

Bernard CASTAGNEDE  
Professeur agrégé des facultés de droit  
Avocat à la Cour

## **ETUDE**

***Objet : Analyse sur les questions fiscales et foncières et liées aux arrêtés Miot***

La présente étude, faisant suite à la demande, et réalisée pour le compte, de la *collectivité territoriale de Corse*, concerne les questions suivantes :

1/- Transferts de compétences envisageables à la CTC en matière de droits de succession et de mutation et les modalités de ces transferts

2/- Modalités de répartition des droits fonciers au regard des principaux types de régimes et de règlementations foncière

3/- Descriptif des dispositions prévues dans les statuts de St Martin et St Barthélémy notamment, dans le cadre de la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010, permettant d'établir une distinction entre résidents et non résidents en matière de successions et autres droits et son éventuelle transposition à la Corse

4/- Propositions de modifications législatives pour permettre un meilleur rendement de la taxe sur les transports

Les questions 2 et 3 font l'objet d'un examen commun. L'étude est précédée d'une présentation du contexte historique et juridique des questions fiscales et foncières en Corse, et liées aux arrêtés Miot.

## **I. Questions fiscales et foncières et liées aux arrêtés Miot : le contexte historique et juridique**

1. Les questions fiscales et foncières propres à la Corse et qui sont liées aux arrêtés Miot concernent le régime fiscal des successions et ses effets sur la propriété foncière.

Les « arrêtés Miot » ont consisté en mesures générales prises à Ajaccio en juin 1801 par l'administrateur général André-François Miot, prié par le Premier Consul Napoléon Bonaparte de prendre en compte les spécificités locales dans la définition du régime fiscal applicable dans les départements de Corse.

Concernant les droits de succession, l'article 3 de l'arrêté Miot du 21 prairial an IX (10 juin 1801) disposait :

*« La valeur des immeubles dont les héritiers légataires ou donataires étaient tenus de faire la déclaration, pour les successions qui leur étaient échues, sera à l'avenir déterminée par le montant de la contribution foncière et pour parvenir à cette fixation, la contribution foncière sera considérée comme le centième du capital sur lequel les droits à percevoir d'après la loi du 22 Frimaire an VII, seront liquidés. En conséquence ces droits seront exigibles dès que le Receveur de l'Enregistrement au Bureau de la situation des biens aura la connaissance du décès de l'ex-proprétaire, il en suivra le recouvrement sur les héritiers qui seront tenus en acquittant ces droits d'ajouter la déclaration des immeubles fictifs ainsi que celle du mobilier. La peine du droit en sus encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée. »*

2. L'arrêté Miot du 21 prairial an IX fut à l'origine d'une double dérogation, dans le cas de la Corse, au droit fiscal commun en matière de droits de succession.

Il a d'abord fondé l'application d'une *règle particulière d'évaluation des immeubles sis en Corse*, pour l'application des droits de mutation à titre gratuit, se référant à la contribution foncière supportée à raison de l'immeuble – l'assiette des droits s'obtenant en multipliant par 100 le montant de la part de la contribution foncière revenant à l'Etat -, et non à la valeur vénale réelle de celui-ci à la date de la transmission (cf. l'article 761 du code général des impôts).

Il a ensuite permis à ses destinataires d'esquiver durablement le paiement des droits de succession, par la *suppression de toute sanction en cas de défaut de déclaration* des successions. L'arrêté Miot du 21 prairial an IX n'édicte pas une exonération des droits de succession pour la Corse, ni ne dispense les héritiers d'obligation déclarative, mais écarte la sanction communément applicable en l'absence de déclaration de succession dans le délai de six mois (cf. l'article 641 du code général des impôts). Le défaut de déclaration permet dès lors d'échapper à la taxation. De fait, le taux de déclaration des successions en Corse s'est avéré beaucoup plus faible que dans le reste de la France.

3. Les conséquences fiscales du défaut de déclaration des successions n'ont pas manqué d'influencer les comportements de *gestion patrimoniale*. Dans le cas de la Corse, la transmission par succession s'est avérée préférable à la transmission anticipée des biens par voie de donation. Surtout, l'intérêt s'attachant à l'absence de déclaration a favorisé le maintien des propriétés en *indivision*.

La fréquence des situations d'indivision et du défaut de titre de propriété, volontiers présentée à la fois comme une caractéristique de l'espace foncier de la Corse, plus particulièrement dans l'intérieur de l'île, et un handicap pour son développement économique, n'est pas, ainsi, sans rapport avec le régime fiscal spécifique défini, en matière de succession, par l'arrêté Miot de 1801, même si ce dernier, à vrai dire, prenait en compte les traditions de l'île, et notamment celle d'une transmission orale des propriétés.

4. S'agissant du mode spécifique d'évaluation des biens immeubles sis en Corse, l'évolution de la fiscalité nationale en a ébranlé la base juridique. En supprimant la contribution foncière en tant qu'impôt d'Etat, le décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948 rendait en effet impraticable, faute de référence, le mode d'évaluation des immeubles transmis prévu par l'arrêté Miot.

Le Ministre des Finances devait tenter, en 1951, de faire prévaloir le droit commun, mais dut y renoncer jusqu'à ce que le Parlement se soit prononcé sur le régime applicable en Corse. Par mesure administrative, il fut dans cette attente admis que la valeur des immeubles devait être calculée en appliquant au registre cadastral servant de base à la contribution foncière perçue au profit des collectivités locales le coefficient de 18, puis de 22, correspondant au taux de la taxe proportionnelle sur le revenu des personnes physiques. Celle-ci ayant été supprimée en 1959, une nouvelle mesure administrative vint retenir le taux de 24% applicable à la seule taxe proportionnelle subsistant en matière d'imposition du revenu, et concernant les revenus de capitaux mobiliers.

Les mesures administratives successivement adoptées pour définir une nouvelle assiette forfaitaire ne pouvaient cependant pallier valablement la carence législative. Elles devaient susciter un contentieux d'autant plus abondant que la référence conservée à des valeurs cadastrales rehaussées pouvait conduire à une taxation plus lourde que celle qui aurait résulté du mode d'évaluation de droit commun, et furent en définitive condamnées par la Cour de Cassation (Cass. Com. 28 janvier 1992, n° 90-13706, *Perrino*).

Le maintien en vigueur du régime fiscal spécifique de la Corse était par ailleurs expressément affirmé par le législateur :

- dans l'article 25 de la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse, disposant :

« art. 25- *Le régime fiscal spécifique applicable en Corse est maintenu. Le Gouvernement présentera au Parlement avant le 1 juin 1983 un rapport analysant les modalités et les effets*

*du régime fiscal particulier à la Corse. Ce régime sera adapté en vue, notamment, de favoriser l'investissement productif. »*,

- puis dans l'article 1 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse, selon lequel :

*« art. 1- La Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social.*

*Dans le cadre de ce statut, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur sont maintenues.*

*Elles feront l'objet d'une publication par le Gouvernement dans un délai de six mois après la promulgation de la présente loi. »*

Force de loi était parallèlement reconnue aux arrêtés Miot (cf. l'article 20 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967, selon lequel, *« Le département de la Corse doit bénéficier d'un régime fiscal spécifique destiné à compenser le handicap de l'insularité. Ce régime fiscal résulte actuellement des arrêtés Miot, du décret du 24 avril 1811, de l'article 95 de la loi de finances pour 1963 (n° 63-156 du 23 février 1963), et des dispositions du présent article »*. V. ég. la jurisprudence de la Cour de Cassation, notamment 23 janvier 1875, *Ministère public contre Costa* et 4 décembre 1984, *Dame Benedetti*).

En définitive, au terme de cette évolution législative et jurisprudentielle, l'Administration fiscale ne pouvait plus faire application des droits de succession sur les biens immobiliers situés en Corse, en l'absence d'une base de calcul légale. Même déclarées, les successions portant sur ces biens ne pouvaient être imposées.

**5.** Un retour au droit commun de la fiscalité des successions en Corse à compter du 1 janvier 2000 fut décidé par le législateur dans le cadre de la loi de finances pour 1999, dont l'article 21 supprimait la phrase de l'article 3 de l'arrêté Miot du 21 prairial an IX dispensant de pénalité en cas de non-dépôt de la déclaration de succession dans le délai de six mois, et prévoyait que les règles d'évaluation des biens immobiliers situés en Corse sont celles de droit commun. L'article 22 de la même loi invitait toutefois la commission mixte prévue par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, et notamment chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse, à déposer un rapport à l'automne 1999.

Suite à la concertation ainsi organisée, l'application du régime de droit commun aux successions ouvertes en Corse fut reportée au 1 janvier 2001 par la loi de finances rectificative pour 1999. Elle fut ensuite reportée au 1 janvier 2002 par l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2000, puis jusqu'à la publication de la loi relative à la Corse et au plus tard au 1 janvier 2003, par l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2001.

**6.** La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, revenant sur les mesures adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2009, a défini un régime fiscal spécifique de caractère

*temporaire* pour les droits de mutation par décès en faveur des immeubles situés en Corse, tenant compte de la situation particulière de l'île, et notamment de l'absence de titres de propriété régulièrement publiés.

L'article 51 de la loi relative à la Corse porte d'abord de six mois à *vingt-quatre mois* le *délai de dépôt des déclarations de succession* comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse (article 641 bis-I du code général des impôts). Le délai spécial de déclaration ne s'applique pas, toutefois, aux biens et droits acquis à titre onéreux à compter du 23 janvier 2002, date de la publication de la loi relative à la Corse. Il ne s'applique en outre aux déclarations de succession comportant des immeubles situés en Corse pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié qu'à la condition, visant à permettre aux héritiers de reconstituer les titres de propriété, que les attestations notariées d'acceptation de la transmission ou constatation par décès de droits réels immobiliers prévues par le décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 soient publiées dans les vingt-quatre mois du décès. La loi relative à la Corse précisait que ces dispositions sont applicables aux successions ouvertes entre le 23 janvier 2002 et le 31 décembre 2008.

Le même article institue un dispositif temporaire *d'exonération totale, puis partielle*, des *droits de mutation* (article 1135 bis-I du code général des impôts). Les immeubles et droits immobiliers sis en Corse sont exonérés des droits de mutation par décès :

- pour la totalité de la valeur des biens et droits pour les successions ouvertes entre le 23 janvier 2002 et le 31 décembre 2010 ;
- à concurrence de la moitié de leur valeur pour les successions ouvertes entre le 1 janvier 2011 et le 31 décembre 2015.

Lorsque le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié, les exonérations ne sont applicables que sous la condition ci-dessus indiquée d'une publication d'attestations notariées dans les vingt-quatre mois du décès.

Selon les dispositions de la loi relative à la Corse du 22 janvier 2002, les immeubles et droits immobiliers situés en Corse devaient être ainsi soumis aux droits de succession dans les conditions de droit commun à compter du 1 janvier 2016, la période de transition ouverte jusqu'à cette échéance devant permettre la reconstitution des titres de propriété.

La même loi prévoyait en outre la prorogation temporaire de l'exonération du droit de 1% sur les actes de partage de succession et licitations de biens héréditaires, ainsi que de l'exonération des procurations et attestations notariées après décès.

**7.** L'article 33 de la *loi de finances rectificative pour 2008* (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008) a *prorogé le régime dérogatoire* temporaire applicable aux successions comportant des immeubles ou des droits immobiliers situés en Corse.

La prorogation est de quatre ans en ce qui concerne l'application du *délai spécial de dépôt de la déclaration de succession*, demeurant fixé à 24 mois pour les successions ouvertes jusqu'au *31 décembre 2012*.

La prorogation est de deux ans en ce qui concerne *l'exonération des droits de succession*, les immeubles ou droits immobiliers sis en Corse étant exonérés en totalité pour les successions ouvertes jusqu'au *31 décembre 2012*, à concurrence de la moitié de leur valeur pour les successions ouvertes entre le 1 janvier 2013 et le *31 décembre 2017*.

Les exonérations du droit de partage pour les actes de partage et les licitations de biens héréditaires, et celles des procurations, attestations notariées et actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse, sont également prorogés de deux ans.

La prorogation du régime transitoire a été justifiée par l'articulation entre le régime fiscal des droits de succession et l'opération de reconstitution des titres de propriété en Corse, pour laquelle a été créé le groupement d'intérêt public « GIRTEC », lequel n'est opérationnel que depuis l'automne 2008.

8. Suite à la délibération en date du 31 juillet 2010, par laquelle le Conseil supérieur d'orientation du GIRTEC a pris une délibération se prononçant en faveur du transfert à la Collectivité Territoriale de Corse d'une compétence spécifique lui permettant de définir, dans le cadre fixé par la loi, le régime fiscal des droits de mutation par décès, ainsi que le produit des droits de mutation par décès, *l'Assemblée de Corse* a adopté en sa séance du 28 octobre 2010 une *motion* saisissant ses commissions compétentes pour :

- « *établir et faire des propositions au plan juridique sur les voies et moyens d'utilisation de la faculté d'adaptation normative dont bénéficie la Collectivité Territoriale de Corse, aux fins de déroger au droit commun en matière de droits de mutation en cas de décès des biens immeubles sis en Corse...* », et pour

- « *entendre les professionnels du droit notarial et tout autre organisme approprié, pour justifier et préciser les avantages fiscaux à tirer du maintien d'un régime dérogatoire au droit commun en la matière, en relation avec la problématique des Assises du Foncier.* ».

9. Ce dernier développement conduit au déplacement de la question du régime fiscal des droits de succession en Corse vers le terrain des transferts de compétence normative entre l'Etat et la Collectivité territoriale de Corse, justifiant l'examen particulier de cette perspective.

## **II. Perspectives d'un transfert de compétence à la Collectivité Territoriale de Corse en matière de droits de succession**

**10.** La perspective de transferts de compétence normative de l'Etat à l'autorité délibérante locale a été envisagée de manière spécifique, pour la Corse, dans le cadre de l'élaboration de la loi sur la Corse du 22 janvier 2002, dite « statut Jospin ».

Le « statut Defferre », issu des lois des 2 mars et 30 juillet 1982, et qui dénommait « Assemblée de Corse » le conseil délibérant de la région Corse, dotait déjà celui-ci d'un droit de proposition en vue, notamment, de modifier les dispositions législatives et réglementaires relatives aux collectivités territoriales de Corse.

Le projet de loi issu du « processus de Matignon » engagé par le Gouvernement Jospin en vue de la définition d'un nouveau statut pour la Corse, tel qu'adopté par le Parlement, allait au-delà :

Il confirmait d'abord la possibilité, pour l'Assemblée de Corse, de présenter des *propositions* tendant à *modifier ou adapter des dispositions réglementaires ou législatives* en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de la Corse. Ces dispositions, cependant, ne transféraient par elles-mêmes à la Collectivité Territoriale de Corse aucune matière relevant du domaine réglementaire ou du domaine législatif.

Il prévoyait également la possibilité, pour la collectivité territoriale de Corse, pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues en vertu de la partie Législative du code général des collectivités territoriales, de demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental.

Il comportait en outre la disposition selon laquelle : « *Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le Parlement de dispositions législatives appropriées.* »

Saisi de ces dispositions, le Conseil constitutionnel admit la validité de celles d'entre elles qui confiaient à l'Assemblée de Corse un certain pouvoir réglementaire d'application de la loi (cf. décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002, points 11 à 15). Il devait en revanche juger contraire à la Constitution les dispositions ouvrant au législateur « *fût-ce à titre expérimental, dérogatoire et limité dans le temps, la possibilité d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à prendre des mesures relevant du domaine de la loi* », la loi déferée étant intervenue dans un domaine qui ne relève que de la Constitution. » (déc. préc., point 21).

Hors le cas particulier de la Nouvelle Calédonie, pour laquelle la délégation législative a été prévue par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, et celui des anciens territoires d'outre-mer ou collectivités d'outre-mer à statut particulier disposant de compétences exercées dans les formes réglementaires en des matières pouvant relever du domaine de la loi, l'attribution à une collectivité territoriale de compétences ressortissant au domaine de la loi supposait dès lors une *réforme de la Constitution*. Celle-ci est intervenue en 2003.

**11.** S'agissant des *collectivités d'outre-mer*, la Constitution, telle qu'issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, distingue désormais, à côté de la Nouvelle-Calédonie qui fait l'objet d'un titre spécifique (titre XIII, articles 76 et 77), entre les collectivités régies par l'article 74, dont le statut est défini par une loi organique particulière, et les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 73.

A l'égal des anciens territoires d'outre-mer, les collectivités de l'article 74 peuvent bénéficier de transferts des compétences normatives de l'Etat, y compris en des matières relevant du domaine de la loi, à l'exception des matières « régaliennes » énumérées au quatrième alinéa de l'article 73.

Les collectivités régies par l'article 73, et qui sont les départements et les régions d'outre-mer, ainsi que les collectivités se substituant à un département et une région d'outre-mer, ou encore le département et la région d'outre-mer disposant d'une assemblée délibérante unique, peuvent exercer, à des degrés divers, des compétences normatives intéressant, le cas échéant, le domaine de la loi.

Le deuxième alinéa de l'article 73 prévoit d'abord, pour l'ensemble des collectivités qu'il régit, la possibilité d'exercer une *compétence d'adaptation* : sous réserve d'habilitation, ces collectivités peuvent décider, dans les matières où s'exercent leurs compétences, d'*adaptations*, tenant à leurs caractéristiques et contraintes particulières, *des lois et règlements nationaux* qui leur sont en principe applicables de plein droit.

La compétence d'adaptation des collectivités d'outre-mer de l'article 73 est ainsi plus large que celle reconnue à la collectivité territoriale de Corse, l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales prévoyant seulement, pour cette collectivité, une compétence d'adaptation des *règlements*, entendus, selon l'interprétation du Conseil constitutionnel, au sens des seuls règlements *d'application d'une loi*.

Exception faite de La Réunion, ensuite, les collectivités régies par l'article 73 peuvent être habilitées suivant les dispositions du troisième alinéa dudit article, et pour tenir compte de leurs spécificités, à *fixer elles-mêmes les règles* applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement, à l'exception des matières « régaliennes » énumérées au quatrième alinéa.

Les conditions de ces habilitations à l'adaptation des lois et règlements, ou à la fixation des règles en des matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement, ont été précisées



par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. Celle-ci prévoit notamment que l'habilitation est accordée par la loi pour une durée qui ne peut excéder deux ans à compter de sa promulgation (cf. articles LO 3445-6, 3445-11, 4435-6 et 4435-11 du code général des collectivités territoriales), mais non que les actes généraux pris en vertu de l'habilitation ont une durée déterminée.

Les collectivités d'outre-mer pourraient par ailleurs bénéficier des dispositions en matière d'expérimentation prévues au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements, sans toutefois trouver dans cette procédure d'avantage particulier par rapport aux possibilités offertes par les articles 73 ou 74.

**12.** S'agissant des collectivités territoriales qui ne sont pas identifiées en tant que collectivités d'outre-mer, elles peuvent pour leur part faire utilement appel aux prescriptions de l'article 72, selon lesquelles :

*« Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. »*

Ces dispositions autorisent, au bénéfice des collectivités territoriales, l'*expérimentation législative* que le Conseil Constitutionnel n'avait pas jugé possible dans sa décision du 17 janvier 2002 relative au statut de la Corse.

**13.** Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions constitutionnelles ont été précisées par la loi organique n° 2003-704 du 1er août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, tant lorsqu'elles conduisent à autoriser la dérogation à des dispositions législatives (articles LO 1113-1 à 1113-6 du code général des collectivités territoriales) que lorsqu'elles conduisent à autoriser la dérogation à des dispositions réglementaires (article LO 1113-7 du code général des collectivités territoriales). Dans l'un et l'autre cas, l'autorisation vise, conformément aux prescriptions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, une dérogation à titre expérimental aux *dispositions régissant l'exercice des compétences* des collectivités admises à l'expérimentation.

Selon les travaux préparatoires de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et ceux de la loi organique du 1 août 2003, les dérogations aux *dispositions législatives régissant l'exercice des compétences* des collectivités ne doivent pas s'entendre comme de simples transferts de compétences, intéressant *la mise en œuvre* du corpus législatif dans un domaine déterminé, et qui peuvent être prévus par la loi ordinaire, mais plutôt comme des dérogations aux lois régissant une compétence, comprises comme le corpus législatif lui-même. Il s'agit, dans le

cadre d'une expérimentation *normative*, d'autoriser la modification de dispositions législatives régissant l'exercice d'une compétence, afin de les adapter aux situations locales.

Tant les termes de la loi organique que ceux de la Constitution conduisent cependant à penser que l'aptitude à modifier la norme législative reconnue temporairement à une collectivité territoriale dans le cadre de l'expérimentation prévue à l'article 72 de la Constitution ne pourrait être reconnue que *dans le champ des compétences de cette collectivité* :

Une région, compétente en matière de gestion des lycées, pourrait par exemple être autorisée, dans le cadre de l'expérimentation, à modifier certaines dispositions législatives régissant l'exercice de cette compétence. La collectivité territoriale de Corse pourrait être autorisée à modifier certaines dispositions législatives régissant l'exercice de compétences énumérées aux articles L 4424-1 à L 4424-41 du code général des collectivités territoriales. Il n'est pas assuré qu'elle puisse être autorisée, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, à modifier les dispositions législatives régissant l'exercice de la compétence fiscale, notamment en matière de droits de succession, dès lors que l'exercice d'une telle compétence ne lui est pas reconnu.

L'admission d'une habilitation ayant un tel objet supposerait une interprétation extensive de l'expression « *dispositions législatives régissant l'exercice des compétences* » visée à l'article LO-1113-1 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'à l'article 72 de la Constitution, incluant en fait les cas d'incompétence négative résultant, pour la collectivité concernée, de l'entier maintien au niveau de l'Etat de l'exercice de la compétence en matière de droits de succession.

**14.** La loi organique du 1 aout 2003 précise les autres conditions de mise en œuvre de l'expérimentation législative prévue à l'article 72 de la Constitution :

Le droit de déroger à des dispositions législatives est subordonné à une habilitation préalable de la loi. La loi autorisant la dérogation doit définir l'objet de l'expérimentation, ainsi que sa durée, *qui ne peut excéder cinq ans* ; elle mentionne les dispositions auxquelles il peut être dérogé. Elle précise également la nature juridique et les caractéristiques des collectivités territoriales autorisées à participer à l'expérimentation ainsi que, le cas échéant, les cas dans lesquels l'expérimentation peut être entreprise.

Le défaut de pérennité de l'expérimentation législative ne s'exprime pas seulement par la fixation du délai pendant lequel elle peut être mise en œuvre : elle affecte également la durée de validité des actes pris sur la base de l'habilitation. Les *actes à caractère général* et impersonnel d'une collectivité territoriale portant dérogation aux dispositions législatives doivent, selon les dispositions de l'article LO-1113-3 du code général des collectivités territoriales, mentionner leur *durée de validité*.

L'expérimentation devra faire l'objet d'une *évaluation* permettant d'apprécier les suites devant lui être réservées. Au vu de cette évaluation, et avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation, la loi détermine selon le cas :

- les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne peut excéder trois ans ;
- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- ou l'abandon de l'expérimentation.

La procédure à suivre en vue du bénéfice de l'expérimentation législative, et celle à laquelle sont soumis les actes pris sur la base d'une habilitation législative, sont également précisées par la loi organique.

**15.** C'est au regard de ces éléments qu'il y a lieu d'apprécier la motion de l'Assemblée de Corse du 28 octobre 2010, visant « *les voies et moyens d'utilisation de la faculté d'adaptation normative dont bénéficie la Collectivité Territoriale de Corse, aux fins de déroger au droit commun en matière de droits de mutation en cas de décès des biens immeubles sis en Corse* ».

**16.** Il convient d'abord de relever que la perspective de recours à l'expérimentation législative prévue à l'article 72 de la Constitution ne rencontrerait pas d'obstacle dans *l'unicité* de la collectivité territoriale de Corse. Constituant *à elle seule une catégorie* de collectivités territoriales déterminée (cf. la décision du Conseil Constitutionnel n° 82-138 DC du 25 février 1982 relative à la loi portant statut particulier de la région de Corse, considérant que le premier alinéa de l'article 72 « n'exclu[ai]t nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité. » ; v. ég. l'avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi sur la Corse, Section de l'Intérieur, des Finances et des Travaux publics, N° 365.726, Séance du Jeudi 8 février 2001), elle pourrait, elle seule, se trouver concernée par une loi autorisant l'expérimentation législative.

**17.** Le recours à l'expérimentation législative « *aux fins de déroger au droit commun en matière de droits de mutation en cas de décès des biens immeuble* » pourrait en revanche se heurter à *l'absence de lien direct* entre la *dérogation* recherchée et les *dispositions législatives régissant l'exercice des compétences de la collectivité* de Corse (v. supra, n° 13).

Sauf admission, de faible probabilité, d'une interprétation très large de cette dernière formule, l'habilitation de la collectivité de Corse à prendre des actes généraux dérogeant aux dispositions législatives en matière de droits de succession supposerait donc le *transfert préalable* à cette collectivité, par la loi, de *l'exercice d'une compétence* en ce domaine.

Un tel transfert devrait logiquement s'exprimer en l'attribution à la collectivité du produit des impositions concernées, assorti d'une aptitude à la fixation, par l'autorité délibérante, de dispositions en matière d'assiette et de taux. Le fondement de ce transfert pourrait être recherché dans les dispositions du *deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution*, selon lequel les collectivités territoriales « *peuvent recevoir tout ou partie du produit des*

*impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ».*

Fixant, même dans certaines limites, l'assiette et le taux d'une imposition, une collectivité territoriale peut être regardée comme exerçant une compétence dans la matière fiscale concernée. Par là pourrait être identifié le lien, requis pour la mise en œuvre de l'expérimentation législative prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, entre l'habilitation à déroger à des dispositions législatives et l'exercice de compétences dans le domaine considéré.

A vrai dire, la disposition de la loi autorisant la collectivité à fixer, dans des limites déterminées, l'assiette et le taux d'une imposition pourrait le cas échéant suffire par elle-même, sans qu'il soit besoin de faire appel à l'expérimentation législative de l'article 72, à répondre au moins partiellement aux préoccupations de l'Assemblée de Corse. Dès lors, du moins, qu'elle serait envisageable, de manière spécifique pour la collectivité de Corse, en matière de droits de succession.

**18.** Les dispositions du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, de fait, reflètent de façon générale un aspect du principe de libre administration des collectivités locales, ayant conduit de longue date le législateur national à permettre à ces collectivités de fixer librement le taux, et parfois des règles d'assiette telles qu'exonérations ou abattements, d'impositions créées par la loi nationale, et dont toutes les collectivités territoriales de même niveau perçoivent en tout ou partie le produit. Tel est notamment le cas des impositions directes locales.

On ne saurait toutefois retenir des dispositions de l'article 72-2 qu'elles ne sauraient trouver application qu'à l'égard d'impositions mises en œuvre pour *l'ensemble des collectivités territoriales* de même niveau. Nombreux sont les précédents de lois instituant des impositions spécifiques pour une *catégorie déterminée de collectivités territoriales*, impliquant l'exercice d'une compétence en matière d'assiette et de taux pour leur assemblée délibérante (l'octroi de mer pour les régions d'outre-mer, le droit de consommation sur les cigarettes et tabacs pour les départements d'outre-mer, par exemple).

Dans certains cas, le législateur a même pu instituer une imposition, pour laquelle l'autorité délibérante exerçait une compétence de taux, pour une *collectivité locale nommément désignée* appartenant à une catégorie de collectivités sans constituer par elle-même une telle catégorie : ainsi de la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation délivrés aux résidents de la commune de Saint-Martin par l'article 21 de la loi n° 87-1061 du 30 décembre 1987. A fortiori peut-il être prévu par la loi une imposition particulière au profit d'une *collectivité territoriale constituant à elle seule une catégorie de collectivités*, et pour l'application de laquelle l'assemblée délibérante de la collectivité dispose d'une compétence tarifaire : tel est le cas de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime instituée au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts, et dont les tarifs sont fixés par l'Assemblée de Corse dans une certaine limite.

**19.** L'article 72 de la Constitution n'apparaît pas par ailleurs exclure la possibilité, pour une collectivité territoriale, ou en tout cas pour une catégorie de collectivités territoriales, de recevoir tout ou partie d'une imposition plus généralement perçue au profit de l'Etat, non plus que celle, en un tel cas, de l'autorisation législative donnée à la collectivité d'en fixer l'assiette et le taux dans des limites déterminées.

Le transfert à la collectivité territoriale du produit d'une partie d'une imposition, assorti d'une attribution de compétence de fixation, dans certaines limites, de règles d'assiette et de taux, devrait cependant s'opérer dans le *respect des principes constitutionnels*, et notamment du *principe d'égalité*. Les différences de traitement fiscal entre contribuables devraient dès lors être justifiées par des différences de situation, ou par la poursuite d'un objectif d'intérêt général, les règles adoptées devant être en rapport avec les objectifs poursuivis.

Ces conditions sont de réalisation plus complexe dans le cas où l'opération de transfert concerne, comme en matière de droits de succession relatifs aux biens immeubles situés en Corse, une partie d'une *imposition personnelle*, comportant notamment une *tarification progressive* visant à l'égalisation du sacrifice fiscal. Cependant, entre autres options, et sans que puissent être préjugées l'appréciation du législateur sur le contenu des mesures envisageables, et celle du juge constitutionnel sur leur bonne conformité aux règles et principes constitutionnels, notamment ceux de la légalité de l'impôt et de l'égalité fiscale, pourrait être utilement explorée la voie d'une taxation spécifique additionnelle.

**20.** Dans le cadre des dispositions statutaires existantes, et sur la seule base des possibilités offertes par le deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le cas échéant complétées par celles du quatrième alinéa de l'article 72, pourrait être en effet envisagée la création, au profit de la collectivité territoriale de Corse, d'une *taxe additionnelle aux droits de mutation par décès*.

L'institution d'une telle taxe devrait procéder d'une disposition préalable de la loi, pouvant figurer sous l'article 1135 bis du code général des impôts ou encore sous une subdivision nouvelle de l'article 793 du même code, *exonérant des droits de mutation par décès* revenant à l'Etat les immeubles situés en Corse.

La liquidation des droits de succession revenant à l'Etat s'effectuerait alors sur la base du tarif progressif variant selon le lien unissant le défunt et l'ayant droit, hors prise en compte de la valeur taxable des immeubles situés en Corse.

A cette liquidation des droits en principal viendrait s'ajouter la liquidation de la taxe additionnelle perçue au profit de la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci pourrait procéder de l'application du *tarif progressif de droit commun* à une *base taxable augmentée de l'assiette imposable des biens immobiliers transmis situés en Corse telle que déterminée par l'Assemblée de Corse* dans les limites fixées par la loi. La collectivité de Corse percevrait, au

titre de la taxe additionnelle, le montant des droits correspondant à la différence entre les deux liquidations.

Ainsi serait respecté le principe de progressivité des droits de succession, quel que soit le lieu de résidence des ayant-droits, la différence de traitement fiscal en matière de droits de succession affectant seulement les biens immeubles situés en Corse. Cette différence, à vrai dire, se trouverait atténuée par rapport à la situation actuelle, dès lors que les transmissions par décès des biens immeubles situés en Corse seraient effectivement assujetties à taxation, dans des conditions toutefois différentes de celles prévues, à partir de 2013, par l'article 1135 bis-I du code général des impôts dans sa rédaction actuelle.

**21.** La *base taxable* des biens immeubles situés en Corse, et partant le produit de la taxe additionnelle revenant à la collectivité territoriale de Corse, pourrait être fixée dans des conditions tenant un meilleur compte de la situation foncière et de la propriété dans l'île. Pourrait être notamment envisagé un calendrier d'évolution de la base taxable reposant tant sur une approche réaliste des opérations de règlement des situations d'indivision et de reconstitution des titres de propriété que sur la considération des niveaux de valorisation du foncier, susceptibles d'exercer des effets fiscaux préjudiciables à la pérennité des propriétés dans le cas de niveaux de taxation trop élevés.

Sans doute la loi devrait-elle prévoir, conformément aux prescriptions du deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution, une limite à la compétence de fixation des règles d'assiette qui serait reconnue à la collectivité territoriale de Corse, et par exemple prévoir la prise en compte, à compter de 2013, pour l'application de la taxe additionnelle, d'une fraction de la valeur des biens immeubles situés en Corse au moins égale à 10%. L'Assemblée de Corse pourrait ensuite, de manière progressive et étalée dans le temps, remonter ce niveau, la loi pouvant, le cas échéant, prévoir à une échéance déterminée un nouveau minimum d'assiette taxable ainsi, éventuellement, qu'un maximum.

**22.** Le *traitement particulier*, en matière de droits de succession, des biens immeubles situés en Corse, trouverait d'abord la *justification* de la *situation particulière* de la propriété en Corse, fondée sur un héritage de l'histoire que le nouveau dispositif viserait précisément à résorber, mais dont sait qu'il est présentement caractérisé par l'exceptionnelle importance de l'indivision. L'application du droit fiscal commun serait à l'évidence un frein au règlement des situations d'indivision et à la généralisation des titres de propriété indispensable aux mutations nécessaires au développement économique.

La normalisation de la propriété foncière en Corse constituerait simultanément, par elle-même, un objectif d'intérêt général justifiant le traitement fiscal particulier évoqué. Mais ce dernier permettrait de poursuivre d'autres *objectifs d'intérêt général*, en particulier celui de permettre à la collectivité de conduire sur son territoire la *politique foncière* indispensable à son développement économique et social.

Cette politique est actuellement handicapée, comme on sait, par l'insuffisance, ou le niveau de prix trop élevé, de l'offre foncière, qui font obstacle, sur le plan économique au développement de l'agriculture comme aux opérations publiques d'équipement et d'aménagement, et sur le plan social à la réalisation de logements sociaux ou permanents en nombre suffisant.

L'attribution à la collectivité territoriale de Corse du produit de la taxe additionnelle aux droits de succession serait un premier *élément de financement* de l'indispensable politique foncière territoriale. Cette perspective de financement représenterait, pour la collectivité, une incitation à la perception effective, sur une base adaptée au contexte, de droits de succession qui n'ont jamais, en fait, été régulièrement appliqués par l'Etat, cependant que le lien clairement établi entre la taxation et la mise en œuvre d'une politique au service du développement de l'île favoriserait une meilleure acceptation du prélèvement par les contribuables.

Une normalisation appropriée à la situation de la Corse du régime des droits de succession serait ainsi engagée sous la responsabilité de la collectivité de Corse.

**23. Procédure.** La création de la taxe additionnelle spécifique évoquée, venant en complément de l'exonération des droits de succession de l'Etat sur les immeubles situés en Corse, pourrait d'abord s'envisager *hors le recours à la procédure particulière d'expérimentation législative* prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution.

Cette mesure particulière pour la collectivité territoriale de Corse prendrait alors les seuls appuis de l'article 34 et du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

En application des dispositions du III de l'article L-4422-16 du code général des collectivités territoriales, de sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, l'Assemblée de Corse pourrait présenter des propositions tendant à la mise en place du dispositif évoqué, lequel suppose la modification, visée audit article, de dispositions législatives en vigueur concernant les compétences de la collectivité de Corse et le développement économique et social de la Corse.

Conformément aux dispositions du deuxième alinéa du III précité, les propositions adoptées par l'Assemblée de Corse seraient alors adressées au président du conseil exécutif, qui les transmettrait au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

Un projet ou une proposition de loi faisant suite à cette initiative pourrait être ensuite élaboré et soumis à l'examen du Parlement.

**24. La procédure d'expérimentation législative** visée au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution pourrait cependant s'avérer nécessaire, ou être préférée par souci de ne pas conférer d'emblée un caractère pérenne au transfert de compétence fiscale envisagé et de

soumettre le dispositif à l'évaluation prévue aux articles LO 1113-5 et LO 1113-6 du code général des collectivités territoriales, issus de la loi organique n° 2003-704 du 1 août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

Le recours à cette procédure ne dispenserait probablement pas, cependant, de l'intervention d'une *disposition particulière de la loi prévoyant l'exercice*, par la collectivité territoriale de Corse, d'une *compétence en matière de droits de succession*, et qui, autrement dit, viendrait instituer au bénéfice de la collectivité de Corse une taxe additionnelle aux droits de succession et conférer à l'Assemblée de Corse, dans certaines limites, une compétence en matière de fixation des règles d'assiette de cette taxe.

On pourrait imaginer que *la même loi*, après avoir ainsi doté la collectivité de Corse de la compétence nécessaire, autorise cette collectivité, sur le fondement des dispositions du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution et de l'article LO 1113-1 du code général des collectivités territoriales, à déroger, à titre expérimental, aux limites législatives fixées par la première disposition attribuant à la collectivité de Corse l'exercice d'une compétence en matière de droits de succession, puis définisse l'objet de l'expérimentation ainsi que sa durée, qui ne pourrait excéder cinq ans, et mentionne les dispositions auxquelles il pourrait être dérogé.

Une fois accordée par la loi l'autorisation requise, il appartiendrait à la collectivité de Corse, conformément aux dispositions de l'article LO 1113-2 du code général des collectivités territoriales, de demander, dans le délai fixé par la loi d'autorisation, à bénéficier de l'expérimentation mentionnée par cette loi.

Les délibérations de la collectivité territoriale de Corse portant dérogation aux dispositions législatives encadrant sa compétence en matière de droits de succession devraient mentionner leur durée de validité. Ils feraient l'objet, après leur transmission au représentant de l'Etat, d'une publication au Journal officiel de la République française. Leur entrée en vigueur serait subordonnée à cette publication.

Avant l'expiration de la durée fixée pour l'expérimentation et au vu de son évaluation, la loi déterminerait selon le cas :

- les conditions de la prolongation ou de la modification de l'expérimentation pour une durée qui ne pourrait excéder trois ans ;
- le maintien et la généralisation des mesures prises à titre expérimental ;
- l'abandon de l'expérimentation.

### **III- Droits fonciers, successions et statut des collectivités territoriales**



25. L'étude demandée doit comporter l'examen des « *modalités de répartition des droits fonciers au regard des principaux types de régimes et de réglementations foncière* », et par ailleurs « *établir un descriptif des dispositions prévues dans les statuts de St Martin et St Barthélémy* notamment, dans le cadre de la loi organique N° 2010-92 du 25 janvier 2010, permettant d'établir une *distinction entre résidents et non résidents en matière de successions et autres droits et son éventuelle transposition à la Corse* ».

Il a été compris que la question des *modalités de répartition des droits fonciers au regard des principaux types de régimes et de réglementations foncière* répondait à une préoccupation liée à la situation foncière et immobilière de la Corse, notamment caractérisée par :

- une concurrence foncière préjudiciable à l'activité agricole,
- des perspectives de développement résidentiel et touristique favorisant les processus spéculatifs, et déterminant une élévation rapide du prix du foncier,
- une insuffisance de logements permanents,
- un parc élevé de résidences secondaires, en forte progression.

Ces caractéristiques ont conduit à la définition d'un *objectif de politique publique*, consistant à créer les voies et moyens nécessaires à une *maîtrise publique efficace du développement* de la Corse en matière de *logement permanent pour les populations résidentes*.

L'exploration des voies et moyens susceptibles de favoriser la réalisation d'un tel objectif est largement ouverte, et peut englober l'expertise, « *sur la base du droit comparé, des systèmes existants dans différents territoires et liant les conditions d'accès au foncier et à l'immobilier aux statuts de résident, de citoyen...* » (cf. Assises du Foncier et du Logement, Point à mi-parcours).

Les statuts de Saint-Barthélémy et de Saint-Martin, de fait, comportent certaines dispositions qui ne sont pas étrangères aux préoccupations rapportées à propos de la situation foncière et immobilière de la Corse. Il apparaît donc approprié d'aborder la problématique des droits fonciers et des réglementations foncières en Corse en liaison avec les comparaisons statutaires demandées, la maîtrise publique du foncier par une collectivité pouvant trouver, entre autres fondements, celui des dispositions régissant son statut.

#### ***A/ Règles spéciales en matière de transferts de propriété foncière dans certaines collectivités d'outre-mer***

26. Le statut de la *Nouvelle-Calédonie*, tel que défini par la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie, modifiée par la loi organique n°2009-969 du 3 août 2009, prévoit l'application de règles spéciales en matière foncière.

L'article 6 de la loi organique dispose que le droit de propriété garanti par la Constitution s'y exerce en matière foncière sous la forme de la propriété privée, de la propriété publique et des *terres coutumières*. Le statut de ces dernières, défini par l'article 18 de la loi organique, reflète

la volonté du législateur de préserver la tradition mélanésienne d'appropriation collective des terres. Selon ce texte :

*« Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers.*

*Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables.»*

27. L'appropriation collective du sol, ou des zones lagunaires, a longtemps caractérisé d'autres parties de l'espace pacifique, et notamment la Polynésie. Cette tradition est à l'origine des dispositions réglementaires qui ont durablement prévu la subordination de transferts de propriété entre vifs à des procédures particulières.

Des dispositions ayant un objet comparable se retrouvent dans l'actuel statut de la *Polynésie française*. L'article 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française dispose ainsi, notamment :

*« La Polynésie française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.*

*Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.*

*Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :*

- justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, ou*
- justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.*

*Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social en Polynésie française et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent. »*

Les modalités d'application de ces dispositions sont déterminées par les « lois de pays », ayant en fait la nature d'actes réglementaires, prévues à l'article 140 de la loi statutaire. Ces lois peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les

personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension de la durée à prendre en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées au cinquième alinéa.

Il est à noter que le Conseil constitutionnel a déclaré *non conformes à la Constitution* les dispositions par lesquelles la loi organique statutaire adoptée par le Parlement excluait de la procédure de déclaration les transferts de propriété au profit de personnes « *de nationalité française* » « *nées en Polynésie française* » ou « *dont l'un des parents est né en Polynésie française* », pour méconnaissance de la notion de population au sens des articles 72-3 et 74 de la Constitution (Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004).

Il est rappelé que, suivant l'article 72-3 de la Constitution, « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* », et qu'en vertu du dixième alinéa de l'article 74 de la Constitution, la loi organique peut déterminer, pour les *collectivités d'outre-mer qui sont dotées de l'autonomie*, les conditions dans lesquelles « *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité 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* ».

**28.** Les statuts de *Saint-Barthélemy* et de *Saint-Martin* comportent des dispositions comparables à celles prévues pour la Polynésie française, autorisant ces collectivités à « *subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.* » (articles LO 6214-7 et LO 6314-7 du code général des collectivités territoriales).

Les mêmes collectivités peuvent, comme il est prévu pour la Polynésie française, exercer un *droit de préemption sur les propriétés foncières* ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux (en tant que de besoin, comme en matière d'expropriation).

Dans le cas de *Saint-Barthélemy* et de *Saint-Martin*, l'institution du droit de préemption répond toutefois à un *but* différemment défini : celui de *préserver la cohésion sociale* de ces collectivités, de *garantir l'exercice effectif du droit au logement de leurs habitants* et de *sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels*.

L'objectif de cohésion sociale de la collectivité est ici substitué à ceux, identifiés dans le cas de la Polynésie, de préservation de l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population et de préservation de l'identité de la Polynésie française. Il est complété par une référence à *l'exercice effectif du droit au logement* des habitants de ces îles du nord de la Caraïbe.

La possibilité d'exercice du droit de préemption par les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, de manière comparable à celle reconnue à la Polynésie française, n'est pas applicable aux transferts réalisés au profit des personnes :

1° Justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la collectivité ;

2° ou justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la collectivité.

Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social dans la collectivité et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées aux 1° et 2°.

Les modalités d'application de ces dispositions sont déterminées par des délibérations du conseil territorial de chaque collectivité, qui peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la collectivité pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension de la durée à prendre en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées.

**29.** Les statuts des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin organisent, par ailleurs, un transfert de la compétence normative de l'Etat en *matière fiscale*, réserve faite du domaine des impositions sociales. Les conditions d'exercice de cette compétence sont précisées par des dispositions particulières de la loi organique, qui notamment subordonnent la *reconnaissance d'un domicile fiscal* dans la collectivité à une *condition de résidence*, ou pour les sociétés d'installation du siège de direction effective, *d'au moins cinq ans*.

Cette condition de résidence concerne, dans le cas de Saint-Barthélemy, l'ensemble des personnes physiques et des personnes morales (article LO 6214-4 du code général des collectivités territoriales), dans le cas de Saint-Martin, les seules personnes physiques ou morales dont le domicile fiscal était, dans les cinq ans précédant leur établissement à Saint-Martin, établi dans un département de métropole ou d'outre-mer (article LO 6314-4 du code général des collectivités territoriales).

A leur origine, ces restrictions à la reconnaissance du domicile fiscal dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont été, au point de vue des administrations de l'Etat, fondées sur le souci d'éviter les délocalisations vers des territoires à fiscalité supposée privilégiée, et au point de vue de certains élus locaux, justifiées par une préoccupation de préservation de l'identité ou de la cohésion des populations.

A l'expérience, il est apparu que ces restrictions avaient l'effet d'amoindrir sensiblement la compétence fiscale et les produits financiers y afférents reconnus aux collectivités, qui ont dû attendre d'une nouvelle loi organique (pour Saint-Martin la loi organique n° 2010-92 du 25 janvier 2010) la pleine reconnaissance d'un droit d'imposer les revenus trouvant leur source sur leur territoire perçus par des personnes considérées comme non domiciliées, alors même qu'elles pouvaient y résider sans toutefois satisfaire à la condition d'une résidence d'au moins cinq années.

**30.** Il convient de relever *l'absence de lien* entre la condition d'une résidence d'au moins cinq années, mise à la reconnaissance d'un *domicile fiscal* à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin, et

la justification d'une « *durée suffisante de résidence dans la collectivité* » conduisant à exclure le droit de préemption de ces collectivités sur les transferts entre vifs de propriétés foncières.

Des dispositions de la loi organique, il ressort que la « *durée suffisante de résidence dans la collectivité* », pour l'application des mesures de protection du patrimoine foncier, est laissée à l'appréciation des autorités délibérantes des collectivités concernées, qui pourraient le cas échéant retenir le critère d'une durée de cinq années de résidence, ou retenir une durée différente, et pourraient de même préciser les conditions d'appréciation de la notion de « *résidence* », pouvant être distincte de la notion de domicile fiscal, telle qu'entendue, par exemple, au sens de l'article 4 B du code général des impôts.

Des critères fondés sur la nationalité, ou le lieu de naissance, devraient être cependant écartés, compte tenu de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel (2004-90 DC).

### ***B/ Perspectives de transposition à la Corse des mesures particulières de protection du patrimoine foncier prévues dans certaines collectivités d'outre-mer.***

#### 1 – Protection du patrimoine foncier et statut actuel de la Corse

**31.** *Dans le cadre du statut actuel* de la collectivité de Corse, la transposition à cette collectivité des mesures particulières de protection du patrimoine foncier prévues dans certaines collectivités d'outre-mer serait d'atteinte malaisée.

Ces mesures trouvent en effet un fondement juridique lui-même particulier dans les dispositions de la Constitution qui, d'une part, prévoit la reconnaissance par la République, au sein du peuple français, des « *populations d'outre-mer* » (article 72-3), et d'autre part prévoit la possibilité pour celles des collectivités régies par l'article 74 qui sont dotées de l'autonomie, d'adopter, dans les conditions déterminées par la loi organique, des *mesures* justifiées par les nécessités locales *en faveur de leur population* en matière, notamment, de *protection du patrimoine foncier* (article 74, dixième alinéa).

**32.** Il est loin d'être assuré, d'abord, que l'expérimentation législative prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution en faveur de l'ensemble des collectivités territoriales, y compris d'ailleurs les collectivités d'outre-mer, puisse être admise en matière de protection du patrimoine foncier hors la reconnaissance d'un *objectif de protection de « populations »* distinctement identifiées au sein de l'ensemble national.

Sans qu'on puisse préjuger d'adaptations constitutionnelles futures qui, le cas échéant, reconnaîtraient, au sein de la République, la « *population* » de telle ou telle catégorie de collectivités territoriales, une telle identification n'est aujourd'hui prévue qu'en ce qui concerne les « *populations d'outre-mer* » (article 72-3 de la Constitution), le Conseil constitutionnel ayant notamment jugé, on le rappelle, que la mention faite par le législateur de 1991 du « *peuple corse, composante du peuple français* » était contraire à la Constitution,

« laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion » (Décision n° 91-290 DC du 09 mai 1991).

Il est en outre rappelé que, s'agissant des collectivités d'outre-mer, dont la République reconnaît les « populations », seules certaines d'entre elles qui, relevant de l'article 74 de la Constitution, disposent de l'*autonomie* au sens dudit article, sont visées comme pouvant, dans les conditions déterminées par la loi organique statutaire, prendre des mesures justifiées par les nécessités locales *en faveur de leur population*, en matière de *protection du patrimoine foncier*.

**33.** On ne peut toutefois exclure toute possibilité, pour la collectivité de Corse, dans le cadre de l'*expérimentation législative* prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de *déroger* pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de ses compétences en des domaines où les politiques publiques qu'elle conduit ou accompagne peuvent *indirectement* exercer des effets protecteurs du patrimoine foncier.

La collectivité de Corse exerce ainsi des compétences en matière d'aménagement et de développement durable (cf. articles L 4424-9 à L 4424-15 du code général des collectivités territoriales), en matière de logement (article L 4424-26 du code précité), en matière de tourisme (articles L 4424-31 et L 4424-32), en matière d'agriculture et de forêt (article L 4424-33).

Il s'agirait alors d'habiliter la collectivité à prendre, à titre expérimental, des mesures dérogoires au droit commun afin d'assurer une meilleure efficacité aux objectifs de ses politiques publiques dans les domaines ci-dessus visés. Ces mesures ne répondraient pas spécifiquement à un objectif de « protection » de la population locale, mais pourraient notamment viser à *garantir l'exercice effectif du droit au logement* en Corse, sauvegarder ou mettre en valeur *les espaces naturels*, permettre le *développement agricole* et rural de la Corse, garantir *l'équilibre du développement touristique*.

Les mesures envisageables pourraient consister en un renforcement des moyens de contrôle de l'autorité publique locale, sinon directement, sauf exceptions, sur les mutations foncières proprement dites, du moins sur l'*affectation* des espaces fonciers. La réglementation en matière de « zonage », en particulier, pourrait être plus précise et contraignante, de façon à servir avec plus d'efficacité les orientations des politiques d'aménagement et de développement, agricole et touristique.

*L'exercice effectif du droit au logement* en Corse, plus particulièrement, ne saurait s'entendre autrement que du droit au logement durable dont l'occupant fait son *habitation principale*. L'analyse de l'évolution foncière et immobilière de la Corse faisant ressortir, tout à la fois, une grave insuffisance de logements permanents et de logements sociaux, et un niveau exceptionnellement élevé de résidences secondaires, la correction de cette inégalité de situation par rapport à celle observée en moyenne nationale pourrait justifier certaines

mesures venant limiter la réalisation de résidences secondaires là où l'offre foncière ne permet pas d'assurer en nombre suffisant la réalisation d'habitations principales. Ces mesures pourraient intéresser la législation et la réglementation en matière d'urbanisme et de construction, ou encore la fiscalité de l'urbanisme ou la fiscalité directe locale.

A supposer qu'il puisse s'avérer efficace, en dépit de l'importance des moyens financiers que sa mobilisation implique, le *droit de préemption ou d'expropriation* de la collectivité ne devrait sans doute s'envisager que dans des circonstances strictement délimitées, et comporter des exceptions plutôt fondées sur l'affectation prévue ou constatée d'un espace foncier ou d'un immeuble bâti (habitation principale plutôt que résidence secondaire) que sur la durée de résidence en Corse de l'acquéreur. Sauf à envisager des évolutions statutaires permettant d'introduire dans le droit positif des conditions de résidence, fiscale ou non, mises au bénéfice de certaines règles applicables en Corse.

## 2- Perspectives d'évolution statutaire

**34.** La Constitution faisant l'objet de révisions fréquentes, et le statut de la Corse n'étant pas lui-même marqué d'immutabilité, la question de la protection du patrimoine foncier en Corse, comme d'ailleurs celle des compétences de la collectivité de Corse dans le domaine fiscal, pourraient appeler d'autres réponses dans le cadre d'une évolution statutaire, le cas échéant issue d'une révision constitutionnelle.

On ne saurait, dans le cadre de la présente étude, entrer dans le détail de tel ou tel scénario concevable dans une prospective aux variables multiples et incertaines.

S'agissant seulement d'évoquer les grandes orientations des évolutions statutaires susceptibles de conférer à la collectivité de Corse des moyens juridiques renforcés de protection du patrimoine foncier, on est conduit à distinguer entre des évolutions qui affecteraient l'ensemble des collectivités territoriales, et d'autres qui concerneraient de manière spécifique la collectivité de Corse.

*L'expérimentation législative* prévue à l'article 72 de la Constitution pourrait ainsi connaître des *développements* nouveaux, rapprochant la situation de la France de celle d'autres pays européens où les autorités locales disposent d'une compétence plus affirmée d'adaptation ou de modification des mesures législatives ou réglementaires dans les domaines où elles exercent leurs compétences. Sans envisager la transformation de la France en un Etat fédéral, comme l'Allemagne, ou un Etat régionalisé, comme l'Italie ou l'Espagne, l'évolution de certains Etats unitaires fait apparaître une tendance contemporaine à la reconnaissance d'un pouvoir normatif aux collectivités territoriales. Au Royaume-Uni, ainsi, les lois de dévolution de 1988 ont reconnu des pouvoirs étendus aux assemblées délibérantes d'Ecosse et du Pays de Galles, de caractère législatif dans le cas de l'Ecosse. La collectivité de Corse pourrait bien entendu faire usage des extensions de compétence normative le cas échéant reconnues à l'ensemble des collectivités territoriales visées à l'article 72 de la Constitution.

Une extension constitutionnelle, de portée générale, de la reconnaissance par la République et en son sein, de « populations » particulières autres que les « populations d'outre-mer » actuellement visées à l'article 72-3 de la Constitution n'est pas une perspective actuellement débattue, non plus que celle d'une extension, au-delà du cercle des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et dotées de l'autonomie, des possibilités d'adoption par une collectivité de *mesures en faveur de sa population*, en matière, notamment, de *protection du patrimoine foncier*.

On ne peut pour autant s'interdire d'imaginer une approche constitutionnelle nouvelle qui, renonçant à identifier distinctement les collectivités d'outre-mer, prévoirait un socle de règles communes pour l'ensemble des collectivités territoriales, assorti de mesures particulières pour un certain nombre d'entre elles, justifiées par leur particularisme historique, géographique, économique ou culturel. La collectivité de Corse pourrait trouver place dans la liste de ces collectivités pour lesquelles seraient prévues des mesures particulières.

L'éventuelle application à la collectivité de Corse de dispositions qui s'avèreraient nécessaires, alors qu'elles ne sont présentement prévues que pour certaines collectivités d'outre-mer, pourrait aussi, de manière moins bouleversante, procéder de la définition d'un *nouveau statut* pour la collectivité. L'accès à des mesures en faveur de sa population, notamment en matière de protection du patrimoine foncier, supposerait alors des *dispositions constitutionnelles propres à la collectivité de Corse*, dérogoires au droit commun des collectivités territoriales défini à l'article 72.

**35.** Bien que le statut interne et le statut européen des collectivités territoriales de la République ne soient pas dépendants l'un de l'autre, la réflexion sur les voies et moyens juridiques du règlement de questions telles que la protection de la population d'une collectivité, ou de son patrimoine foncier, ne peut être conduite sans référence aux contraintes juridiques externes.

Les dispositions de l'article 74 de la Constitution prévoyant que la loi organique statutaire peut déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles, notamment, « *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité 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* », sont à vrai dire plus exactement appropriées au cas des collectivités d'outre-mer qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne et ne sont pas assujetties au droit de celle-ci.

Des mesures prises par une collectivité territoriale faisant partie de l'Union européenne, en faveur de sa population, en matière *d'accès à l'emploi* et de *droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle*, ainsi, ne seraient guère compatibles avec les « grandes libertés » de circulation du Traité, dont la liberté de circulation des personnes et la liberté d'établissement. Le statut des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin,



d'ailleurs, et qui font aujourd'hui partie de l'Union européenne, ne visent pas de telles mesures comme étant au nombre de celles pouvant être prises par ces collectivités.

On ne peut exclure que des mesures « *de protection du patrimoine foncier* » ne soient pas non plus jugées exactement conformes à la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne et à la liberté de circulation des capitaux. La collectivité de Saint-Barthélemy, pour sa part, a résolu de s'affranchir des contraintes du droit de l'Union européenne en demandant son retrait du territoire de l'Union, et son rattachement à la liste des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) associés à l'Union. La collectivité de Saint-Martin n'a pas mis en œuvre, à ce jour, le droit de préemption spécifique autorisé par son statut.

## **IV. La taxe sur les transports**

**36.** Selon l'article L4425-1 du code général des collectivités territoriales, la collectivité territoriale de Corse bénéficie notamment du produit de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime prévue à l'article 1599 viciés du code général des impôts.

Ce dernier texte dispose :

*« Article 1599 viciés.- Il est institué au profit de la Corse une taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime. Elle est ajoutée au prix demandé aux passagers. Elle est assise sur le nombre de passagers embarquant ou débarquant en Corse. Les tarifs de cette taxe peuvent être modulés selon le mode de transport utilisé et la distance parcourue. Ils sont fixés par l'assemblée de Corse dans la limite de 4,57 euros par passager. La taxe est constatée et recouvrée comme en matière de taxe sur la valeur ajoutée avec les sûretés, garanties, privilèges et sanctions applicables à celle-ci. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme pour cet impôt. »*

La bonne collecte de cette ressource fiscale apparaît cependant affectée par différentes sources de dysfonctionnement.

L'une d'entre elles tient à ce que certaines compagnies de transport aérien à la demande desservant la Corse, et n'ayant pas leur siège dans l'Union européenne, ne se trouvent pas assujetties à la TVA et n'ont pu, semble-t-il, faire accréditer auprès du service des impôts un représentant assujetti établi en France pour l'application de la taxe sur les passagers, ainsi qu'il est prévu au I de l'article 289 A du code général des impôts.

Le règlement de cette difficulté spécifique devrait trouver solution dans la simple application de la loi, d'une part par les compagnies concernées, tenues de présenter à l'accréditation un représentant fiscal, d'autre part par les services fiscaux, dont, au cas particulier, la compétence d'accréditation est liée, sauf pour eux à dûment motiver un refus d'accréditation.

A cet élément de dysfonctionnement s'en ajoutent cependant d'autres, les flux de passagers donnant lieu à l'application des redevances perçues par la Chambre de Commerce et d'Industrie ne trouvant pas d'exacte correspondance dans les flux servant de base à l'application de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime.

Dans ces conditions pourrait être justifiée la modification des règles prévues pour le recouvrement de la taxe.

**37.** L'attribution d'une mission de recouvrement de la taxe aux Chambres de Commerce et d'Industrie pourrait se heurter à des difficultés juridiques, car si les établissements publics de cette nature sont en mesure de percevoir des redevances non fiscales, telles que des redevances perçues sur les passagers, pour financer les charges de gestion d'infrastructures aéroportuaires ou portuaires qui leur incombent, il n'entre pas dans leurs attributions de percevoir des recettes de nature fiscale, telles que la taxe prévue à l'article 1599 viciis du code général des impôts.

L'adaptation des modalités de constatation et de recouvrement de cette taxe à l'impératif de son efficacité financière pourrait en revanche s'inspirer des dispositions prévues en matière de taxe d'aéroport (TAP) et de taxe de l'aviation civile (TAC) d'une part, de droits de port d'autre part.

**38.** La *taxe d'aéroport* (TAP), prévue à l'article 1609 quater viciis du code général des impôts, est assise, notamment et lorsqu'elle est due, sur le nombre de *passagers embarqués* par une entreprise de transport public aérien sur un aéroport.

Pour son application, les entreprises de transport aérien doivent *déclarer* chaque mois, sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile, le nombre de passagers (et la masse de fret et de courrier) embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de chaque aéroport.

Cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée aux comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Depuis le 1 janvier 2010, le tarif par passager de la taxe d'aéroport fait l'objet d'une majoration affectée aux exploitants de catégories déterminées d'aéroports.

La taxe et la majoration sont recouvrées et contrôlées selon les mêmes règles, conditions, garanties et sanctions que celles prévues pour la taxe de l'aviation civile prévue à l'article 302 bis K du code général des impôts.

**39.** La taxe de l'aviation civile (TAC) est également due par les entreprises de transport aérien public. Comme la précédente, elle est assise, notamment et sous réserve d'exceptions, sur le *nombre de passagers embarqués* en France.

Pour son application, les entreprises de transport aérien déclarent chaque mois, sur un imprimé fourni par l'administration de l'aviation civile, le nombre de passagers (et la masse de fret et de courrier) embarqués le mois précédent pour les vols effectués au départ de la France.

Cette déclaration, accompagnée du paiement de la taxe due, est adressée aux comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».

Les quotités du produit de la taxe affectées respectivement au budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" et au budget général sont déterminées par la loi de finances.

Les sommes encaissées au titre du budget général par les comptables du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" sont transférées mensuellement aux comptables publics assignataires.

La déclaration des entreprises est contrôlée par les services de la direction générale de l'aviation civile. A cette fin, les agents assermentés peuvent examiner sur place les documents utiles.

A défaut de déclaration dans les délais, il est procédé à la *taxation d'office sur la base des capacités d'emport* offertes par les types d'aéronefs utilisés pour l'ensemble des vols du mois au départ de chaque aéroport, dans les conditions précisées au IV de l'article 302 bis K du code général des impôts.

Le recouvrement de la taxe est assuré par les agents comptables du budget annexe "contrôle et exploitation aériens" selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires, mais sous réserve des dispositions particulières précédemment résumées.

Les réclamations sont présentées, instruites et jugées comme en matière de taxes sur le chiffre d'affaires.

Les mêmes dispositions s'appliquent à la majoration au profit du fonds de solidarité pour le développement, dite « *taxe de solidarité* », prévue au VI du même article 302 bis K.

**40.** La taxe prévue au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts n'a pas exactement la même assiette que les taxes d'aéroport et de l'aviation civile. Elle est assise seulement sur le nombre de passagers, et non sur la masse de fret et de courrier. Elle concerne en outre tous les passagers, embarquant ou débarquant en Corse, et non pas seulement les passagers embarqués. Son produit, par ailleurs, revient à la seule collectivité territoriale de Corse.

Il reste que la taxe est assise sur des flux que contrôle la direction générale de l'aviation civile, notamment pour les besoins de la taxe d'aéroport et de la taxe de l'aviation civile, et que les comptables du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » sont d'ores et déjà amenés à procéder à une ventilation des produits collectés entre plusieurs catégories de bénéficiaires.

Il pourrait être alors utile d'examiner la faisabilité, le cas échéant au prix d'une adaptation du logiciel de gestion des taxes aériennes, *d'une attribution à la direction générale de l'aviation civile* des opérations d'assiette et de contrôle de la taxe prévue au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts.

Des *obligations déclaratives spécifiques*, comparables à celles prévues aux articles 1609 quater viciés et 302 bis K du code général des impôts pour les taxes d'aéroport et de l'aviation civile, pourraient être alors prévues pour la taxe sur les passagers embarquant ou débarquant en Corse par la voie aérienne.

Confié à la direction générale de l'aviation civile, le contrôle de la taxe pourrait prendre appui sur les données relatives aux taxes aériennes de droit commun.

Le recouvrement de la taxe serait assuré par les agents comptables du budget annexe « contrôle et exploitation aériens », à charge pour eux de reverser à la collectivité de Corse les produits lui revenant.

C'est seulement sous réserve de ces procédures particulières de déclaration et de contrôle que le recouvrement de la taxe serait assuré « selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires ».

**41.** *A défaut d'intervention directe de la direction générale de l'aviation civile dans les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement de la taxe, du moins pourraient être envisagés :*

- une plus nette dissociation des opérations d'assiette de la taxe de celles prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée, par l'introduction d'obligations déclaratives spécifiques comparables à celles prévues en matière de taxe d'aéroport et de taxe de l'aviation civile par les articles 1609 quater viciés et 302 bis K du code général des impôts ;

- la communication aux agents de la direction générale des finances publiques chargés du contrôle de la taxe des données dont dispose la direction générale de l'aviation civile pour la mise en œuvre des taxes d'aéroport et de l'aviation civile, ainsi que des documents de service des chambres de commerce et d'industrie.

**42.** La taxe instituée au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts, cependant, n'intéresse pas seulement les passagers des entreprises de transport aérien. Elle est également assise sur les passagers des entreprises de *transport maritime* embarquant ou débarquant en Corse.

Pour cette partie de la taxe, ne pouvant concerner la direction générale de l'aviation civile, la recherche d'une meilleure efficacité de la taxation pourrait être recherchée dans l'appel aux dispositions du *code des douanes* en matière de *droits de port* et *droits assimilés*.

Les dispositions des 3 et 4 de l'article 285 de ce code prévoient, on le rappelle, que :

« 3. *Conformément aux dispositions des articles L. 211-1 et suivants du code des ports maritimes, il peut être perçu dans les ports maritimes un droit de port en raison des opérations commerciales ou des séjours qui y sont effectués.*

« 4. *Les taxes et redevances composant le droit de port sont perçues comme en matière de douane ; les infractions sont constatées et punies, les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.*

*Les frais de perception et de procédure incombant à l'administration sont prélevés sur le produit des taxes et redevances dans les conditions fixées par arrêté du ministre du budget. »*

Suivant les dispositions de l'article R 211-1 du code des ports maritimes, les éléments constitutifs du droit de port comportent diverses redevances dont notamment, pour les navires de commerce, une *redevance sur les passagers* débarqués, embarqués ou transbordés (article L 211-2 et R-212-17 à R 212-22 du code des ports maritimes).

L'article 285 quater du code des douanes, par ailleurs, prévoit la perception d'une *taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés*.

La taxe est ajoutée au prix demandé aux passagers. Elle est constatée, recouvrée et contrôlée par le service des douanes sous les mêmes garanties, sanctions et privilèges qu'en matière de droits de douane.

La taxe est perçue au profit de la personne publique qui assure la gestion de l'espace naturel protégé ou, à défaut, de la commune sur le territoire de laquelle se trouve le site et est affectée à sa préservation.

Les modalités d'application de cette taxe, précisées par l'arrêté du 20 août 1996 fixant les modalités d'application de la taxe sur les passagers maritimes prévue par l'article 285 quater du code des douanes (*J.O.* du 19 septembre 1996), modifié par arrêtés des 29 juillet 1998 (*J.O.* du 7 août 1998) et 1er février 2001 (*J.O.* du 10 février 2001), comportent un dispositif de *déclaration spécifique* par les entreprises de transport maritime. Les *titres de transport* délivrés aux passagers qui y sont assujettis doivent comporter *mention de l'acquittement de la taxe* sur les passagers maritimes.

**43.** Pourrait être dès lors envisagée l'application à la partie de la taxe prévue au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts concernant les *passagers maritimes* de dispositions nouvelles, inspirées de celles prévues par les articles 285 et 285 quater du code des douanes.

Le recouvrement de cette partie de la taxe pourrait être alors confié à *l'administration des douanes*, organe naturel du recouvrement des droits de port. Tout défaut de paiement serait donc du ressort de la direction générale des douanes et droits indirects et relèverait de l'infraction douanière.

Sans doute faudrait-il prévoir que les frais de perception et de procédure incombant à l'administration des douanes seraient prélevés sur le produit des taxes.

**44.** Le recours, respectivement, à la direction générale de l'aviation civile et à la direction générale des douanes et droits indirects, pour l'application de la taxe prévue au profit de la Corse par l'article 1599 viciés du code général des impôts, conduirait en fait à la dissociation de celle-ci en deux éléments, relevant de régimes distincts. Il y aurait lieu de distinguer, au sein de la taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime, entre une *taxe sur les passagers aériens* et une *taxe sur les passagers maritimes*.

Cette apparente complexité pourrait être toutefois de nature à assurer à la taxation l'efficacité financière que ne garantit pas son régime actuel, sommairement défini par le simple renvoi, fait par l'article 1599 viciés précité, à une constatation et un recouvrement « comme en matière de taxe sur la valeur ajoutée avec les sûretés, garanties, privilèges et sanctions applicables à celle-ci ».

**45.** A défaut d'intervention directe de la direction générale des douanes et droits indirects dans les opérations de contrôle et de recouvrement de la taxe lorsqu'elle est supportée par les passagers maritimes, du moins pourraient être envisagés, ici également :

- une plus nette dissociation des opérations d'assiette de la taxe de celles prévues en matière de taxe sur la valeur ajoutée, par l'introduction d'obligations déclaratives spécifiques comparables à celles prévues en matière de taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés ;

- la communication aux agents de la direction générale des finances publiques chargés du contrôle de la taxe des données dont dispose la direction générale des douanes et droits indirects pour la mise en œuvre des droits de port et assimilés, ainsi que des documents de service des chambres de commerce et d'industrie.

**46.** Au point de vue de la *procédure* à prévoir en vue d'une *modification du régime de la taxe* tendant à en assurer une meilleure productivité financière, il apparaîtrait approprié de s'en remettre à la simple *intervention du législateur*, sur la base d'un projet ou d'une proposition de loi, ou d'un amendement à un projet de loi de finances.

L'attention du législateur pourrait être, cependant, utilement attirée par l'appel aux dispositions du III de l'article L4422-16 du code général des collectivités territoriales, permettant à *l'Assemblée de Corse* de présenter des *propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives* concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse.

---

7/03/2011