maîtrisée des dépenses de fonctionnement (+ 34,4 % entre 2001 et 2003) permet à la commune de dégager **un résultat comptable excédentaire**.

Résultat comptable de la commune de Saint-Barthélemy (euros)

1999	2000	2001	2002	2003
1.839.712,58	3.870.870,34	3.798.621,59	2.968.329,78	3.718.035,58

Source : Préfecture de la région Guadeloupe

Si les charges de personnel ont cru de 13,40% entre 2001 et 2003, elles ne représentent que 29% des charges de fonctionnement. La commune assume par ailleurs, depuis une convention signée avec le département de la Guadeloupe en 1985, le **fonctionnement du port et de l'aéroport**.

(2) Une dette réduite et un effort d'investissement

Dégageant une **capacité d'autofinancement**, la commune peut **rembourser sa dette** en capital et réduire fortement ses charges financières, qui sont passées de 0,02 % des charges totales en 1999 à 0,01% en 2003, soit 17,44 euros par habitant.

Le montant des dettes financières a diminué de 45% entre 1999 et 2003. Au 31 décembre 2003, l'encours de la dette s'élevait à 1.240.810,73 euros et représentait 10% des dépenses de fonctionnement. Sa capacité d'autofinancement permettrait à la commune, si elle le souhaitait, de rembourser intégralement sa dette en moins d'un an.

Les emprunts ont été contractés entre 1978 et 1997, le dernier ayant été souscrit pour réparer les dégâts provoqués par les cyclones Luis et Marilyn.

La commune a également poursuivi son **effort d'équipement**, lui consacrant 40,53% de ses dépenses en 2003. Au cours des dernières années, elle a ainsi procédé à l'extension du collège, à la construction d'une usine d'incinération des déchets, à l'extension et au réaménagement de l'aéroport, à la construction d'un nouvel hôtel de ville et d'un bâtiment des droits de quai. A cette fin, elle a bénéficié de concours de l'Etat et du Fonds européen de développement régional (FEDER).

En effet, l'appartenance de Saint-Barthélemy à la région Guadeloupe, région ultra-périphérique au regard du droit communautaire, la rend éligible aux **fonds européens**. Ces derniers ont assuré entre 1994 et 1999 44 % du montant des investissements réalisés par la commune (5.352.119 euros). Ainsi, le FEDER a contribué à hauteur de 4.000.000 euros à la mise en place d'un

incinérateur d'ordures ménagères respectant les normes européennes et dont la vapeur fournit l'énergie nécessaire à la production d'eau potable.

4. Des préoccupations en matière d'équipements sanitaires

La santé est une des principales préoccupations de la population de Saint-Barthélemy, qui dispose de l'hôpital de Bruyn, à Gustavia. Créé en 1933 à l'initiative du père Irénée de Bruyn, l'hôpital est cédé par le diocèse au département en 1970. Il a assuré, jusqu'à sa transformation en **établissement public à caractère communal** en 1991, des prestations d'obstétrique, à titre dérogatoire¹. Depuis, l'absence de maternité reste mal ressentie par la population, les accouchements ne pouvant avoir lieu sur l'île.

Cet **hôpital local** a vocation à recevoir les **urgences médicales** de la population locale et des touristes², prises en charge sur place ou par des évacuations sanitaires, et à fournir une offre de soins non urgents pour la population insulaire. Il est rattaché au service d'aide médicale urgente (SAMU) de Pointe-à-Pitre et au service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) de Saint-Martin³.

Les urgences lourdes requérant une **évacuation sanitaire** peuvent se révéler problématiques lorsqu'elles interviennent la nuit, les vols étant alors interdits⁴. Les transferts de nuit sont néanmoins organisés de façon dérogatoire, après autorisation du préfet. En 2003, 146 évacuations sanitaires ont été réalisées, dont 73 vers le centre hospitalier de Saint-Martin et 29 vers le CHU de Pointe-à-Pitre⁵.

Fonctionnant avec un effectif de 32 personnes, l'hôpital, dirigé par le directeur du centre hospitalier de Saint-Martin, dispose, en équivalent à temps plein, de deux praticiens hospitaliers, de huit infirmiers, de deux aides soignants, et de quatre personnels administratifs. Il compte dix lits de médecine, trois de chirurgie ambulatoire et sept de soins de suite, utilisés notamment pour l'hébergement des personnes âgées.

Lors de sa visite de l'hôpital et de sa rencontre avec le docteur Bruno Zito, président de la commission médicale d'établissement, votre délégation a pu constater le dévouement de l'équipe médicale pour garantir

¹ L'hôpital disposait alors de trois lits d'obstétrique.

² A cet effet, le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS) 2000-2004 confirme l'autorisation dérogatoire de prise en charge des urgences dans le cadre d'une Unité de proximité d'accueil, de traitement et d'orientation des urgences (UPATOU) des îles du Nord.

³ Le service médical d'urgence des îles du Nord a été créé en 1991.

⁴ En 2003, 9 évacuations sanitaires ont été réalisées de nuit.

⁵ Les autres ont été dirigées de la façon suivante : 8 vers le centre hospitalier de Basse-Terre, 14 vers le CHU de Martinique, et 6 vers les Etats-Unis. Elles appelaient des soins de chirurgie-traumatologie pour 52 d'entre elles.

aux habitants de Saint-Barthélemy et aux touristes la meilleure offre de soins possible.

Le niveau de soins et la qualité des infrastructures doivent être préservés pour offrir non seulement aux Saint-Barths, mais aussi à la clientèle de l'île, la sécurité sanitaire qu'ils sont en droit d'attendre. A cet égard, votre délégation a relevé la volonté des élus de Saint-Barthélemy de maintenir le soutien financier de la collectivité à l'hôpital, auquel elle accorde d'importantes subventions afin d'améliorer ses équipements.

B. UNE VOLONTÉ D'EXERCER DES COMPÉTENCES ÉTENDUES

Soulignant que l'île n'avait aucune velléité d'indépendance, M. Bruno Magras, maire de Saint-Barthélemy, a rappelé à votre délégation que la commune se préparait depuis de nombreuses années à une évolution statutaire. Il a indiqué que la commune exerçait déjà, suivant des accords avec le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe, plusieurs des compétences que pourrait pérenniser le statut de collectivité d'outre-mer.

1. Conséquences de l'évolution statutaire sur les ressources de la collectivité

L'évolution statutaire devrait entraîner certaines **pertes de recettes** pour l'île de Saint-Barthélemy. La plus importante d'entre elles sera provoquée par la suppression des transferts de la région Guadeloupe d'une partie du produit de l'octroi de mer, soit 11 % des recettes de fonctionnement de la commune.

Par ailleurs, l'île ne recevrait plus les transferts du département en matière d'aide sociale, et devrait financer le fonctionnement du centre de premier secours ainsi que l'entretien du réseau routier départemental¹.

a) De nouvelles recettes

Le conseil municipal, souhaitant assurer l'autonomie financière de la future collectivité d'outre-mer, prévoit de compenser ces pertes de ressources par de **nouvelles recettes** :

- la **taxe de séjour**, de 5 % du prix perçu au titre de chaque nuitée, que la commune peut mettre en place en application de l'article L. 2564-1 du

¹ Sur la situation de Saint-Barthélemy quant aux aides européennes, voir le développement du III, C, 3.

code général des collectivités territoriales¹. Le conseil municipal évaluant à 1.500 le nombre de chambres sur l'île et leur occupation moyenne à 120 nuitées par an, estime que le produit de la taxe pourrait s'établir, avec un tarif moyen de 250 à 500 euros par nuit, entre 2.250.000 et 4.500.000 euros

- le **relèvement du droit de quai** de 4 % à 5 %, qui pourrait apporter une recette supplémentaire de plus de 1.200.000 euros par an.

- la perception du **droit d'enregistrement sur les mutations**, dont bénéficie actuellement le département de la Guadeloupe.

b) Le versement de dotations

La collectivité de Saint-Barthélemy devrait en outre recevoir de l'Etat une **dotations globale de fonctionnement**, correspondant, pour l'année 2006, aux montants cumulés de dotations de l'Etat versés à la section de fonctionnement du budget de la commune en 2005. Cette dotation évoluerait chaque année comme la dotation globale de fonctionnement à l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales.

L'Etat verserait également chaque année à la collectivité **une dotation globale de construction et d'équipement scolaire**. Son montant devrait être au moins égal à celui des crédits affectés par le département de la Guadeloupe à la construction et à l'équipement du collège de Saint-Barthélemy.

La future collectivité serait éligible au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée dans les conditions prévues par les articles L. 1615-1 à L. 1615-11 du C.G.C.T. et bénéficierait de la dotation globale d'équipement des départements.

Ainsi, tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétence effectués entre l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe, ou la commune et la collectivité de Saint-Barthélemy, devrait être accompagné du transfert à cette collectivité des ressources nécessaires à l'exercice normal de ses compétences.

L'attribution d'une **dotations globale de compensation** devrait compléter, le cas échéant, les compensations assurées par le transfert d'impôts et par la dotation globale de fonctionnement.

¹ La possibilité d'instaurer cette taxe, déjà prévue pour Saint-Martin, a été étendue à Saint-Barthélemy par l'article 57 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. L'article L. 2564-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « Dans les communes de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy (Guadeloupe), le tarif de la taxe de séjour visée à l'article L. 2333-26 est fixé à 5 p. 100 du prix perçu au titre de chaque nuitée de séjour quelles que soient la nature et la catégorie d'hébergement. »

Enfin, la **commission consultative d'évaluation des charges**, présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes et composée de représentants de l'Etat, de la région et du département de la Guadeloupe et de la nouvelle collectivité serait consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées.

Les conditions de maintien de la continuité territoriale entre les îles devraient par ailleurs être examinées lors de l'évolution statutaire, qui retirera à Saint-Barthélemy le bénéfice de la dotation spécifique versée par l'Etat à la région de la Guadeloupe.

2. Les institutions de la future collectivité

Inspirées de celles d'un département, les institutions de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy s'en distingueraient néanmoins pour tenir compte des nombreuses compétences que devraient exercer son assemblée délibérante et son organe exécutif.

Les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin devraient suivre des schémas institutionnels similaires quant à leur organisation et différents en termes de compétences.

Des dispositions relatives à la participation des électeurs à la vie de la collectivité devraient être inscrites dans leurs statuts respectifs. Cette participation pourrait s'exercer sous forme de pétition, 5 % au moins des électeurs inscrits sur les listes électorales pouvant ainsi saisir le conseil général de toute question relevant de sa compétence, ou par le biais du référendum local¹. Les électeurs pourraient en outre être consultés pour avis sur les décisions que le conseil général envisage de prendre.

Par ailleurs, un député et un sénateur seraient élus dans la collectivité².

a) Le conseil général

L'assemblée délibérante de la collectivité, dénommée **conseil général**, serait composée de **21 membres élus pour cinq ans au scrutin de liste à deux tours**³. La liste qui recueillerait la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou, à défaut, au second tour, recevrait sept sièges, les

¹ Ces dispositions adapteraient celles du code général des collectivités territoriales relatives au référendum local (art. L. 1112-1 à L. 1112-14) et à la consultation des électeurs (art. L. 1112-15 à L. 1112-22).

² Le sénateur serait élu par un collège électoral composé du député de Saint-Barthélemy et des conseillers généraux de la collectivité.

³ Conseil municipal de Saint-Barthélemy compte actuellement 29 membres.

autres sièges étant répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.

Un conseiller général qui manquerait quatre réunions consécutives du conseil général dans un délai d'au moins quatre mois sans excuse légitime admise par le conseil serait déclaré démissionnaire d'office par celui-ci lors de la dernière séance de la réunion suivante.

Selon des dispositions proches de celles prévues pour les conseils généraux des départements et pour l'Assemblée de la Polynésie française, **le conseil général pourrait être dissout**, par décret motivé pris en Conseil des ministres, soit si le fonctionnement des institutions se révélait impossible, soit à la demande de son président. Le Parlement serait informé de la décision de dissolution. En cas d'urgence, le conseil général pourrait aussi être suspendu, pour une durée maximale d'un mois, par arrêté motivé du ministre chargé de l'outre-mer.

Dans la situation d'une dissolution ou d'une suspension du conseil général, son président assurerait l'expédition des affaires courantes, ses décisions ne devenant exécutoires qu'avec l'accord du représentant de l'Etat.

Le conseil général exercerait les compétences de la collectivité dans le domaine de la loi (cf. infra).

Il devrait être consulté sur les projets et propositions de loi et sur les projets d'ordonnance ou de décret introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions particulières à Saint-Barthélemy, ainsi que sur les traités ou accords intervenant dans les domaines de compétence de la collectivité. Le conseil général disposerait d'un délai d'un mois pour rendre son avis, ce délai étant réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'Etat. Pour les projets et propositions de loi, la consultation devrait intervenir avant l'adoption du texte en première lecture par la première assemblée saisie.

Il pourrait en outre, s'il y a été habilité par la loi ou par le décret, adapter à l'organisation particulière de la collectivité les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

b) Le président du conseil général

Le président du conseil général serait élu à la majorité absolue de ses membres, pour cinq ans. Sa responsabilité pourrait être mise en cause par le vote d'une **motion de défiance**, signée du tiers des conseillers généraux et adoptée à la majorité absolue des membres du conseil général.

Il serait chargé de l'exercice des **pouvoirs de police** propres à la collectivité de Saint-Barthélemy.

Il pourrait par ailleurs exercer, par délégation du conseil général, des compétences relatives à :

- la **représentation** de la collectivité à l'égard des tiers ;
- la préparation, l'exécution et au règlement des **marchés** qui pourraient être passés sans formalités préalables en raison de leur montant ;
- la saisine du tribunal administratif de **demandes d'avis** sur l'interprétation du statut de Saint-Barthélemy, le président du tribunal administratif pouvant, en cas de difficulté sérieuse, transmettre cette demande au Conseil d'Etat.

Enfin, il aurait la possibilité, après délibération du conseil exécutif, de négocier, dans les domaines de compétence de la collectivité, des **arrangements administratifs** avec les administrations de tout Etat ou territoire d'Amérique ou des Caraïbes, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de Saint-Barthélemy.

c) Le conseil exécutif

Le conseil général élirait les membres du conseil exécutif de la collectivité, présidé par le **président du conseil général et composé de quatre vice-présidents et deux conseillers**.

Comme les réunions du conseil des ministres de la Polynésie française¹, celles du conseil exécutif de Saint-Barthélemy ne seraient pas publiques, mais feraient l'objet d'un communiqué.

Le conseil exécutif serait chargé :

- d'arrêter les **projets d'actes** et les autres projets de délibérations à soumettre au conseil général ;
- de prendre, sur proposition du président du conseil général, les règlements nécessaires à la **mise en œuvre des actes et délibérations** ;
- d'exercer les compétences qui lui seraient déléguées par le conseil général.

Chaque membre du conseil exécutif pourrait être chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration.

Le conseil exécutif serait en outre amené à délibérer sur les décisions individuelles concernant **l'autorisation de travail des étrangers**,

¹ Art. 85 de la loi n° 2004-192 du 27 février 2004.

l'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol ou l'exercice du droit de préemption.

De façon analogue aux délégations partielles d'attributions que le conseil général d'un département peut accorder à sa commission permanente¹, le conseil général de Saint-Barthélemy pourrait déléguer certaines de ses attributions au conseil exécutif, à l'exception notamment de celles relatives au budget et au référendum local.

Enfin, le conseil exécutif serait consulté par le ministre chargé de l'outre-mer ou par le représentant de l'Etat sur la préparation des plans opérationnels de secours, sur la desserte aérienne et maritime et sur la réglementation du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers.

d) Le conseil économique, social et culturel

Le conseil économique, social et culturel serait composé de **représentants des groupements professionnels, des syndicats et des associations concourant à la vie économique, sociale ou culturelle de Saint-Barthélemy**, un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer dressant la liste des organismes représentés.

Le conseil serait consulté notamment sur :

- la répartition et l'utilisation des crédits de l'Etat destinés à des investissements intéressant la collectivité ;
- la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Barthélemy ;
- les orientations générales du projet de budget de la collectivité ;
- les projets et propositions d'actes du conseil général à caractère économique, social et culturel.

3. Les compétences et le régime des actes de la future collectivité d'outre-mer

a) Compétences

La future collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy devrait exercer les compétences dévolues au département et à la région de la Guadeloupe, fixer les règles applicables en matière de **fiscalité, d'urbanisme, de circulation routière, de desserte maritime, de voirie, d'environnement, d'accès au travail des étrangers, d'énergie, de tourisme et d'organisation des services et établissements publics de la collectivité.**

¹ cf. art. L. 3211-2 du C.G.C.T.

Dans les matières relevant de sa compétence, le conseil général pourrait assortir les infractions aux règles qu'il édicte de peines d'amende. Il pourrait également prévoir l'application de peines correctionnelles sous réserve d'une homologation préalable de sa délibération par la loi.

La compétence relative à l'accès au travail des étrangers entre dans le champ des mesures qui peuvent être prises par la collectivité dans le cadre de l'*autonomie* (article 74 de la Constitution), sur le fondement de « *nécessités locales* » renvoyant, dans le cas de Saint-Barthélemy, à la superficie très réduite de l'île.

Il pourrait également être prévu que la collectivité exerce la compétence en matière douanière, si elle choisissait d'accéder au statut de pays et territoire d'outre-mer de l'Union et des communautés européennes.

La fiscalité dans les îles du Nord après l'évolution statutaire

Le projet d'évolution statutaire de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne vise aucunement à transformer ces îles en paradis fiscaux. En effet, le droit pénal, commercial et bancaire français y sera entièrement applicable, y compris les dispositions relatives au blanchiment de capitaux.

Les nouvelles collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et Saint-Martin devraient exercer une **compétence normative en matière fiscale**. Les futures institutions des deux îles pourront ainsi établir une fiscalité adaptée à leur situation particulière et mieux perçue par la population.

Cette compétence permettra en outre à Saint-Barthélemy, dont le régime à l'égard des impôts directs nationaux demeure ambigu, de **rétablir une situation satisfaisante au regard du droit**.

Afin de prévenir l'évasion fiscale, et les doubles impositions, le projet de loi organique devrait prévoir qu'une **convention fiscale entre l'Etat et la collectivité**, approuvée par une loi, définira les conditions d'imposition et de recouvrement applicables à la fiscalité directe auxquelles sont soumises les personnes qui ne peuvent justifier d'une durée de résidence suffisante sur l'île de Saint-Barthélemy. Les personnes qui justifient d'une telle durée de résidence seront en revanche soumises à la seule fiscalité locale.

Dans les deux îles, la compétence fiscale ne porterait pas sur les règles fixées par l'Etat en matière de cotisations sociales, ni sur les prélèvements destinés au **financement de la protection sociale**.

A Saint-Barthélemy, le contrôle et le recouvrement des impôts et taxes pourrait être assuré par des agents de l'Etat, dans les conditions prévues par une convention entre la collectivité et l'Etat. A Saint-Martin, ces prérogatives devraient être exercées par des agents de l'Etat.

En outre, l'Etat pourrait instituer dans les deux îles des taxes et redevances destinées à être perçues lors de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences en matière de sécurité aérienne et de communications électroniques.

Afin de **préserver l'appartenance de la propriété foncière** au patrimoine de la population de Saint-Barthélemy, de sauvegarder son identité et de mettre en valeur les espaces naturels, la collectivité pourrait :

- subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré ;

- exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières faisant l'objet de la déclaration de transfert.

b) Régime des actes de la future collectivité d'outre-mer

(1) Application et entrée en vigueur des actes

L'article 74, troisième alinéa, de la Constitution dispose que la loi organique définissant le statut des collectivités d'outre-mer fixe « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* ».

Dans sa décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, le Conseil constitutionnel a jugé que **les dispositions relatives aux modalités d'entrée en vigueur et de publication des actes normatifs relevaient de la loi organique.**

Le projet de loi organique relatif au statut de Saint-Barthélemy devrait par conséquent définir les règles d'application des lois et règlements dans la collectivité, en reprenant en particulier les conditions d'entrée en vigueur et de publication fixées par l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs¹, qui intègre les possibilités offertes par les technologies de l'information.

Ainsi, les lois et les actes administratifs publiés au Journal officiel devraient entrer en vigueur à Saint-Barthélemy à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. La publication des lois, des ordonnances, des décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, des autres actes administratifs serait assurée sur papier et sous forme électronique.

¹ Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cf rapport de M. Bernard Saugey sur le projet de loi de simplification du droit (n° 5, 2004-2005) p. 230-234.

(2) Contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'Etat

Conformément aux dispositions de l'article 74, huitième alinéa, de la Constitution, les dispositions de nature organique relatives au statut de Saint-Barthélemy devraient définir les modalités du **contrôle juridictionnel spécifique du Conseil d'Etat** « *sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi* ».

Ainsi, les recours des personnes physiques ou morales contre ces actes devraient être portés devant le Conseil d'Etat dans les deux mois suivant leur publication au Journal officiel de Saint-Barthélemy. Il en irait de même pour les recours du représentant de l'Etat, formés dans les deux mois suivant la transmission de l'acte.

Le Conseil d'Etat devrait se prononcer dans les trois mois suivant sa saisine.

C. LE MAINTIEN DE LA REPRÉSENTATION DE L'ETAT ET LE RÉGIME D'ASSOCIATION AVEC L'UNION EUROPÉENNE

1. Les services de l'Etat à Saint-Barthélemy

Les services permanents de l'Etat à Saint-Barthélemy comprennent une annexe de la sous-préfecture, qui emploie 3 agents de catégorie C, une trésorerie, où travaille un agent à mi-temps et où vient chaque semaine le trésorier de Saint-Martin ainsi qu'une antenne de la subdivision de la direction départementale de l'équipement, animée par 4 agents.

Le statut de la future collectivité d'outre-mer devra définir les conditions de la représentation de l'Etat sur l'île.

La protection sociale dans les îles du Nord

La protection sociale dans les îles du Nord est assurée par la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) et la caisse d'allocations familiales (CAF) de Guadeloupe (art. L. 752-1 du code de la sécurité sociale), le préfet de région de la Guadeloupe ayant par ailleurs délégué ses pouvoirs en matière d'aide médicale de l'Etat (AME) et de couverture maladie universelle (CMU) au directeur de la CGSS.

Saint-Martin compte 8.969 bénéficiaires de la CMU, soit 31 % de la population couverte, et Saint-Barthélemy 621, soit 9 % (moyenne régionale : 36 %). La CAF y recense respectivement 854 et 63 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion.

Lors du retrait des îles du Nord du département de la Guadeloupe, deux options pourront être envisagées pour y assurer le maintien d'une couverture sociale :

- soit une extension de la couverture de la CGSS et de la CAF de la Guadeloupe ;

- soit la création d'une caisse autonome de prévoyance sociale, sur le modèle de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Il reviendra par ailleurs au représentant de l'Etat dans les îles du Nord d'attribuer les droits à la CMU, en déléguant le cas échéant ses pouvoirs au directeur de la caisse.

a) Le représentant de l'Etat

Le représentant de l'Etat devrait diriger les services de l'Etat à Saint-Barthélemy et exercer les compétences dévolues au représentant de l'Etat dans les départements et les régions. **Il aurait le rang de préfet et serait assisté d'un délégué** nommé par décret, auquel il pourrait déléguer ses attributions.

Dans un premier temps, et à titre transitoire, les fonctions de représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy pourraient être confiées au préfet de la Guadeloupe. Elles pourraient ensuite être cumulées par une même personne avec les fonctions de représentant de l'Etat à Saint-Martin.

Le préfet pourrait se substituer au président de la collectivité pour la répression des atteintes à la tranquillité publique.

En outre, il lui reviendrait d'animer et de coordonner, sous réserve des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exercice de la mission de police judiciaire, la **prévention de la délinquance** et le dispositif de sécurité intérieure. Il dirigerait l'action des services de la police nationale et des unités de la gendarmerie nationale en matière d'ordre public et de police administrative.

Il assurerait enfin le **contrôle de la légalité des actes** pris par les autorités de la collectivité.

b) Le contrôle des comptes de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy

Le comptable de la collectivité de Saint-Barthélemy devrait être nommé par le ministre chargé du budget. Suivant les dispositions de l'article L. 1617-2 du C.G.C.T., il exercerait le contrôle de légalité des actes de paiement de la collectivité.

Par ailleurs, une chambre territoriale des comptes devrait être créée à Saint-Barthélemy pour juger les comptes du comptable public de la

collectivité et de ses établissements publics. Elle serait composée de membres de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe¹.

2. La volonté de préserver la sécurité de l'île

L'ordre public est assuré à Saint-Barthélemy par une brigade de **six gendarmes** renforcée par trois gendarmes mobiles, par la **police municipale**, et par une unité de la **police aux frontières**, installée en 1997 et constituée de dix agents, dont un officier.

Par ailleurs, les services des renseignements généraux et des douanes se rendent régulièrement sur l'île pour traiter des problèmes de stupéfiants et de blanchiment d'argent.

Souhaitant assurer sur son territoire la présence des services de police, la commune prend en charge la location de maisons individuelles destinées à l'hébergement des agents de la police aux frontières près du port de commerce à Gustavia et dans l'enceinte de l'aéroport de Saint-Jean, ces derniers remboursant la moitié du loyer.

Si les services de police et de gendarmerie ont indiqué à votre délégation que la délinquance avait progressé à Saint-Barthélemy au cours des dernières années, ils ont estimé que la faible étendue de l'île donnait à la présence policière un effet dissuasif important.

3. Le choix d'un régime d'association avec l'Union européenne

Les collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution se trouvent dans une situation identique vis-à-vis de l'Union européenne, à laquelle elles sont rattachées par un lien d'association, en tant que pays et territoires d'outre-mer (PTOM)².

Appartenant au département de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin bénéficient pour l'instant du statut de région ultrapériphérique (RUP) de ce dernier. **Selon les indications de la municipalité à la délégation, Saint-Barthélemy pourrait**, au moment de son évolution statutaire, **choisir d'entrer dans la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM)**, qui sont simplement associés à l'Union européenne.

¹ Ce dispositif suivrait la solution adoptée pour Mayotte et pour Wallis-et-Futuna, dont les chambres territoriales des comptes sont respectivement composées de membres des chambres régionales de la Réunion et de Nouvelle-Calédonie.

² Cette association est définie par les articles 182 à 187 du traité sur la Communauté européenne, la liste des PTOM étant définie à l'annexe II de ce traité.

En effet, le traité instituant la Communauté européenne n'étant pas applicables dans les PTOM, ce régime permettrait à l'île de préserver le droit de quai, susceptible d'être considéré comme équivalent à un droit de douane, destiné à alimenter son budget.

En outre, la municipalité considère que le produit intérieur brut de Saint-Barthélemy pourrait être supérieur à 75 % du PIB communautaire moyen, ne lui permettant pas de bénéficier des aides européennes allouées aux RUP. Enfin, le statut de PTOM éviterait à la collectivité de rencontrer des difficultés dans l'application des normes européennes, alors qu'elle continuera sans doute à importer une grande partie de ses biens de consommation des Etats-Unis.

Si Saint-Barthélemy devait en effet abandonner le statut de région ultrapériphérique pour celui de PTOM, il reviendrait alors au Gouvernement d'obtenir la modification de la liste de ces derniers dans les traités communautaires¹.

Les collectivités d'outre-mer et l'Union européenne

Les départements et les collectivités d'outre-mer font l'objet d'un traitement différencié dans les traités communautaires. Ainsi, l'article 299, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne prévoit que **les dispositions de ce traité sont applicables aux départements français d'outre-mer**, aux Canaries, aux Açores et à Madère.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut arrêter des mesures spécifiques, en particulier pour fixer les conditions de l'application du traité à ces régions. A cet effet, il tient compte « *des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques (RUP) sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire* ».

En revanche, le traité instituant la Communauté européenne ne s'applique pas à la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), qui bénéficient, aux termes de l'article 299, paragraphe 3, d'un **régime d'association** défini par la quatrième partie du traité (articles 182 à 188). La liste des vingt PTOM figurant à l'annexe II du traité comporte l'ensemble des collectivités d'outre-mer françaises : la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les Terres australes et antarctiques françaises. Les autres PTOM relèvent du Royaume-Uni (11), des Pays-Bas (Aruba et les Antilles néerlandaises dont fait partie Sint Maarten) et du Danemark (le Groenland).

Le régime d'association des PTOM vise la promotion de leur développement économique et social, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et la Communauté dans son ensemble. Ainsi, alors que les importations originaires des PTOM bénéficient, à leur entrée dans les Etats membres, de l'interdiction des droits de douane entre les Etats membres, **ces pays et territoires peuvent percevoir des droits de douane** qui répondent aux nécessités de leur développement et aux besoins de leur industrialisation ou **qui, de caractère fiscal, ont pour but d'alimenter leur budget** (art. 184 TCE).

¹ Cette liste figure à l'annexe II du traité établissant une Constitution pour l'Europe.

Les accords liant les PTOM à l'Union européenne sont moins favorables que la situation des DOM, qui font partie intégrante de l'Union, mais plus avantageux que les accords passés avec les pays d'Afrique, Caraïbes, Pacifique.

En effet, **les DOM reçoivent le même traitement que les autres collectivités territoriales, sous réserve des adaptations liées à leur situation de régions ultra-périphériques.** Ils bénéficient des aides européennes au titre de la politique régionale, avec une dotation de 3,254 millions d'euros pour la période 2000-2006 dans le cadre de l'objectif 1 des fonds structurels (développement et ajustement structurel des régions en retard de développement)¹.

En outre, reconnaissant le caractère ultrapériphérique des DOM, le traité d'Amsterdam leur permet d'avoir un régime fiscal particulier (taxe à la consommation, ou octroi de mer, pour certaines productions locales).

Les aides de l'Union en faveur des PTOM sont quant à elles déterminées par un accord pluriannuel, le dernier couvrant la période 2001-2011². Outre la liberté d'établissement et de circulation pour leurs ressortissants³ dans l'Union, cet accord leur attribue des aides techniques et financières assurées par le Fonds européen de développement (FED) et leur permet de bénéficier des aides destinées aux pays en développement et des prêts de la Banque européenne d'investissement.

IV. L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE SAINT-MARTIN : LE DÉFI D'UN DÉVELOPPEMENT RESPONSABLE

Confrontée à la concurrence d'une partie néerlandaise dotée d'infrastructures de qualité, la collectivité de Saint-Martin doit à la fois relancer son activité économique et retrouver un équilibre financier. La partition de l'île, que ne matérialise aucune frontière, soumet par ailleurs ses services publics à une pression démographique amplifiée par une immigration importante.

En outre, Saint-Martin connaît une situation préoccupante en matière de délinquance et de drogue, qui nuit au développement de la fréquentation

¹ L'objectif 1 est destiné au développement des régions dont le PIB est inférieur à 75 % du PIB communautaire moyen. Dans le cadre de la préparation de la réforme de la politique de cohésion pour la période 2007-2013, la commission européenne a présenté le 14 juillet 2004 des propositions législatives prenant en compte l'impact de l'élargissement. Ainsi, la commission propose qu'un objectif « convergence », proche de l'actuel objectif 1, permette d'accélérer la convergence économique des régions les moins développées. Y seraient éligibles les régions dont le PIB par habitant serait inférieur à 75 % de la moyenne de l'Union européenne élargie. Par ailleurs, pour consolider l'acquis des programmes antérieurs, un soutien transitoire serait prévu, sur un mode dégressif jusqu'en 2013, pour les régions qui dépasseront l'indice de 75 % par le simple effet statistique de l'élargissement. Les RUP, qu'elles relèvent ou non de l'objectif « Convergence », bénéficieront en outre d'un financement spécifique du FEDER pour leur intégration dans le marché intérieur et la prise en compte de leurs contraintes particulières.

² Décision du Conseil du 27 novembre 2001, J.O.C.E L314 du 30 novembre 2001.

³ Les ressortissants des PTOM sont citoyens de l'Union.

touristique. La réussite de son évolution statutaire appelle par conséquent la vigilance de l'Etat, la responsabilité des acteurs et une meilleure coopération avec les autorités de la partie néerlandaise.

A. LA NÉCESSITÉ DE RELANCER L'ACTIVITÉ ET DE RETROUVER UN ÉQUILIBRE FINANCIER

Saint-Martin a connu une explosion démographique après la fin des années 1980, sa population étant passée de 8.000 habitants à 35.000 aujourd'hui. Cette croissance démographique, issue de l'immigration provoquée par l'ouverture des chantiers dans le cadre des dispositifs de défiscalisation, a accentué le caractère cosmopolite de l'île. Ainsi, près de 80 nationalités y sont représentées, les ressortissants de Saint-Domingue et d'Haïti étant les plus nombreux au sein de la population immigrée.

1. Redynamiser l'activité liée au tourisme

D'après l'INSEE, Saint-Martin comptait 7.000 établissements relevant du secteur marchand en 2002, 5.500 se limitant au chef d'entreprise. Comme il a déjà été précisé, l'activité de l'île dépend avant tout du tourisme. Ainsi, 70 % des voyageurs qui se rendent aux Antilles néerlandaises visitent Saint-Martin, qui accueille un million de touristes par an. La clientèle provient essentiellement d'Amérique du Nord, mais aussi d'Europe et d'Amérique du Sud.

Répartition des entreprises implantées à Saint-Martin par secteurs d'activité en 2002

Secteur d'activité	% du nombre d'entreprises
Services (sauf commerce)	68 %
Commerce	17 %
Bâtiment et travaux publics	9 %
Industrie	5 %
Agriculture et pêche	1 %

Source : Préfecture de la Guadeloupe.

Soutenue par une conjoncture internationale favorable, l'économie de Saint-Martin a connu une amélioration en 2004, après une longue période de crise. La situation reste néanmoins fragile et doit être confortée par une redynamisation de l'activité touristique.

a) Un développement des activités hôtelières accéléré par les lois de défiscalisation

Le développement économique de Saint-Martin a été fortement accéléré par les lois de défiscalisation, qui ont encouragé à partir de la fin des années 1980 les constructions hôtelières.

En effet, **la défiscalisation mise en place par la loi Pons** en 1986, dont les dispositions ont été modifiées à plusieurs reprises au cours des années 1990 dans un souci d'efficacité, a eu pour objet d'abaisser le coût du capital et, par conséquent, le seuil de rentabilité des investissements, et s'est substituée à une politique de subvention publique.

Depuis quelques années, les investisseurs arrivant à la fin du dispositif de défiscalisation peuvent être tentés d'abandonner l'activité hôtelière et de vendre leurs constructions sous forme d'appartements.

Ainsi, 14 hôtels, arrivant pour la plupart **au terme du régime de défiscalisation**, ont fermé ou se sont restructurés en résidences depuis 1995, soit une perte de 1.172 chambres. Une baisse trop importante de ses capacités hôtelières ferait encourir à l'île le risque d'une diminution de ses liaisons aériennes. Aussi les équipements hôteliers de Saint-Martin doivent-ils être restaurés.

L'hôtellerie est aujourd'hui le mode d'hébergement de près de 80 % des touristes venant à Saint-Martin. Après avoir atteint 60 % en 1994 et 1995, rattrapant la partie néerlandaise, le taux d'occupation des hôtels de la partie française a progressivement baissé jusqu'à 40 % en 2002, notamment après les attentats du 11 septembre 2001 qui ont entraîné une chute de la clientèle nord-américaine.

Le taux d'occupation des établissements hôteliers s'est élevé à 55 % en décembre 2003 et à 70,5 % en avril 2004, soit une progression notable puisqu'il faut remonter à l'année 2000 pour retrouver de tels taux d'occupation¹. Le bénéfice de cette croissance a toutefois été absorbé par la dépréciation du dollar face à l'euro.

b) L'évolution des infrastructures de la partie française

La partie française de Saint-Martin est équipée de deux ports et d'un aéroport. Le port de **Marigot**, géré par la commune, accueille exclusivement un trafic de passagers, généré notamment par des liaisons régulières avec Anguille et Saint-Barthélemy et qui s'est élevé en 2004 à près de 300.000 personnes.

¹ Le taux moyen d'occupation des hôtels s'est établi à 45,6 % pour l'année 2003.

La commune assure également la gestion du port de commerce de **Galibay**, dont le trafic connaît une progression très importante (50.000 tonnes en 1995, 300.000 en 2000).

En revanche, la gestion de **l'aéroport de Grand Case**, ouvert au trafic national, incombe au conseil général de la Guadeloupe, qui a financé la construction d'une nouvelle aérogare ouverte en 2004 et d'une tour de contrôle qui devrait être achevée en 2005. L'activité de l'aéroport est assurée par des liaisons régulières avec la Guadeloupe continentale et Saint-Barthélemy, ainsi que par des vols privés ou commerciaux nationaux et internationaux sur préavis. Son trafic annuel s'élève à près de 160.000 passagers.

De nombreuses compagnies étrangères souhaiteraient pouvoir exploiter l'aéroport de Grand Case lorsqu'il offrira des conditions de sécurité suffisantes. Un **projet d'ouverture de l'aéroport au trafic international** doit par conséquent être présenté devant la commission supérieure de l'infrastructure et de la navigation aérienne. Un allongement de la piste de 400 mètres permettrait en outre l'accueil des vols moyens courriers d'une capacité de 160 à 180 passagers.

Un protocole a été signé entre le conseil général et la commune prévoyant le transfert de la gestion de l'aéroport à la future collectivité d'outre-mer.

M. Albert Fleming, maire de Saint-Martin, a indiqué aux membres de la mission que l'activité économique de sa commune souffrait d'un déséquilibre des infrastructures entre les deux parties de l'île, celles de Sint Maarten ayant bénéficié récemment d'investissements importants.

Ainsi, l'aéroport international de **Princesse Juliana**, situé dans la partie hollandaise, accueille un trafic trente fois supérieur à celui de Grand Case en zone française et fait l'objet d'importants travaux de rénovation. Sint Maarten dispose également, à la différence de Saint-Martin, d'un **port en eau profonde** lui permettant d'accueillir la clientèle de nombreux paquebots de croisière.

c) Des atouts pour une redynamisation

Le **plan d'action de l'Etat pour le développement économique et social de Saint-Martin** a permis, à partir de 2003, d'enrayer l'érosion régulière de la destination, grâce à la mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer (cf infra), à la promotion de la destination et à la définition d'une stratégie et d'objectifs de clientèle entraînant une réhabilitation du parc hôtelier.

Rédigé en mai 2003, le plan d'action recense les priorités des services de l'Etat pour les années à venir sur le territoire de la commune de Saint-Martin. Piloté par le secrétaire général pour les affaires régionales et mis en œuvre par le sous-préfet des îles du Nord, il s'appuie sur la mobilisation des moyens de l'Etat et des fonds structurels, avec sept programmes : le développement économique, l'environnement, les infrastructures, l'éducation et la formation, la santé et la solidarité, la culture et la sécurité.

(1) Mettre en œuvre la loi de programme pour l'outre-mer

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer rassemble des dispositions dont la mise en œuvre rapide, dans le cadre du plan d'action de l'Etat, pourrait fortement contribuer à la redynamisation de l'économie saint-martinoise.

Cette loi prévoit en effet un **allègement renforcé des charges des entreprises** afin d'accroître leur **compétitivité**, alors qu'elles subissent des contraintes d'éloignement, d'insularité et un environnement régional où le coût du travail est faible.

A cet égard, il convient de souligner que le salaire minimum en vigueur dans la partie néerlandaise s'élève seulement à 600 euros par mois, alors qu'il dépasse 850 euros dans la partie française. Ainsi, la loi de programme porte l'exonération de charges sociales à 100 % du montant des cotisations patronales dans la limite d'un montant de rémunération égal au SMIC majoré de 50 %¹, pour les entreprises des secteurs de l'hôtellerie, du tourisme et de la restauration (article 1^{er} de la loi du 21 juillet 2003).

En outre la loi de programme pour l'outre-mer encourage plus particulièrement le secteur touristique, de façon à restaurer sa marge de rentabilité par le recours à l'investissement externe. Ainsi, **le taux de défiscalisation est porté à 70 % pour les travaux de rénovation ou de réhabilitation hôtelière** dans les DOM (article 21 de la loi du 21 Juillet 2003).

Les investisseurs pourront à nouveau imputer sur leur revenu global les déficits provenant de leurs investissements outre-mer, en matière de rénovation ou de réhabilitation hôtelière (article 22 de la loi du 21 juillet 2003). **Ce rétablissement de la « détunnelisation »**, qui avait été supprimée par la loi de finances pour 1998, permet donc aux investisseurs métropolitains de ne pas souffrir d'un éventuel déficit du projet soutenu².

¹ La majoration était auparavant de 30 %.

² Aux termes du I Bis de l'article 199 undecies B du code général des impôts, la détunnelisation est rétablie pour une durée de cinq ans, à compter de la date de clôture de l'exercice de livraison ou d'achèvement, aux opérations de rénovation ou de réhabilitation réalisées entre la date d'entrée en vigueur de la loi de programme pour l'outre-mer et le 31 décembre 2008.

Par ailleurs, en cas de location d'un hôtel ayant fait l'objet d'une rénovation ou d'une réhabilitation, le plafonnement des amortissements prévu à l'article 39 C du code général des impôts est supprimé pour une durée de cinq ans. Les investisseurs peuvent donc réduire leur matière imposable en déduisant sans limitation les amortissements de leurs investissements.

(2) Faire de l'évolution statutaire une opportunité pour le développement économique

Votre délégation estime que l'évolution statutaire doit être pour Saint-Martin une occasion de mettre en place des dispositifs favorables à son développement économique.

La future collectivité pourra, en effet, établir une fiscalité adaptée aux réalités économiques locales, dont la **stabilité et la clarté offriront une plus grande sécurité juridique, élément d'attractivité pour les investisseurs.**

Elle sera par ailleurs en mesure **d'engager une réflexion stratégique** sur son développement touristique, par une concertation étroite entre les élus et les socio-professionnels, au sein d'une structure adéquate.

A cet égard, si la création d'un casino à Saint-Martin était envisagée pour compenser, en ce domaine, le déséquilibre avec la partie néerlandaise, elle devrait faire l'objet d'un contrôle étroit de la part de l'Etat.

2. Rétablir l'équilibre financier de la commune

Depuis 1997, la situation financière de la commune de Saint-Martin est très dégradée. Le préfet règle le budget de la collectivité, suivant les avis de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe, depuis huit ans. Après une diminution au début des années 2000, le déficit est à nouveau en progression depuis 2002.

Évolution de la situation financière de la commune de Saint-Martin (millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déficit	9,58	10,39	2,34	4,20	1,53	8,72	16,47
Évolution	-	+8,45 %	-77 %	+179 %	-63 %	+569 %	+188,8 %

Source : préfecture de la région Guadeloupe

Cette situation financière difficile s'explique par l'absence de mode de gestion normalisé au sein de la commune et par un problème ancien de gestion de l'eau potable, la commune n'appliquant que partiellement les préconisations de la chambre régionale des comptes.

L'encours de la dette de la commune s'élève ainsi à 18.829.283,92 euros au 1^{er} janvier 2004, celle-ci recourant librement à l'emprunt pour financer ses programmes d'équipement, sans mettre en concurrence les prêteurs.

a) Les ressources financières de Saint-Martin

Dans son rapport sur les ressources budgétaires de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Martin, la société Hélix consulting¹ relève que la structure fiscale de la commune est marquée par un déséquilibre, les impôts directs représentant le double des taxes indirectes. Cette étude conclut à la nécessité d'une « *égalisation fiscale* », c'est-à-dire le rétablissement du principe de l'égalité de tous devant l'impôt, et d'une « *clarification fiscale* », pour laquelle la future collectivité d'outre-mer, si elle reçoit la compétence fiscale, devra définir des règles claires et précises d'application de la fiscalité.

L'étude évalue à 9,8 millions d'euros le manque à gagner pour la commune du fait du recouvrement incomplet des impôts directs locaux.

(1) La fiscalité directe

En 2003, la commune de Saint-Martin a perçu 5.130.800 euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et 181.500 euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Le produit de la taxe d'habitation s'est élevé à 1.543.200 euros la même année, la taxe professionnelle ayant quant à elle rapporté 5.546.300 euros à la commune².

Selon le rapport d'Hélix consulting, les taux de ces quatre taxes auraient augmenté de 55 % entre 1988 et 2003, afin de compenser la sous-évaluation des assiettes foncières des propriétaires et des occupants.

Le rapport précité évalue par ailleurs le manque à gagner des quatre taxes à 10 millions d'euros pour la commune, en raison d'un recouvrement incomplet. La commune souhaite par conséquent valoriser ses recettes existantes par **un meilleur recouvrement**, les élus souhaitant bénéficier en cette matière du concours de l'Etat.

¹ Cette étude a été conduite à la demande de la commune de Saint-Martin.

² Saint-Martin est la commune de Guadeloupe qui perçoit le produit de la taxe professionnelle le plus élevé.

(2) La fiscalité indirecte

La taxe sur les carburants, dont le taux s'élève à 0,06 euros par litre, contre 0,13 euros dans la partie néerlandaise, est la taxe indirecte dont le produit est le plus important pour la commune (4.331.712 euros en 2004).

Viennent ensuite, par ordre décroissant :

- les taxes additionnelles aux droits de mutation (962.801 euros en 2004) ;
- la taxe de séjour (833.186 euros en 2004) ;
- la taxe sur l'électricité (712.267 euros en 2004).

(3) Les dotations

Les recettes de fonctionnement de la commune de Saint-Martin proviennent pour plus de 50 % des dotations versées par l'Etat et du transfert par la région d'une partie du produit de l'octroi de mer perçu en Guadeloupe continentale.

En 2004, le transfert au titre de l'octroi de mer s'est élevé à 9.724.447 euros et la commune a reçu 5.215.229 euros au titre de la dotation globale de fonctionnement.

b) Des dysfonctionnements de gestion persistants

La commune n'a pas mis en place de comptabilité des dépenses engagées pour les services administratifs et techniques. Les **dépenses de fonctionnement** connaissent par ailleurs une progression mal maîtrisée. Elles ont en effet augmenté de 12 % en 7 ans, alors que les recettes de fonctionnement n'ont progressé que de 7 % sur la même période.

Le déficit provient également d'une difficulté de gestion des dépenses de personnel, qui ont progressé de 17 % depuis 1999 et représentent 48 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les effectifs municipaux se distinguent par un taux d'encadrement de 2 %, très inférieur à la moyenne nationale (8 %) et même à la moyenne des DOM (4 %).

La commune rencontre en outre des difficultés à mettre en place et à recouvrer des ressources propres telles que la taxe de séjour ou la taxe sur les locations de véhicules.

c) Le problème de la gestion de l'eau

L'île de Saint-Martin, qui ne dispose pas d'autres ressources en eau que la désalinisation d'eau de mer, a signé en 1984 avec l'UCDEM (Union caraïbe de dessalement de l'eau de mer ; groupe Véolia) une convention lui accordant une concession d'une durée de 35 ans pour produire 5.000 m³ par jour, grâce à un système de distillation. L'eau est ensuite rachetée par la commune au prix de 4,17 euros/m³, pour être revendue aux usagers.

La commune a choisi de compenser la différence entre le prix de vente de l'eau aux Saint-Martinois et son coût de production, trois fois supérieur. Jusqu'en 1998, le conseil régional de la Guadeloupe accordait une subvention permettant d'équilibrer les comptes de la régie des eaux de Saint-Martin. La suppression de cette subvention de 2,28 millions d'euros en 1998 a provoqué le début de la crise financière de Saint-Martin.

Ainsi, en 2002, le déficit de la régie des eaux représentait 73 % du déficit total de la commune, soit 1,4 million d'euros. L'audit réalisé en 2004 par la trésorerie générale de Guadeloupe a mis en évidence les insuffisances du contrat établi pour la distribution de l'eau.

Pour résorber ce déficit, la chambre régionale des comptes a préconisé le remplacement du procédé actuel d'alimentation en eau potable par un dispositif moins coûteux, ou une augmentation du tarif perçu auprès des usagers.

En effet, le recours à la technologie de l'osmose inverse¹ permettrait d'atteindre un coût de revient de 3,4 euros/m³, avec de surcroît une eau à température plus faible, réduisant le risque de légionellose.

d) Des perspectives d'amélioration

La commune a engagé plusieurs réformes destinées à améliorer sa gestion budgétaire. Elle a ainsi conduit une action conjointe avec les services fiscaux afin d'élargir l'assiette fiscale et d'optimiser ses recettes en améliorant le recouvrement des taxes. Elle s'astreint par ailleurs au respect du code des marchés publics.

Toutefois, la commune de Saint-Martin ne pourra s'extraire des difficultés budgétaires qu'elle rencontre depuis huit ans sans **régler le problème financier de la régie des eaux**.

¹ Issue d'une technologie mise au point par la NASA pour purifier et recycler l'eau rejetée et consommée par les cosmonautes, l'osmose inverse est un procédé consistant à faire passer l'eau par une membrane ultra-fine (pores de 0,0001 micron), semi-perméable, qui retient la quasi-totalité des éléments indésirables.

Elle devrait en outre mettre en place une comptabilité des dépenses engagées et une gestion prévisionnelle des effectifs, et appuyer sa politique d'investissement sur des plans de financement pérennes. Elle pourrait également réaliser des économies grâce à une gestion active de l'encours de sa dette, en établissant à cet effet une stratégie financière au regard des taux d'intérêt et du profil d'amortissement de ses emprunts.

e) Le plan d'action de l'Etat pour le développement économique et social de Saint-Martin

Il conviendra de s'interroger sur la nécessité de mettre en place comme le souhaitent plusieurs élus de l'actuelle municipalité, lors du changement de statut de la collectivité, un plan d'aide à la restructuration financière de Saint-Martin.

3. Préserver la qualité des services publics et de l'environnement

Devant votre délégation, M. Albert Fleming, maire de Saint-Martin, a estimé que la future collectivité devrait affronter trois questions essentielles pour son équilibre social et économique : l'immigration irrégulière, le maintien d'un niveau de soins satisfaisant et le défi de la scolarisation effective d'enfants d'origines très diverses.

a) Instaurer une coopération sanitaire avec la partie néerlandaise

L'hôpital de Saint-Martin souffre d'un endettement chronique, du fait de **l'insolvabilité d'une partie importante de ses patients** qui, conformément à la loi française, y sont soignés gratuitement même s'ils ne sont pas affiliés à la sécurité sociale. Les élus de Saint-Martin ont indiqué devant votre délégation que l'établissement était par conséquent confronté à un afflux de patients d'autant plus important que l'hôpital situé sur la partie néerlandaise de l'île suivait une politique inverse, en refusant les soins aux personnes dépourvues de couverture sociale.

D'une capacité autorisée de 72 lits, dont 16 de chirurgie et 17 de gynécologie-obstétrique¹, l'hôpital disposait pour l'année 2004 d'un budget d'exploitation de 14,914 millions d'euros, soit une augmentation de 68,3 % depuis 2000. Ses moyens en personnel ont également été augmentés, lui permettant de disposer de 32 postes de praticiens hospitaliers et de 187 postes non médicaux.

¹ Dans cette spécialité, les effectifs comprennent 4 praticiens hospitaliers et 10 sages-femmes.

L'amélioration de la gestion de l'hôpital, avec en particulier un meilleur recouvrement des recettes, devrait largement contribuer au rétablissement de ses finances.

La mortalité périnatale à Saint-Martin

864 accouchements ont été enregistrés en 2003 dans la partie française de l'île, contre 600 en partie hollandaise. Près de 40 % des femmes accouchées à l'hôpital de Saint-Martin n'avaient pas de couverture sociale. Le taux de mortalité périnatale s'élève à **29 %**, soit environ le double de la moyenne observée en Guadeloupe, 60 % des décès concernant les enfants des femmes dont la grossesse n'a pas été suivie.

Cette dégradation de la mortalité périnatale à Saint-Martin serait largement corrélée au déficit en personnel de la prévention maternelle et infantile (PMI) qui, confrontée à des difficultés de recrutement, ne dispose plus que d'une sage-femme sur les trois postes prévus et a dû concentrer son activité sur un seul site contre quatre auparavant¹.

Cette situation appelle la mise en place de consultations prénatales au centre hospitalier et une amélioration du suivi des grossesses à risques chez les femmes en situation de précarité, notamment par le rétablissement des effectifs de la PMI.

b) Les infrastructures scolaires face à la pression démographique

L'augmentation spectaculaire de la population de Saint-Martin, passée de 8.000 personnes à la fin des années 1980 à 35.000 aujourd'hui, s'est accompagnée d'un très fort accroissement des besoins en constructions scolaires. Cette situation est en outre aggravée par l'immigration clandestine, qui rend difficiles les prévisions d'effectifs.

Mme Pierre-Boisdur, inspectrice de l'éducation nationale, a indiqué à votre délégation que la scolarisation dans le premier degré était réalisée au sein de 50 classes maternelles et 152 classes élémentaires, plus de 4.500 élèves étant scolarisés dans ces classes en 2004. Relevant que les moyens mis en œuvre étaient satisfaisants, elle a néanmoins souligné les difficultés d'apprentissage liées à la langue, en particulier pour les enfants venant de Sint Maarten.

Il existe en effet une forte demande d'enseignement de l'anglais. Mais le choix d'enseigner le français également aux enfants venant de la partie néerlandaise est propice au développement de la francophonie sur l'île.

Le besoin en constructions neuves pour les trois prochaines années est estimé à 40 classes maternelles et 19 classes élémentaires, pour un coût minimal de 13,2 millions d'euros.

¹ Ainsi, le taux de mortalité périnatale ne s'élevait qu'à 14 % lorsque l'effectif des sages-femmes au sein de la PMI était au complet.

La commune ne pouvant assumer seule une telle charge, le concours des fonds structurels européens a été sollicité. L'opération pourrait ainsi bénéficier de 4,5 millions d'euros de la part du fonds européen de développement régional, sous réserve d'une participation identique de l'Etat. Celle-ci pourrait être prélevée sur le chapitre du contrat de plan Etat-région relatif à l'éducation.

M. Louis Mussington, conseiller régional de Saint-Martin, a estimé devant votre délégation que la construction d'un deuxième lycée serait nécessaire à terme pour faire face à l'augmentation du nombre d'élèves.

c) Maîtrise du sol et préservation de l'environnement

A la différence de Saint-Barthélemy, Saint-Martin ne devrait pas recevoir la compétence de fixer les règles applicables en matière d'urbanisme, mais exercera les pouvoirs aujourd'hui dévolus à la commune en ce domaine. La future collectivité sera également en mesure d'exercer les compétences du conseil régional en matière d'aménagement, notamment par l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer.

Dans l'hypothèse de l'adoption d'un tel document, l'association de la partie néerlandaise au sein d'un accord de coopération permettrait la mise en œuvre d'une stratégie cohérente à l'échelle de l'île.

En ce qui concerne la zone des cinquante pas géométriques, un intérêt écologique pourrait justifier qu'elle reste, pour sa partie non urbanisée, propriété de l'Etat. Le conservatoire du littoral en assurerait ainsi la protection.

Votre délégation a pu constater, lors de sa visite de l'île, que le littoral saint-martinois faisait l'objet d'une occupation très dense, des remblais ayant parfois été gagnés sur la mer.

La zone des cinquante pas géométriques

La réserve domaniale dite zone des cinquante pas géométriques est constituée d'une bande de terrain d'**une largeur de 81,20 mètres**, déterminée à partir de la limite du rivage de la mer¹. Création de Colbert, cette bande littorale large de cinquante pas était alors utilisée à des fins militaires pour la protection des habitants et appartenait au domaine public de l'Etat.

Au fil du temps, des parcelles de terrain de la zone des cinquante pas ont fait l'objet d'appropriations privées, en particulier après la loi n° 55-349 du 2 avril 1955, qui a placé cette zone dans le domaine privé de l'Etat, la rendant aliénable et prescriptible.

La loi littorale n° 86-2 du 3 janvier 1986 a de nouveau classé la zone des cinquante pas dans le domaine public maritime de l'Etat, interdisant toute cession et toute appropriation privée (art. L. 87 du code du domaine de l'Etat).

¹ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955.

Toutefois, ne font pas partie du domaine public maritime de l'Etat les terrains appartenant en propriété à des personnes privées ou publiques pouvant justifier de leur titre.

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer tend à permettre la régularisation de la situation des occupants sans titre en leur permettant d'acquérir le terrain qu'ils occupent à usage d'habitation principale, afin d'améliorer la salubrité d'immeubles souvent construits dans des conditions précaires.

Elle vise par ailleurs à **assurer une meilleure protection des espaces naturels** dans le domaine public de cette zone, en en confiant la gestion au Conservatoire du littoral.

Ainsi, en cas d'habitations groupées situées sur la forêt domaniale en limite de zones urbanisées, l'article L. 89-5 du code du domaine de l'Etat permet aux occupants sans droit ni titre d'acquérir leur terrain, après examen de leur demande par une commission.

La commission de vérification des titres instituée par la loi du 30 décembre 1996 est chargée d'apprécier la validité de tous les titres antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955.

A Saint-Martin, le dispositif mis en place dans le cadre de la loi de 1996 a permis d'enregistrer 112 demandes de validation de titres, dont près de 50 ont été acceptées, une trentaine ayant été jugées irrecevables.

La possibilité de cession à titre onéreux a quant à elle été fortement sollicitée, la commission des cinquante pas devant se prononcer sur près de 400 demandes, au titre de l'article R. 165 du code du domaine de l'Etat.

B. LE MAINTIEN D'UN PARTENARIAT AVEC L'ETAT POUR ACCOMPAGNER LE CHANGEMENT DE STATUT

1. Conséquences de l'évolution statutaire sur les ressources de la collectivité

a) La perte de certaines recettes et le coût des transferts de compétence

Les représentants et les services du conseil régional de la Guadeloupe ont souligné devant vos rapporteurs que l'évolution statutaire entraînerait, pour Saint-Martin, la perte des recettes importantes provenant de la part du produit de l'octroi de mer reversé par la région à l'actuelle commune, soit près de 10 millions d'euros par an.

Les élus du conseil général¹ de la Guadeloupe ont indiqué à vos rapporteurs qu'une commission *ad hoc* avait été créée au sein de leur assemblée pour examiner les conditions de sortie de Saint-Martin du département de la Guadeloupe.

Ils ont par ailleurs exprimé leurs préoccupations à l'égard du suivi des emprunts contractés par le conseil général afin de réaliser d'importants investissements sur l'île². Mme Jeanny Marc, vice-présidente du conseil général, a rappelé que le département avait ainsi financé la construction de trois collèges à Saint-Martin au cours des dernières années, et assurait par ailleurs le transport de 36 enfants handicapés et le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie à près de 150 bénéficiaires.

Votre délégation souligne le rôle important que devra jouer la **commission consultative d'évaluation des charges** à laquelle participeront, sous la présidence d'un magistrat de la chambre territoriale des comptes, des représentants de l'Etat, de la région, du département et de la nouvelle collectivité.

Ils estiment que cette commission devrait permettre d'assurer que le transfert de compétences ne soit pas réalisé au détriment de la région et du département de la Guadeloupe, en tenant compte des engagements financiers souscrits au bénéfice de Saint-Martin. Elle devrait également veiller à ce que la future collectivité puisse assumer ses nouvelles charges.

A cette fin, le projet de loi organique devrait prévoir que tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences vers la collectivité d'outre-mer de Saint-Martin sera accompagné du **transfert concomitant à celle-ci des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences**. Ces charges devraient être compensées par la dotation globale de fonctionnement ainsi que par le versement, par l'Etat, d'une dotation globale de compensation, dont le montant serait fixé chaque année par la loi de finances.

Il serait par ailleurs nécessaire que le transfert de compétences soit accompagné d'un **appui administratif de l'Etat** à la nouvelle collectivité.

¹ Cf la liste des personnes rencontrées en annexe.

² Voir en annexe le tableau fourni par le conseil général.

b) Le transfert d'impôts

Afin de compenser les transferts de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat, la région ou le département de la Guadeloupe ou la commune de Saint-Martin et la collectivité de Saint-Martin, celle-ci pourrait recevoir des transferts d'impôts. Elle pourrait ainsi maintenir un impôt sur le revenu et un impôt sur les sociétés¹ et percevoir les parts de la fiscalité directe locale jusqu'alors destinées au conseil régional et au conseil général.

c) Le maintien des dotations de l'Etat

Outre les recettes qu'elle pourra créer dans le cadre de la compétence fiscale qui devrait lui être attribuée, la future collectivité de Saint-Martin pourrait percevoir les recettes de fonctionnement traditionnellement prévues par le code général des collectivités territoriales (C.G.C.T.). Certaines de ces recettes ont déjà été mises en place par la commune.

Il s'agit notamment des taxes foncières, de la taxe d'habitation, de la taxe professionnelle, de la taxe additionnelle à certains droits d'enregistrement, et de la taxe sur l'électricité (art. L. 3332-1, du L. 3332-2 et L. 4331-2 du C.G.C.T.).

La future collectivité d'outre-mer devrait par ailleurs recevoir chaque année de l'Etat une dotation globale de fonctionnement, dont le montant correspondrait la première année aux montants cumulés des dotations de l'Etat versées à la section de fonctionnement du budget de la commune de Saint-Martin l'année précédente, revalorisé suivant les règles définies par l'article L. 1613-1 du C.G.C.T.

Les recettes de la section d'investissement de la future collectivité pourraient être alimentées par le versement de la dotation globale d'équipement des départements, des versements du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée² et une dotation globale de construction et d'équipement scolaire.

Enfin, comme pour Saint-Barthélemy, les conditions de maintien de la continuité territoriale devraient être adaptées après l'évolution statutaire, qui retirera à la collectivité le bénéfice de la dotation spécifique versée par l'Etat à la région de la Guadeloupe.

¹ A titre indicatif, dans la commune de Saint-Martin, ces deux impôts ont respectivement rapporté 5.885.000 euros et 1.935.000 euros en 2002.

² Dans la mesure où la future collectivité acquitterait la TVA au titre de ses dépenses d'investissement.

2. Institutions et compétences de la future collectivité d'outre-mer de Saint-Martin

Largement inspirées de celles d'un département, les institutions de Saint-Martin devraient comprendre, comme celles de Saint-Barthélemy, le conseil général et son président, le conseil exécutif, le conseil économique, social et culturel. Saint-Martin serait par ailleurs dotée de conseils de quartier.

En outre, comme Saint-Barthélemy, la collectivité de Saint-Martin serait représentée au Parlement par un député et un sénateur.

a) Le conseil général

Les affaires de la collectivité devraient être gérées par une assemblée délibérante dénommée conseil général, qui comprendrait **23 membres élus pour cinq ans**, au scrutin de liste à deux tours. La liste qui recueillerait la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou, à défaut, au second tour, recevrait huit sièges, les autres sièges étant répartis entre toutes les listes à la représentation proportionnelle.

Le **Gouvernement pourrait**, suivant une disposition habituelle du droit des collectivités territoriales¹, **dissoudre le conseil général** si son fonctionnement se révélait impossible, ou à la demande de son président, par décret motivé en Conseil des ministres.

En cas de **dissolution** du conseil général, comme en cas de démission de tous ses membres ou d'annulation définitive de leur élection, son président serait chargé d'expédier les affaires courantes.

Comme le conseil général d'un département, celui de Saint-Martin devrait se réunir au moins une fois par trimestre, à l'initiative de son président². Il pourrait en outre être réuni à la demande du conseil exécutif, du quart des membres du conseil général ou du représentant de l'Etat.

Les règles de *quorum* applicables au conseil général de Saint-Martin devraient reprendre les dispositions prévues par l'article L. 3121-11 du C.G.C.T pour les assemblées départementales. Ainsi, il ne pourrait délibérer en l'absence de la majorité absolue de ses membres. Néanmoins, si le conseil ne se réunissait pas en nombre suffisant pour délibérer au jour de sa convocation, il pourrait tenir une réunion de plein droit trois jours plus tard, ses délibérations étant alors valables quel que soit le nombre des présents.

¹ cf. l'article L. 3121-5 du code général des collectivités territoriales relatif à la dissolution d'un conseil général dont le fonctionnement se révélerait impossible, l'article L. 4132-4 pour les conseils régionaux et l'article L. 2121-6 pour les conseils municipaux.

² cf. l'article L. 3121-9 du C.G.C.T.

Le conseil général fixerait les règles applicables à la collectivité dans **les matières de sa compétence**, soit :

- les impôts, droits et taxes, à l'exception de ceux assurant le financement des régimes de protection sociale et la réglementation relative aux modalités de recouvrement des impôts ;

- le cadastre ;

- le droit domanial et des biens de la collectivité ;

- l'accès au travail des étrangers ;

- le tourisme ;

- la création et l'organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

L'Etat conserverait la compétence de fixer dans ces matières les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions, le conseil général pouvant tout de même assortir de peines d'amende¹ les infractions aux règles qu'il édicte.

Le conseil général pourrait également prévoir l'application de peines correctionnelles ou contraventionnelles d'emprisonnement, sous réserve d'une homologation préalable de sa délibération par la loi. L'article 21 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dote cette collectivité de prérogatives similaires.

Il pourrait en outre prévoir que l'administration applique aux infractions fiscales des amendes, des majorations ou le paiement d'intérêts ou d'indemnités de retard.

Le conseil général exercerait les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux conseils municipaux, aux conseils généraux et aux conseils régionaux.

Les **délibérations du conseil général** relevant du domaine de la loi, dénommées « **Actes** », devraient être adoptées à la majorité absolue des membres.

Le projet de loi organique permettrait au conseil général, à condition qu'il y ait été habilité à sa demande par la loi ou par le décret, **d'adapter à l'organisation particulière de Saint-Martin les dispositions législatives et réglementaires en vigueur** ne portant pas sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

¹ Ces peines ne pourraient excéder le maximum prévu par l'article 131-13 du code pénal, soit 3.000 euros.

Il serait par ailleurs consulté sur les projets et propositions de loi, sur les projets d'ordonnance ou de décret introduisant, modifiant ou supprimant des dispositions particulières à Saint-Martin, ainsi que sur les propositions d'actes de l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques à l'île. Le délai d'un mois dont disposerait le conseil général pour se prononcer pourrait être réduit à 15 jours en cas d'urgence, à la demande du représentant de l'Etat.

Il pourrait enfin, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier, dans le respect des engagements internationaux auxquels la France est partie, des accords avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

b) Le président du conseil général

Le président du conseil général serait élu à la majorité absolue des membres du conseil général et **présiderait également le conseil exécutif**. Il serait seul chargé de l'administration et dirigerait les services. Il serait par ailleurs, comme les vice-présidents, officier de police judiciaire et officier d'état civil.

Comme le président du conseil général de Saint-Barthélemy, il pourrait être chargé par une délibération de l'assemblée, pour la durée de son mandat, de prendre les décisions concernant la préparation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fourniture et de services susceptibles d'être passés sans formalités préalables en raison de leur montant.

Le projet de loi organique relatif au statut de Saint-Martin devrait également prévoir un mécanisme de mise en cause du président de l'exécutif, en s'inspirant de celui adopté pour le gouvernement de la Polynésie française¹.

La responsabilité du président pourrait ainsi être mise en cause par le vote d'une motion de défiance du conseil général. Une telle motion, qui devrait comporter le nom du candidat appelé à exercer la fonction de président du conseil général en cas d'adoption, devrait être signée par le tiers des conseillers généraux. Elle devrait par ailleurs recueillir la majorité absolue des membres du conseil général pour être adoptée. Dans une telle hypothèse, les autres membres du conseil exécutif seraient également renouvelés.

Après y avoir été autorisé par délibération du conseil exécutif, le **président du conseil général pourrait négocier et signer**, dans les matières relevant de la compétence de la collectivité, **des conventions de coopération décentralisée** avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs

¹ Cf. art. 156 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

groupements et établissements publics. De telles conventions seraient soumises à l'approbation du conseil général et entreraient en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat.

Cette compétence pourrait être particulièrement mise à profit par Saint-Martin pour conclure des accords avec la partie néerlandaise de l'île.

c) Le conseil exécutif

Le conseil exécutif de la collectivité, qui serait élu par le conseil général, serait présidé par le président de ce dernier et composé de quatre vice-présidents et de deux autres conseillers.

Le président du conseil général pourrait convoquer le conseil exécutif quand il le jugerait utile. Il en arrêterait l'ordre du jour, y inscrivant, à la demande du représentant de l'Etat, toute question relevant de la compétence de ce dernier. Les réunions du conseil exécutif ne seraient pas publiques mais feraient l'objet d'un communiqué.

Il pourrait être dissout par décret motivé pris en Conseil des ministres, après avis du conseil général, si le fonctionnement des institutions se révélait impossible ou à la demande de son président.

Organe exécutif de la collectivité, le conseil exécutif serait chargé collégalement et solidairement de ses affaires. Il lui reviendrait par conséquent **d'arrêter les projets d'actes**, ainsi que les autres projets de délibérations à soumettre au conseil général, et de prendre les règlements nécessaires à la mise en œuvre des actes et des autres délibérations.

Les membres du conseil exécutif exerceraient donc les compétences des adjoints au maire, des vice-présidents et membres des commissions permanentes du conseil général et du conseil régional.

Le conseil pourrait charger chacun de ses membres d'assumer et de contrôler un secteur de l'administration. Il délibérerait sur les décisions individuelles en matière d'autorisation de travail des étrangers¹, d'autorisation d'utilisation ou d'occupation du sol et de nomination aux emplois fonctionnels de la collectivité.

Enfin, le conseil exécutif devrait être consulté par le ministre chargé de l'outre-mer ou par le représentant de l'Etat sur la préparation des plans opérationnels de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs, sur la desserte aérienne et sur la réglementation du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers et de la délivrance du titre de séjour.

¹ En cette matière, le droit commun prévoit que l'autorisation doit être titulaire tout étranger pour exercer à temps plein ou à temps partiel une activité professionnelle salariée est délivrée par le préfet du département où réside l'étranger (art. R. 341-1 du code du travail).

d) Le conseil économique, social et culturel

Le conseil général de Saint-Martin, comme celui de Saint-Barthélemy, devrait être assisté, à titre consultatif, d'un conseil économique, social et culturel, composé selon des règles analogues.

Afin de prendre en compte les particularités de l'île, ce conseil comprendrait deux sections, l'une économique, l'autre sociale et culturelle.

La consultation du conseil économique, social et culturel serait obligatoire sur la répartition et l'utilisation des crédits de l'Etat destinés à des investissements intéressant la collectivité, sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Martin ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité. Il serait également consulté sur les projets d'actes du conseil général à caractère économique, social et culturel.

e) Les conseils de quartier

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a rendu la création de conseils de quartier obligatoire dans les communes de 80.000 habitants et plus, et facultative dans les communes dont la population est comprise entre 20.000 et 79.999 habitants¹.

Reprenant ces dispositions, le projet de loi organique relative au statut de Saint-Martin devrait prévoir la création de conseils de quartier dont le conseil général fixerait le périmètre, la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement.

Les conseils de quartier devraient être consultés par le président du conseil général avant toute délibération de cette assemblée sur :

- l'établissement, la révision ou la modification du **plan local d'urbanisme**, lorsque le périmètre du quartier est concerné ;

- tout projet d'aménagement ou d'implantation d'équipements de proximité entrant dans le périmètre du quartier.

Les conseils de quartier pourraient en outre être consultés par le président du conseil général ou par tout membre du conseil général, ainsi que par le représentant de l'Etat sur toute question relevant de la compétence de ce dernier.

¹ Art. 1^{er} de la loi n° 2002-267 du 27 février 2002, art. L. 2143-1 du CGCT.

3. La présence de l'Etat dans la future collectivité

Les élus de Saint-Martin ont exprimé devant votre délégation le souhait que l'Etat renforce, lors de l'évolution statutaire, sa présence dans certains domaines tels que la lutte contre l'immigration clandestine.

Les services fiscaux ont également estimé qu'un partenariat étroit entre la future collectivité et l'Etat devrait être organisé pour assurer notamment les fonctions de recouvrement des impôts, dont les performances conditionneront en partie le retour à l'équilibre financier. Aussi paraîtrait-il pertinent de créer à Saint-Martin un centre des impôts.

a) Le représentant de l'Etat

Le représentant de l'Etat dans la future collectivité de Saint-Martin devrait avoir rang de préfet et être seul habilité à s'exprimer au nom de l'Etat devant le conseil général.

Il recevrait les mêmes prérogatives en matière d'ordre public, de sécurité et de contrôle de légalité que le représentant de l'Etat dans la collectivité d'outre-mer de Saint-Barthélemy.

Ses fonctions pourraient, de façon transitoire, être confiées au préfet de la Guadeloupe et, à terme, être cumulées par la même personne avec celles de représentant de l'Etat à Saint-Barthélemy.

Il devrait disposer des moyens nécessaires pour **exercer un contrôle de légalité efficace** des actes de la future collectivité d'outre-mer.

b) La coopération des services de l'Etat avec la collectivité

Le conseil général pourrait, comme dans l'île voisine, disposer en tant que de besoin du concours des services déconcentrés de l'Etat pour la préparation et l'exécution de ses délibérations, selon des modalités fixées par convention entre le représentant de l'Etat et le président du conseil général.

En outre, des conventions entre l'Etat et la collectivité fixeraient les modalités de mise à la disposition de la collectivité des agents et des services de l'Etat. Ces conventions pourraient s'étendre au concours d'organismes ou d'établissements publics situés en métropole.

L'Etat devrait ainsi réaliser un effort de formation auprès des élus de Saint-Martin et leur apporter son appui au cours des premières années suivant l'accession au statut de collectivité d'outre-mer.

c) Le contrôle des comptes de la future collectivité

Dans des formes semblables à celles concernant Saint-Barthélemy, le statut de Saint-Martin devrait prévoir que le représentant de l'Etat transmet le budget de la collectivité à la chambre territoriale des comptes, qui serait composée de membres de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe.

4. Les relations de la future collectivité avec l'Union européenne

A la différence de Saint-Barthélemy, Saint-Martin pourrait souhaiter conserver le **statut de région ultra-périphérique**, afin de bénéficier du **maintien des fonds structurels et de l'acquis communautaire**, qui assure un niveau élevé de sécurité en matière sanitaire, environnementale ou alimentaire.

Commune de la Guadeloupe, Saint-Martin bénéficie des fonds structurels dans le cadre de l'objectif 1. Ainsi, le montant total des opérations prévues à Saint-Martin par le DOCUP¹ 2000-2006 s'élève à 26.240.565,86 euros.

Il ressort des entretiens de votre délégation avec les élus de Saint-Martin que le choix de la future collectivité relatif à un statut européen semble **indissociable de la stratégie conduite à l'égard de la partie néerlandaise de l'île**. Il apparaît en effet que l'obtention par les deux parties d'un statut identique permettrait de mieux assurer la cohésion et l'équilibre de l'île.

En effet, Sint Maarten est soumise à un statut de PTOM, qui lui permet de s'exonérer des normes européennes et lui offre ainsi un avantage compétitif par rapport à la partie française. Toutefois, il pourrait être préférable que Saint-Martin reste une RUP, afin de préserver un environnement normatif satisfaisant.

De plus, les difficultés financières et les besoins de développement de l'actuelle commune montrent la nécessité de préserver l'aide issue des fonds structurels européens. A cet égard, Saint-Martin devrait demeurer éligible à ces fonds, en remplissant en particulier la condition d'un PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

¹ Dans le cadre de la politique régionale, un Document unique de programmation, communément appelé DOCUP, est un programme pluriannuel de développement qui fait le diagnostic d'une situation, indique les pistes à suivre pour développer une région et le montant de l'aide européenne et des cofinancements nationaux. Le DOCUP est élaboré par les Etats membres, en partenariat avec les collectivités et les partenaires sociaux, puis approuvé par la Commission européenne. Il est mis en oeuvre, sous la responsabilité du Préfet de région.

En outre, le projet de loi organique relative au statut de Saint-Martin devrait comporter des **dispositions concernant la situation de l'île par rapport aux institutions européennes**.

Elle devrait en effet permettre au président du conseil général de la future collectivité de participer, à sa demande, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne et les Communautés européennes portant sur les relations de la future collectivité avec ces dernières.

Le président du conseil général pourrait en outre demander à l'Etat de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne et les Communautés européennes afin d'obtenir des mesures spécifiques pour le développement de la collectivité.

C. LES ENJEUX DE SÉCURITÉ ET L'INDISPENSABLE COOPÉRATION AVEC LA PARTIE NÉERLANDAISE

Un protocole de coopération transfrontalière a été négocié en 2002 entre la commission exécutive du conseil de Sint Maarten et la mairie de Saint-Martin, afin de développer la coopération en matière d'environnement, de développement durable, d'éducation, de culture et d'action sociale.

Ce projet n'a pas été signé par la partie française, le préfet s'y étant opposé au motif que le maire de Saint-Martin était incompétent dans certaines des matières visées (éducation, immigration, sécurité civile). L'évolution statutaire devrait permettre à Saint-Martin de s'engager de façon plus pertinente dans la coopération transfrontalière décentralisée.

1. La lutte contre l'immigration clandestine

Saint-Martin est confrontée à une immigration irrégulière en provenance des îles voisines, moins favorisées, dont la population aspire à une meilleure couverture sociale, à la scolarisation de ses enfants, voire à une régularisation qui lui ouvrirait les portes de l'Europe continentale¹. La proportion de population étrangère, estimée à près d'un tiers à Saint-Martin, pose ainsi des difficultés en termes d'intégration, exacerbées par le ralentissement de l'activité économique au cours des dernières années.

La lutte contre l'immigration clandestine est largement assumée par les services de la police aux frontières, dont les effectifs sont passés de 25 à 30 entre juin 2002 et 2004. Au cours du premier trimestre 2004, le nombre de reconduites à la frontière a augmenté de près de 80 %, passant de 39 à 70.

¹ L'immigration irrégulière touche Saint-Barthélemy de façon beaucoup plus modérée.

Les services de la police aux frontières, présents à Saint-Martin depuis 1982, ont indiqué à votre délégation que les **divergences entre les deux parties de l'île en matière de visas** favorisaient une immigration clandestine importante, les personnes arrivant à Sin Maarten de façon régulière, ce qui leur permet alors de se déplacer sans contrôle dans la partie française de Saint-Martin. En effet, à la différence de la partie française, la partie néerlandaise ne demande pas de visas aux ressortissants d'Haïti et de l'île de la Dominique.

Une **convention de coopération policière signée en 1994** devait initier une coopération opérationnelle entre les services de l'immigration français et néerlandais, mais n'a pas encore été ratifiée par le Parlement de La Haye en raison d'un désaccord entre les Antilles néerlandaises et le royaume des Pays-Bas. Une négociation est en cours pour conclure un nouvel accord de coopération policière opérationnelle qui se substituerait à celui de 1994. Une telle convention risque cependant de n'avoir qu'une portée limitée en l'absence de toute harmonisation en matière de visas.

En outre, la **lutte contre le travail illégal**, essentielle à la prévention de l'immigration clandestine, a fait l'objet d'un plan d'action renforcé élaboré par le préfet de la Guadeloupe.

2. Un contexte favorable au développement de la délinquance et de la criminalité

a) Le maintien d'un taux élevé de délinquance

En dépit d'une diminution de 25 % de la délinquance de voie publique et de 14,5 % de la délinquance générale en 2003, le taux de délinquance reste très supérieur à la moyenne nationale : 85 ‰ contre 66,66 ‰. Il s'établit en Guadeloupe à 49 ‰.

Alors que Saint-Martin rassemble 8 % de la population totale de la Guadeloupe, **elle concentre 22 % de la délinquance globale de la région en 2003** et 21 % de la délinquance de voie publique constatée par la gendarmerie, qui assume la responsabilité de la sécurité générale sur l'île.

Les effectifs de gendarmerie présents à Saint-Martin ont connu une augmentation importante, passant de 38 militaires en 1998 à 62 en 2002. Ils comprennent, pour la sécurité publique, deux brigades territoriales, un peloton de surveillance et d'intervention ainsi qu'une brigade nautique et, pour les investigations judiciaires, une brigade de recherche.

En outre, deux pelotons de la gendarmerie mobile sont détachés en permanence à Saint-Martin depuis novembre 2003. La charge de l'unité spécialisée dans les investigations criminelles (10 militaires) semble particulièrement lourde.

La délinquance sévissant à Saint-Martin se caractérise par un recours quasi-systématique à la violence et à la menace par l'emploi d'une arme, pour un préjudice matériel souvent faible, touchant essentiellement les touristes.

Lors de la réunion de travail de la mission avec les services de police et de gendarmerie, M. Martial Meuriot, commandant la compagnie de gendarmerie des Îles du Nord, a estimé que si **l'éloignement de l'autorité judiciaire** permettait d'écarter les grands délinquants en les incarcérant à Basse-Terre, il renforçait le **sentiment d'impunité des petits délinquants** multirécidivistes, dont la comparution est sans cesse repoussée.

En outre, après une longue période de sous représentation des administrations, la partie française de l'île est aujourd'hui confrontée à une **connaissance imprécise des lois et règlements** chez une grande partie de la population, qui favorise les pratiques telles que la fraude fiscale, le travail illégal et les constructions illicites.

b) La criminalité organisée

La situation géographique de Saint-Martin au sein de l'arc antillais, sur les axes d'approvisionnement de l'Amérique du nord et de l'Europe, en fait **un lieu propice aux trafics tels que celui des stupéfiants**. Le trafic de stupéfiants s'accompagne en outre d'activités de **blanchiment de capitaux**.

L'absence de contrôle systématique aux ports et aéroports facilite en outre le stockage de marchandises en transit, tandis que l'enchevêtrement des eaux territoriales et la partition de l'île favorisent les mouvements des narcotrafiquants. Ainsi, les saisies de stupéfiants (cocaïne, héroïne, cannabis) à Saint-Martin et à l'arrivée à Roissy des vols provenant de Juliana se sont élevées à 162,5 kg en 2003.

M. Jean-Louis Olive, contrôleur principal, commandant la brigade garde-côtes des douanes¹, a souligné la nécessité de recourir, dans un tel contexte, à des **équipements nautiques performants**, les narcotrafiquants utilisant des embarcations très rapides.

Les garde-côtes de Saint-Martin sont ainsi équipés d'une vedette destinée au travail de renseignement et de surveillance et d'un intercepteur rapide. Toutefois, ils ne disposent pas d'un budget suffisant pour assurer le

¹ Cette brigade comprend 13 agents, pour un effectif théorique de 20 personnes.

fonctionnement de ces outils complémentaires, ce qui est particulièrement regrettable¹.

c) La nécessité d'une coopération policière et judiciaire avec la partie néerlandaise

M. Martial Meuriot a indiqué aux membres de la mission que les ressortissants des îles environnantes (Haïti, République dominicaine, île de la Dominique, Jamaïque) séjournaient brièvement sur l'île pour commettre des délits, **Sint Maarten n'appartenant pas à l'espace Schengen** et ne soumettant pas les séjours de courte durée à une obligation de visa.

Il a déclaré que les grands délinquants se retranchaient aisément dans la partie néerlandaise, grâce à l'absence de frontière et au défaut de coopération policière pour les recherches opérationnelles. A cet égard, il a souligné le manque de progrès de la coopération avec les autorités de Sint Maarten, concluant à la **nécessité d'un accord de coopération bilatérale en matière de police**. En effet, les procédures auxquelles sont soumises les forces de police et de gendarmerie, telles que les demandes d'entraide et les commissions rogatoires internationales, rendent difficiles les interventions rapides.

Le travail de renseignement, essentiel dans la lutte contre la criminalité organisée, requiert également un développement des échanges avec la partie néerlandaise.

La coopération policière pourrait **s'inspirer utilement de la pratique européenne** dans le cadre de la convention d'application des accords de Schengen, qui prévoit notamment un droit d'observation et de poursuite d'un pays à l'autre².

Les actions entreprises pour instaurer une coopération n'ont pour l'instant pas donné lieu à des résultats tangibles. Ainsi, en décembre 2001 a été prise une décision bipartite d'autoriser la police aux frontières à accéder aux fiches de débarquement de certains passagers arrivant à l'aéroport de Juliana. Toutefois, malgré la désignation à cette fin d'un agent de la PAF, le

¹ En décembre 2004, lors du déplacement de la mission à Saint-Martin, la vedette n'était plus utilisée depuis 13 mois, en raison d'une panne.

² Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée à Schengen le 19 juin 1990. L'article 40 de cette convention prévoit que « Les agents d'une des Parties Contractantes qui, dans le cadre d'une enquête judiciaire, observent dans leur pays une personne présumée avoir participé à un fait punissable pouvant donner lieu à extradition, sont autorisés à continuer cette observation sur le territoire d'une autre Partie Contractante lorsque celle-ci a autorisé l'observation transfrontalière sur la base d'une demande d'entraide judiciaire présentée au préalable. » Son article 41 dispose par ailleurs que les agents d'une des Parties Contractantes qui, dans leur pays, suivent une personne prise en flagrant délit d'une infraction telle que, notamment, le trafic illicite de stupéfiants sont autorisés dans certaines conditions à continuer leur poursuite sans autorisation préalable sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

champ de consultation, limité aux passagers des lignes régulières arrivant de France, est apparu trop restrictif pour délivrer des renseignements utiles.

A défaut d'accord formalisé, la coopération judiciaire sur le terrain se fonde sur des échanges informels entre les magistrats.

Par ailleurs, une convention bilatérale relative à l'assistance douanière a été conclue en janvier 2002 mais n'a pas encore été ratifiée par la France, les stipulations relatives à la création d'un droit de poursuite dans toute l'île paraissant présenter des difficultés en droit interne.

Les membres de la mission considèrent que la coopération policière et judiciaire entre les deux parties de l'île conditionne le développement d'une politique pénale cohérente et efficace à Saint-Martin.

3. L'organisation de la justice dans les îles du Nord

Un tribunal d'instance ayant dans son ressort les deux îles du Nord est établi à Marigot (Saint-Martin). Outre un juge d'instance, ce tribunal comprend un greffier en chef, deux greffiers et trois agents. Les îles du Nord relèvent par ailleurs du ressort du tribunal de grande instance de Basse-Terre.

Selon les informations recueillies auprès des magistrats de ces juridictions, certaines compétences du tribunal de grande instance sont exercées à Saint-Martin par voie de **délégation dans certaines matières** et au moyen **d'audiences foraines dans les autres**.

Ainsi, en matière civile, le juge d'instance de Saint-Martin exerce par délégation les compétences de juge de l'exécution et de juge des affaires familiales, les autres compétences s'exerçant directement à Basse-Terre.

En matière pénale, le tribunal correctionnel de Basse-Terre tient une fois par mois une audience à juge unique, présidée par le juge d'instance de Saint-Martin, ainsi qu'une audience collégiale, le président et un assesseur se déplaçant alors de Basse-Terre à Saint-Martin. Le procureur et ses trois substituts (dont un poste est vacant) se rendent régulièrement à Saint-Martin pour des audiences et des réunions de travail.

L'île de Saint-Martin ne disposant pas d'une maison d'arrêt, les affaires importantes nécessitant une incarcération sont jugées à Basse-Terre. Les détenus doivent alors être transférés par avion jusqu'à Pointe-à-Pitre, puis conduits par la route à la maison d'arrêt de Basse-Terre.

Cette situation complique considérablement l'organisation des déferrements à caractère urgent. En effet, les transferts rendent les escortes de

gendarmes ou de policiers indisponibles pendant deux jours¹ et les procédures engagées doivent tenir compte des contraintes liées aux possibilités de transport en Guadeloupe continentale.

Saint-Martin et, dans une moindre mesure, Saint-Barthélemy génèrent **près d'un tiers du contentieux civil et pénal du tribunal de grande instance de Basse-Terre**, alors qu'ils ne représentent qu'un quart de son ressort. En 2003, près de la moitié des informations judiciaires ouvertes par le parquet de Basse-Terre concernaient Saint-Martin.

S'agissant de la justice des mineurs, le juge des enfants de Basse-Terre préside une audience foraine par mois à Saint-Martin. Le tribunal mixte de commerce et le conseil des prud'hommes se déplacent également une fois par mois à Saint-Martin, le premier tenant en outre une audience par trimestre à Saint-Barthélemy.

La sous représentation de la justice à Saint-Martin paraît d'autant plus dommageable que l'île est confrontée à une délinquance bien implantée et à une double nationalité favorisant la criminalité organisée.

Les membres de la mission estiment que dans le contexte de l'évolution statutaire, **l'installation permanente d'un magistrat du parquet et, le cas échéant, la construction d'une maison d'arrêt, seraient de nature à améliorer l'efficacité des procédures ainsi que le suivi et la coordination des enquêtes.**

*

* *

Votre délégation a observé que les élus locaux de Saint-Barthélemy et Saint-Martin souhaitent assumer de nouvelles compétences, sans ignorer les relatives fragilités de leur développement économique.

La clarification et la stabilisation du régime juridique des deux îles devrait mettre un terme à des solutions empiriques peu satisfaisantes au regard du droit et préjudiciables à leur image.

Bénéficiant d'atouts naturels indéniables et d'une situation géographique favorable à l'activité touristique, elles doivent, compte tenu de l'exiguïté de leur territoire, maîtriser leur urbanisation.

¹ Ces transferts sont fréquents puisque près d'un tiers des détenus de la maison d'arrêt de Basse-Terre viennent de Saint-Martin (53 sur 177 en avril 2003).

Il paraît en outre indispensable que l'Etat continue à y exercer des compétences notamment en matière de sécurité, afin de préserver la cohésion sociale dans les îles du Nord de la Guadeloupe.

Chacune des futures collectivités d'outre-mer, disposant d'institutions et de compétences adaptées à ses particularités, devrait ainsi être en mesure d'assumer son destin dans la République.

ANNEXES

**PROGRAMME DU DÉPLACEMENT DE LA MISSION
D'INFORMATION A SAINT-BARTHÉLEMY
ET SAINT-MARTIN DU 9 AU 14 DÉCEMBRE 2004**

Jeudi 9 décembre 2004

- 12 H 00 Départ de Paris Orly
16 H 00 Arrivée à Pointe-à-Pitre
17 H 30 – 18 H 30 Entretien avec M. Denis LABBE secrétaire général de la
Préfecture située à Basse-Terre
18 H 40 – 19 H 40 Entretien avec Mme Josette BOREL-LINCERTIN,
première vice-présidente du conseil régional, à l'hôtel du
conseil régional
20 H 00 Dîner à l'invitation
de Mme Lucette MICHAUX-CHEVRY, sénatrice,
à sa résidence à Gourbeyre

Vendredi 10 décembre 2004

- 08 H 30 – 09 H 30 Entretien avec des élus du conseil général
(Mme Jeanny Marc, 1^{ère} vice-présidente,
M. Michel Magras et M. Guillaume Arnell),
au palais du conseil général
10 H 00 – 10 H 30 Rencontre avec la presse à l'hôtel Saint-Georges, à
Saint-Claude
12 H 00 Déjeuner libre dans la région de Pointe à Pitre
15 H 00 Arrivée à Saint-Barthélemy
17 H 00 Réunion en mairie avec la municipalité
20 H 00 Dîner à Gustavia à l'invitation du maire, M. Bruno
MAGRAS

Samedi 11 décembre 2004

- 9 H 30 Visite de la station Météo de Saint-Barthélemy avec son
directeur, M. FURY
10 H 15 Visite de l'hôpital de Bruyn, hôpital local de Saint-
Barthélemy
11 H 00 Point de presse
11 H 30 Rencontre avec les socioprofessionnels du Comité de
liaison économique, à l'hôtel Manapany

12 H 30 Déjeuner avec M. Bruno Magras, maire, M. Maurice Michaud, sous-préfet, et les socioprofessionnels
Après-midi Visite de l'île

Dimanche 12 décembre

16 H 45 Arrivée à Saint-Martin
20 H 00 Dîner à Marigot avec M. Maurice MICHAUD, sous préfet des Iles du Nord

Lundi 13 décembre 2004

10 H 00 Rencontre avec le conseil municipal à la mairie
12 H 30 Déjeuner à l'invitation de M. Albert FLEMING, maire
à partir de 15 H 00 Rencontres à la sous-préfecture
15 H 00 M. Guillaume ARNELL, conseiller général,
15 H 30 M. Louis-Constant FLEMING, conseiller général,
16 H 00 M. Louis MUSSINGTON, conseiller régional,
17 H 00 Point de presse à la sous-préfecture
17 H 45 Réunion avec les socioprofessionnels à la CCI
20 H 00 Dîner à Grand Case, à l'invitation de M. Maurice MICHAUD, sous préfet des Iles du Nord

Mardi 14 décembre 2004

09 H 00 A la sous-préfecture réunion avec les chefs de services :
- le trésorier municipal : M. CONTANT
- l'inspecteur des impôts : M. PUJOL
- le responsable du cadastre : M. RATON
- l'inspecteur des douanes : M. CHAUVIN
- l'inspectrice de l'Education Nationale :
Mme PIERRE-BOISDUR
10 H 45 A la sous-préfecture, réunion avec les services de police et de gendarmerie :
- M. Jean-Louis OLIVE, contrôleur principal, commandant la brigade garde-côtes des douanes
- M. Dominique JACQUES, chef de poste de la PAF
- M. Martial MEURIOT, commandant la compagnie de gendarmerie des Îles du Nord
Après-midi Reconnaissance de l'île avec M. CHAUVIN, inspecteur des douanes

Arrivée à Paris Orly le 15/12 à 12 h 20

CARTE DE L'ARC ANTILLAIS



CARTE DE SAINT-BARTHÉLEMY



CARTE DE SAINT-MARTIN



DOCUMENT D'ORIENTATION SUR L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ÎLE DE SAINT-BARTHÉLEMY

Dans le cadre de la Constitution révisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, et pour tenir compte de la situation et de l'histoire particulières de l'île de Saint-Barthélemy, telles qu'elles résultent notamment du traité franco-suédois du 10 août 1877, il est proposé aux électeurs de l'île de Saint-Barthélemy d'approuver les orientations statutaires ci-après :

1. Saint-Barthélemy constituera, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, une collectivité d'outre-mer de la République ; cette collectivité territoriale nouvelle se substituera à la commune de Saint-Barthélemy et, sur le territoire concerné, au département et à la région de la Guadeloupe.

A Saint-Barthélemy, les lois et règlements s'appliqueront de plein droit dans les matières qui demeureront de la compétence de l'Etat, sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par l'organisation particulière de la collectivité d'outre-mer

2. La nouvelle collectivité d'outre-mer exercera les compétences actuellement dévolues aux communes, aux départements et aux régions et celles qui pourront leur être transférées ultérieurement dans le cadre des futures lois de décentralisation. Elle exercera en outre les compétences dans les domaines suivants :

a) Fiscalité, sans préjudice de l'établissement d'une convention fiscale avec l'Etat qui déterminera la notion de résident ; régime douanier ; réglementation des prix ;

b) Urbanisme, aménagement, construction et logement ; cadastre ; domanialité publique ; circulation et sécurité routières ; voirie ; gestion des infrastructures portuaires et aéroportuaires ; droit de l'eau ; énergie ; tourisme ; environnement ; sport ; culture ;

c) Action sanitaire et sociale ; organisation et gestion des établissements de soins ; du centre de secours, des établissements hospitaliers, des établissements d'enseignement primaire et secondaire ainsi que de la formation professionnelle ; transport scolaire ;

d) Postes et télécommunication ;

e) Accès au travail des étrangers.

Dans les matières qui relèveront de sa compétence, la collectivité pourra prendre des mesures dans le domaine de la loi ; en outre, dans certaines matières qui demeureront à titre principal de la compétence de l'Etat, la collectivité pourra être habilitée à adapter les lois et les règlements.

3. La nouvelle collectivité d'outre-mer sera administrée par une assemblée délibérante élue pour cinq ans selon les modalités actuellement prévues pour l'élection du conseil municipal.

4. Le président de l'assemblée délibérante, élu par cette dernière parmi ses membres pour la durée du mandat, soit cinq ans, sera l'organe exécutif de la collectivité d'outre-mer ; il sera assisté par une commission exécutive élue pour la même durée par l'assemblée délibérante, à la représentation proportionnelle de ses membres ; le président et la commission exécutive seront responsables devant l'assemblée délibérante.

5. Un conseil économique, social et culturel bénéficiera de compétences d'initiative et de proposition ; il sera obligatoirement consulté sur les projets d'actes et de délibérations de la collectivité d'outre-mer à caractère économique, social ou culturel.

DOCUMENT D'ORIENTATION SUR L'ÉVOLUTION STATUTAIRE DE L'ÎLE DE SAINT-MARTIN

1. Saint-Martin constituera, sur le fondement de l'article 74 de la Constitution, une collectivité d'outre-mer de la République; cette collectivité territoriale nouvelle se substituera à la commune de Saint-Martin ainsi que, pour le territoire concerné, au département et à la région de la Guadeloupe. A Saint-Martin, les lois et règlements s'appliqueront de plein droit dans les matières qui demeureront de la compétence de l'Etat, sous réserve des mesures d'adaptation nécessitées par l'organisation particulière de la collectivité. Saint-Martin demeurera soumise au statut de région ultra-périphérique de l'Union européenne.

2. La nouvelle collectivité exercera les compétences actuellement dévolues aux communes, aux départements et aux régions, ainsi que les compétences qui pourront être transférées ultérieurement à ces collectivités dans le cadre des futures lois de décentralisation. La collectivité pourra prendre des mesures relevant du domaine de la loi en matière fiscale, à l'exception des prélèvements sociaux. Elle pourra en outre adapter les lois et règlements en matière d'urbanisme, de logement, de domanialité publique et d'enseignement. Elle aura vocation à exercer ultérieurement des compétences nouvelles, dans le cadre et les limites prévues à l'article 74 de la Constitution.

3. La nouvelle collectivité sera administrée par une assemblée délibérante élue pour cinq ans dont l'élection se fera dans une circonscription unique. Cette élection se fera au scrutin proportionnel, avec une prime majoritaire. Le principe de parité entre les femmes et les hommes sera appliqué. L'organe exécutif collégial de la collectivité sera élu par l'assemblée parmi ses membres et responsable devant elle. Deux conseils consultatifs, le conseil économique et social et le conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement, bénéficieront de compétences d'initiative et de proposition.

LA TAXE SUR LES CARBURANTS

Article 266 quater du code des douanes

« 1. Il est institué dans les départements d'outre-mer de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, une taxe spéciale de consommation sur les produits désignés ci-après :

« Numéros du tarif des douanes, désignation des produits, unité de perception.

« 2707-50 : essences et supercarburants à forte teneur en hydrocarbures aromatiques, hectolitre.

« 2710-00 : essences et supercarburants, hectolitre.

« 2710-00 : gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120 °C, hectolitre.

« Ex 3824-90 :

« - émulsion d'eau dans du gazole stabilisée par des agents tensio-actifs, dont la teneur en eau est égale ou supérieure à 7 % en volume sans dépasser 20 % en volume, hectolitre.

« - autre, destinée à être utilisée comme carburant, hectolitre.

« 2. Le taux de cette taxe est fixé par le conseil régional. Ce taux ne peut excéder :

« a) pour les essences et supercarburants, le taux de la taxe intérieure de consommation visée au tableau B annexé au 1 de l'article 265 ci-dessus applicable au supercarburant identifié à l'indice 11 bis.

« b) pour le gazole et l'émulsion d'eau dans du gazole, les taux de la taxe intérieure de consommation visés au tableau B annexé au 1 de l'article 265 ci-dessus applicables au gazole identifié à l'indice 22 et aux émulsions d'eau dans du gazole identifiées à l'indice 53.

« c) pour le gazole utilisé comme carburant pour l'alimentation des moteurs fixes, le taux de la taxe intérieure de consommation visé au tableau B annexé au 1 de l'article 265 applicable au gazole identifié à l'indice 20.

« 2 bis. Les produits visés au 1 ci-dessus peuvent être admis en exonération totale ou partielle de la taxe par le conseil régional aux conditions qu'il fixe.

« 3. En cas de relèvement des taux de la taxe spéciale dans les conditions prévues au paragraphe ci-dessus, ce relèvement s'applique aux produits déclarés pour la consommation avant la date du changement de tarif et existant en stock à cette date chez les importateurs, producteurs, raffineurs, négociants et distributeurs de produits pétroliers et assimilés, à l'exception des produits se trouvant dans les cuves des stations-service.

« 4. Par dérogation aux dispositions du présent article, les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin fixent, par délibération du conseil municipal et dans la limite de 0,23 euro par litre de carburant consommé, les taux de la taxe spéciale de consommation sur les produits visés au premier alinéa et perçoivent cette taxe sur leur territoire, en lieu et place du Conseil régional. Les recettes correspondantes sont affectées à des fonds d'investissement destinés à financer l'entretien et la modernisation de la voirie des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. En conséquence, les communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ne bénéficient plus du reversement aux communes par la région de la Guadeloupe du produit de la taxe spéciale de consommation sur les produits visés au premier alinéa. »

LE DROIT DE QUAI À SAINT-BARTHÉLEMY

Article 10 de la loi de finances rectificative n°74-1114 du 27 décembre 1974, modifié par loi n°96-1182 du 30 décembre 1996 art. 45 Finances rectificative pour 1996.

« Le droit de quai institué dans l'île de Saint-Barthélemy par arrêté du maire du 24 mai 1879, approuvé par arrêté du gouverneur de la Guadeloupe en conseil privé du 3 juin 1879, sera désormais perçu au taux de 5 p. 100 ad valorem sur toutes les marchandises importées par voie maritime ou aérienne sur le territoire de la commune de Saint-Barthélemy. Ce taux pourra être modifié par décret à la demande du conseil municipal de Saint-Barthélemy. Le droit de quai est perçu et contrôlé comme en matière de douane.

« Les infractions au droit de quai sont recherchées, constatées et réprimées, les poursuites effectuées, les instances instruites et jugées comme en matière de douane. Elles constituent des contraventions douanières de troisième classe, passibles des sanctions prévues à l'article 412 du code des douanes.

« Quiconque a omis de déclarer la valeur de la marchandise et du fret servant de calcul au droit de quai ou s'est opposé au contrôle des agents percepteurs tombe sous le coup des dispositions des alinéas précédents.

« Des agents de la commune de Saint-Barthélemy, agréés et commissionnés par arrêté du préfet de la Guadeloupe, sur proposition du maire de Saint-Barthélemy et après avis du directeur régional des douanes territorialement compétent, sont habilités à opérer les recouvrements et les contrôles nécessaires et à constater les infractions visées à l'alinéa précédent. A cette fin, ils peuvent procéder à la visite des marchandises et demander la communication de tout document nécessaire à leur contrôle.

« Le maire de Saint-Barthélemy peut demander l'assistance de la direction régionale des douanes en cas de besoin. »

ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 22 MARS 1985

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Recours du ministre du budget tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1° annule le jugement du 20 novembre 1981, par lequel le tribunal administratif de Basse-Terre a accordé à M. d'Yerville décharge des cotisations d'impôt sur le revenu auxquelles il a été assujéti, au titre des années 1974 et 1975 ;

2° décide que M. d'Yerville sera rétabli au titre des années 1974 et 1975, à raison des droits laissés à sa charge après la décision de dégrèvement partiel dont le contribuable a bénéficié, le 17 septembre 1979 ;

Vu les lettres patentes du roi Gustave III de Suède, en date du 7 septembre 1785, relatives à l'île de Saint-Barthélemy ; la loi du 3 mars 1878 approuvant le traité conclu le 10 août 1877, pour la rétrocession à la France de l'île de Saint-Barthélemy, ensemble le décret du 12 mars 1878 portant promulgation dudit traité, avec le protocole qui était annexé ; l'article 55-B de la loi du 29 juin 1918 ; la délibération du conseil général de la Guadeloupe du 2 juin 1922 ; la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 ; le décret n° 48-563 du 30 mars 1948 ; le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 ; la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 ; l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 ; le code des tribunaux administratifs ; le code général des impôts ; l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945 et le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 ; la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 ; l'article 93-II de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 portant loi de finances pour 1984 ;

Considérant que, pour demander devant le tribunal administratif de Basse-Terre décharge des cotisations à l'impôt sur le revenu qui lui ont été assignées au titre des années 1974 et 1975 dans les rôles de la commune de Saint-Barthélemy [département de la Guadeloupe], M. d'Yerville a soutenu que cet impôt n'avait jamais été légalement introduit dans cette commune ;

Sur le moyen tiré de ce que les dispositions combinées de la loi du 19 mars 1946 et du décret du 30 mars 1948 auraient consacré l'exonération de fait de l'impôt sur le revenu des habitants de la commune de Saint-Barthélemy ;

Considérant que la loi du 19 mars 1946 qui a érigé en départements français les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française dispose, en son article 2, que " les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements " ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 30 mars 1948, pris régulièrement sur le fondement de cette disposition législative : " Sous réserve des exceptions, dérogations et mesures transitoires énumérées dans les articles qui suivent, sont déclarés exécutoires dans le département de la Guadeloupe à compter du 1er janvier 1948, et pour autant que leurs dispositions n'y sont pas déjà introduites : le code général des impôts directs et taxes assimilées en vigueur dans la France métropolitaine au 19 mars 1946 et les textes qui l'ont modifié et complété, les lois et ordonnances relatives aux contributions directes et taxes assimilées en vigueur

dans la France métropolitaine à la même date et non codifiées et les textes qui les ont modifiées ou complétées, les décrets et arrêtés pris pour l'application du code et des textes susvisés “ ;

Considérant qu'à supposer que l'impôt général sur le revenu institué par la délibération du conseil général de la Guadeloupe du 2 juin 1922 n'ait pas été effectivement mis en recouvrement dans la commune de Saint-Barthélemy durant la période antérieure à la départementalisation de la colonie, la disposition de l'article 20 du décret susmentionné selon laquelle “ le régime particulier appliqué aux dépendances de Saint-martin et Saint-Barthélemy, est maintenu provisoirement en vigueur “ n'a pas pu, eu égard à la portée de l'habilitation de l'article 2 précité de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946, avoir légalement pour objet et pour effet de maintenir un régime particulier d'exonération résultant d'une situation de fait illégale en plaçant la dépendance de Saint-Barthélemy en dehors du champ d'application de l'article 1er dudit décret ; qu'ainsi le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, est fondé à soutenir qu'en accordant décharge des impositions contestées à M. d'Yerville par le motif que l'article 20 du décret du 30 mars 1948 aurait maintenu au profit des contribuables de la commune de Saint-Barthélemy une exonération de fait de l'impôt général sur le revenu institué en Guadeloupe le 2 juin 1922, le tribunal administratif a fait une fausse application de ce texte ;

Considérant toutefois qu'il appartient au Conseil d'Etat saisi de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel d'examiner les autres moyens soulevés par M. d'Yerville devant le tribunal administratif de Basse-Terre ;

Sur le moyen tiré de ce que l'exonération de l'impôt sur le revenu des habitants de la commune de Saint-Barthélemy résulterait des stipulations d'un traité, en date du 10 août 1877, par lequel la Suède a rétrocédé à la France l'Ile de Saint-Barthélemy :

Considérant en premier lieu qu'il ne résulte pas de l'ordonnance d'avril 1785 prise au nom du roi de Suède et des lettres patentes du roi de Suède du 7 septembre 1785 accordant au port de Saint-Barthélemy des exemptions de droits, qui n'étaient, d'ailleurs, ni totales ni définitives, que l'île de Saint-Barthélemy aurait bénéficié à l'époque où elle était sous la souveraineté suédoise de privilèges fiscaux de caractère permanent et irrévocable ; que, dès lors, les stipulations de l'article 3 du protocole annexé au traité du 10 août 1877 par lequel la Suède a rétrocédé l'île de Saint-Barthélemy à la France, aux termes desquelles la France succède à certaines obligations de la couronne de Suède, n'ont eu ni pour objet ni pour effet de conférer à Saint-Barthélemy des privilèges fiscaux de la nature de ceux qui sont garantis par un traité ou un accord international ; que, dans ces conditions, les dispositions de caractère général de l'article 3 de la loi du 3 mars 1878 en vertu de laquelle a été régulièrement ratifié et publié le traité du 10 août 1877 et aux termes desquelles “ toutes les lois, tous les règlements et arrêtés publiés ou promulgués à la Guadeloupe auront force et vigueur à Saint-Barthélemy à partir du jour de l'installation de l'autorité française dans cette île “, ont entraîné de plein droit l'application à Saint-Barthélemy du régime fiscal en vigueur à la Guadeloupe ;

Sur le moyen tiré de ce que l'exonération de l'impôt sur le revenu des habitants de la commune de Saint-Barthélemy résulterait de délibérations du Conseil général de la Guadeloupe : Considérant en premier lieu, que si, par délibération du 21 novembre 1878, le conseil général de la Guadeloupe a décidé de faire bénéficier l'île de Saint-Barthélemy, par analogie avec les dispositions en vigueur dans l'île de Saint-Martin, de certaines exemptions de droits et taxes, cette délibération n'a pu avoir pour effet, eu égard à la date à laquelle elle est intervenue, d'exempter les habitants de

Saint-Barthélemy de l'impôt général sur le revenu qui n'a été institué à la Guadeloupe que par la délibération du conseil général de cette colonie en date du 2 juin 1922 ;

Considérant, en second lieu, que la délibération susmentionnée du conseil général de la Guadeloupe instituant, au profit du budget de la colonie, un "impôt général sur le revenu" n'a prévu, en cette matière, non plus que les délibérations qui l'ont complétée ou modifiée antérieurement à l'intervention de la loi du 19 mars 1946 et du décret du 30 mars 1949, aucune exemption au profit des contribuables de la commune de Saint-Barthélemy ;

Considérant, en troisième lieu, qu'à supposer que la délibération dont s'agit soit intervenue sur une procédure irrégulière, cette circonstance ne serait, en tout état de cause, pas de nature à avoir placé, en matière d'impôt sur le revenu, la commune de Saint-Barthélemy sous un régime différent de celui de la Guadeloupe ; que le moyen tiré de cette irrégularité est, par voie de conséquence, inopérant ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que, à la date où est intervenu le décret du 30 mars 1948, le régime fiscal propre à la commune de Saint-Barthélemy ne comportait, en droit, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, aucun régime particulier d'exonération de nature à placer cette commune, en vertu de l'article 20 dudit décret, en dehors du champ d'application de l'article 1er de celui-ci, dont l'objet a été de déclarer exécutoires dans le département de la Guadeloupe les dispositions du code général des impôts en vigueur dans la France métropolitaine ;

Considérant que, de tout ce qui précède, il résulte que le ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, est fondé à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Basse-Terre a accordé à M. d'Yerville la décharge des impositions contestées ;

DECIDE :

[annulation du jugement et rétablissement de M. d'Yerville aux rôles de l'impôt sur le revenu de la commune de Saint-Barthélemy, au titre des années 1974 et 1975, à raison de l'intégralité des droits qui lui avaient été primitivement assignés].

ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT DU 14 JUIN 1989

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS

Vu la requête enregistrée le 12 décembre 1985 au secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat, présentée pour la société "LACOUR-WACHTER-SOLAWAC", société à responsabilité limitée dont le siège est à Gustavia 97133 Ile de Saint-Barthélemy, dont le liquidateur est M. Roger Lacour, représentée par Me Jean-Marie Defrenois, avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de Cassation, et tendant à ce que le Conseil d'Etat :

1°) annule le jugement du 10 septembre 1985 par lequel le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté sa demande en annulation de la décision implicite par laquelle le directeur des services fiscaux a rejeté sa réclamation relative à la décharge de l'impôt sur les sociétés auquel elle a été assujettie au titre des années 1977 et 1978 dans les rôles de la commune de Saint-Barthélemy ;

2°) lui accorde la décharge de l'imposition contestée ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'acte du 26 mars 1804 du gouvernement royal suédois ;

Vu la loi du 3 mars 1878 approuvant le traité conclu le 10 août 1877, pour la rétrocession à la France de l'Ile de Saint-Barthélemy, ensemble le décret du 12 mars 1878 portant promulgation dudit traité, avec le protocole qui était annexé ;

Vu l'article 55-B de la loi du 29 juin 1918 ;

Vu la délibération du Conseil général de la Guadeloupe du 2 juin 1922 ;

Vu la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 ;

Vu le décret n° 48-563 du 30 mars 1948 ;

Vu le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 ;

Vu la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 ;

Vu l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu le code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ;

Vu le code général des impôts ;

Vu l'ordonnance n° 45-1708 du 31 juillet 1945, le décret n° 53-934 du 30 septembre 1953 et la loi n° 87-1127 du 31 décembre 1987 ;

Après avoir entendu :

- le rapport de M. Zémor, Conseiller d'Etat,

- les observations de la SCP Defrénois, Lévis, avocat de la société à responsabilité limitée "LACOUR-WACHTER- SOLAWAC",

- les conclusions de Mme Hagelsteen, Commissaire du gouvernement ;

Sur le principe des impositions contestées :

Considérant, en premier lieu, que l'impôt sur les bénéficiaires ou revenus des sociétés et autres personnes morales n'a été institué que par l'article 1er du décret 48-1986 du 9 décembre 1948 portant réforme fiscale pris sur le fondement de l'article 5 de la loi du 17 août 1948 ; que, dès lors, le moyen tiré par la société "LACOUR-WACHTER- SOLAWAC" de ce que les dispositions antérieures de l'article 20 du décret du 30 mars 1948, pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 qui a érigé en départements français les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, aux termes desquelles "le régime particulier appliqué aux dépendances de Saint-Martin et Saint-Barthélemy est maintenu provisoirement en vigueur" feraient obstacle à ce que des sociétés et autres personnes morales ayant leur siège dans la commune de Saint-Barthélemy entrent légalement dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés est inopérant ;

Considérant, en second lieu, que contrairement à ce que soutient la société requérante, l'acte du 26 mars 1804 du gouvernement royal suédois, qui se borne à ajourner l'instauration d'une capitation et d'un impôt foncier dans l'île de Saint-Barthélemy n'a pas reconnu aux habitants de cette île un droit à exemption définitive et irrévocable d'impôt direct ; que, dès lors, les stipulations de l'article 3 du protocole annexé au traité du 10 août 1877 par lequel la Suède a rétrocédé l'île de Saint-Barthélemy à la France, aux termes desquelles "la France succède aux droits et obligations résultant de tous actes régulièrement faits par la couronne de Suède ou en son nom pour des objets d'intérêt public ou domanial concernant spécialement la colonie de Saint-Barthélemy et ses dépendances" n'ont eu ni pour objet ni pour effet de garantir aux habitants de Saint-Barthélemy un droit à être définitivement exemptés de tout impôt direct qui ne leur avait pas été reconnu avant le transfert de l'île sous la souveraineté française avec le consentement de sa population ; que, par suite, la société requérante ne peut, en tout état de cause, utilement soutenir que les stipulations précitées font obstacle à ce que les sociétés et autres personnes morales ayant leur siège dans la commune de Saint-Barthélemy soient légalement assujetties à l'impôt sur les sociétés ;

Considérant, en troisième lieu, que sur le fondement de l'article 73 de la constitution du 27 octobre 1946 aux termes duquel "le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf les exceptions déterminées par la loi", les auteurs du décret portant réforme fiscale du 9 décembre 1948 pris comme il a été dit sur habilitation du législateur, ont pu légalement inclure les sociétés et autres personnes morales ayant leur siège dans la commune de Saint-Barthélemy dans le champ d'application de l'impôt sur les sociétés qu'ils ont institué ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société SOLAWAC, société à responsabilité limitée ayant pour objet la représentation et la distribution de divers produits, n'est pas fondée à soutenir qu'elle n'était pas passible de l'impôt sur les sociétés au titre des exercices 1977 et 1978 ;

Sur la régularité de la procédure d'imposition :

Considérant qu'il résulte de l'instruction et n'est d'ailleurs pas contesté que, malgré deux mises en demeure, la société requérante n'a pas souscrit les déclarations de résultats auxquelles elle était tenue par application de l'article 223-1 du code général des impôts ; que, dès lors, et par application de l'article 221-1 dudit code elle était en situation de taxation d'office ; que, par suite, si l'administration a néanmoins procédé à une vérification de sa comptabilité, comme elle en avait le droit, les irrégularités qui, selon la société requérante, entacheraient cette vérification sont sans influence sur la régularité de la procédure d'imposition ;

Sur le moyen tiré de ce qu'une lettre circulaire de l'administration fiscale de Saint-Barthélemy en date du 9 juin 1986 a ouvert aux contribuables de cette île la possibilité d'un recours gracieux :

Considérant que si la société requérante entend, dans le dernier état de ses conclusions, se prévaloir, sur le fondement de l'article L.80-A du livre des procédures fiscales, de ladite circulaire relative au recouvrement de l'impôt sur le revenu qui n'aurait pu être acquitté, elle ne peut tirer aucun moyen opérant de ce que l'administration ait ouvert une voie de recours gracieux qui, en tout état de cause, ne concerne pas l'impôt sur les sociétés ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la société "LACOUR-WACHTER-SOLAWAC" n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Basse-Terre a rejeté sa demande en décharge ;

DECIDE :

Article 1er : La requête de la société "LACOUR-WACHTER-SOLAWAC" est rejetée.

Article 2 : La présente décision sera notifiée à la société "LACOUR-WACHTER-SOLAWAC" et au ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget.

ESTIMATION DES DÉPENSES CONCERNANT LA COMMUNE DE SAINT-MARTIN PRISES EN CHARGE PAR LE BUDGET DÉPARTEMENTAL

Nature de la dépense	2004	2003	2002	2001	Financement 2004		Unités
					Fonds propres	Dotations	
COLLÈGES							
(Fonctionnement)							
Soualiga	73.062 €	85.554 €	92.005 €	79.939 €	100 %		751 élèves (1)
Marigot	110.160 €	121.978 €	128.630 €	116.254 €	72 %	28 %	1.151 élèves (2)
Quartier d'Orléans	40.948 €	39.716 €			100 %		427 élèves (1)
TRANSPORT							
Scolaire (PTU)		96.176 €	94.009 €	90.327 €		100 % DGD	4 circuits
Handicapés		50.885 €	62.867 €		100 %		36 enfants
ROUTES		1.600.715 €	2.125.000 €	970.000 €	100 %		15,2 km
AEROPORT	2.000.000 €	4.400.000 €	5.490.000 €		100 %		1 véhicule piste
PERSONNES ÂGÉES							
APA	128.909 €	567.311 €	11.220 €		61 %	39 % FFAPA	145 bénéficiaires en 2003 (4)
PSD		165.681 €	394.930 €	359.182 €			5 bénéficiaires en 2003
ACTP		150.414 €	154.251 €	134.037 €	49,00 %	51,00 %	23 bénéficiaires en 2003 (3)
ENFANCE	36.584 €	783.825 €			100 %		
PERSONNEL							
DASD	702.093 €	744.091 €			100 %		16 agents
Antennes	59.231 €	58.787 €	58.260 €		100 %		2 agents
Aéroport	248.055 €	228.641 €	218.109 €		100 %		8 agents
RMI Allocations		323.437 €	248.747 €	186.938 €		100 %	926 bénéficiaires en 2003
LOYERS							
Dispensaire		9.147 €	9.147 €	9.147 €	100 %		
Antenne		23.920 €	23.920 €	23.920 €	100 %		

(1) l'ouverture des collèges de Soualiga et de Quartier d'Orléans est postérieure à l'évaluation de la DGD lors du transfert de compétence. Les charges liées à leur fonctionnement n'ont pu être prises en compte et sont donc supportées intégralement par le département.

(2) s'agissant du collège de Marigot, la dotation versée en 1987 était de 31 327 € pour une population scolarisée de 623 élèves soit 50,28 € par élève. En 2004 ce taux, hors actualisation de la DGD, est de 27,21 € pour une population de 1.151 élèves. La dotation versée en 1987 ne représente aujourd'hui que 28 % de celle versée en 2004. La différence, soit 72 % est financée par les fonds départementaux.

(3) s'agissant de l'ACTP le niveau de DGD pris en compte est celui de 1988 rapporté à la population bénéficiaire actuelle. Ce ratio se chiffre à 3.346 €bénéficiaire soit un coût global de 76.958,69 € pour St Martin. Il ne représente que 51 % des dépenses réalisées par le département. La différence étant financée sur fonds propres.

(4) le taux de couverture retenu est celui calculé en rapportant les dépenses réalisées par le département au montant total des subventions versées par le FFAPA.

Source : conseil général de la Guadeloupe.

4^{ème} de couverture

Situées à 7.000 km de la métropole et à 250 km de la Guadeloupe continentale, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont directement soumises au contexte de la Caraïbe.

Bénéficiant d'un environnement de qualité, elles ont connu un essor économique à partir des années 1980, grâce au développement de leurs ressources touristiques.

Saint-Barthélemy s'est alors orientée avec succès vers le tourisme haut de gamme et a progressivement pris en charge de nouvelles compétences, en accord avec le département de la Guadeloupe.

Saint-Martin, davantage confrontée à la concurrence des autres îles de l'arc antillais, doit en revanche redynamiser son économie et traiter les difficultés posées par sa frontière avec la partie hollandaise de l'île, dont le franchissement est libre, conformément au traité de Concordia de 1648.

Chacune de ces îles voit dans l'accession au statut de collectivité d'outre-mer, tel qu'il est défini par l'article 74 de la Constitution depuis la révision du 28 mars 2003, la possibilité de mieux assurer son avenir. Les consultations du 7 décembre 2003 ont en effet confirmé l'aspiration des îles du Nord de la Guadeloupe à des réformes leur permettant de trouver un équilibre institutionnel et juridique plus adapté à leur identité particulière.

Une délégation de la commission des Lois du Sénat s'est rendue en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, du 9 au 14 décembre 2004, afin d'étudier la situation de ces îles et d'apprécier leur capacité à assumer davantage de compétences dans le cadre d'une prochaine évolution statutaire.