



N° 3226

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 juillet 2001.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1)

sur

la taxe de séjour,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Michel Bouvard,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Impôts et taxes.

La *Commission des finances, de l'économie générale et du Plan* est composée de : M. Henri Emmanuelli , *président* ; M. Michel Bouvard , M. Jean-Pierre Brard , M. Yves Tavernier , *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon , M. Jean-Jacques Jégou , M. Michel Suchod , *secrétaires* ; M. Didier Migaud , *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf , M. André Aschieri , M. Philippe Auberger , M. François d'Aubert , M. Dominique Baert , M. Jean-Pierre Balligand , M. Gérard Bapt , M. François Baroin , M. Alain Barrau , M. Jacques Barrot , M. Christian Bergelin , M. Éric Besson , M. Alain Bocquet , M. Augustin Bonrepaux , M. Jean-Michel Boucheron , Mme Nicole Bricq , M. Christian Cabal , M. Jérôme Cahuzac , M. Thierry Carcenac , M. Gilles Carrez , M. Henry Chabert , M. Didier Chouat , M. Alain Claeys , M. Charles de Courson , M. Christian Cuvilliez , M. Arthur Dehaine , M. Jean-Pierre Delalande , M. Yves Deniaud , M. Michel Destot , M. Patrick Devedjian , M. Laurent Dominati , M. Julien Dray , M. Tony Dreyfus , M. Jean-Louis Dumont , M. Daniel Feurtet , M. Pierre Forgues , M. Gérard Fuchs , M. Gilbert Gantier , M. Jean de Gaulle , M. Hervé Gaymard , M. Jacques Guyard , M. Edmond Hervé , M. Pierre Hériaud , M. Jean-Louis Idiart , Mme Anne-Marie Idrac , M. Michel Inchauspé , M. Jean-Pierre Kucheida , M. Marc Laffineur , M. Jean-Marie Le Guen , M. Maurice Ligot , M. François Loos , M. Alain Madelin , Mme Béatrice Marre , M. Louis Mexandeau , M. Gilbert Mitterrand , M. Pierre Méhaignerie , M. Jean Rigal , M. Gilles de Robien , M. Alain Rodet , M. José Rossi , M. Nicolas Sarkozy , M. Gérard Saumade , M. Philippe Séguin , M. Georges Tron , M. Jean Vila .

Sommaire

Pages

INTRODUCTION

7

i.- LE DISPOSITIF LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE : UN empilement complexe de dispositions

9

A.- DISPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX TAXES

10

1.- Institution des taxes de séjour

10

a) Collectivités habilitées à instituer l'une ou l'autre taxe.

10

b) Modalités d'institution.

10

2.- Affectation du produit des taxes

11

3.- Choix de l'une ou l'autre taxe

11

B.- LA TAXE DE SÉJOUR DITE « TRADITIONNELLE » OU « AU RÉEL »

12

1.- Personnes assujetties à la taxe

12

a) Redevables de la taxe

12

b) Exonérations et réductions

12

2.- Détermination du montant de la taxe

14

a) Fixation du tarif conformément au barème

12

b) Publicité

15

3.- Recouvrement de la taxe

16

a) Obligations incombant aux logeurs

16

b) Pénalités

16

C.– LA TAXE DE SEJOUR FORFAITAIRE

17

1.– Personnes assujetties à la taxe

17

2.– Détermination du montant de la taxe

17

a) Détermination de la capacité d'accueil de chaque établissement

17

b) Fixation du tarif

18

c) Abattement communal facultatif

18

d) Détermination de la période d'assujettissement

18

3.– Recouvrement de la taxe

18

a) Obligations incombant aux logeurs

18

b) Pénalités

19

D.– LA TAXE DÉPARTEMENTALE ADDITIONNELLE

19

II.– UN SYSTÈME PERFECTIBLE

21

A.– UNE RESSOURCE INSUFFISANTE MAIS NÉCESSAIRE

21

1.– Les besoins de financement du développement touristique local

21

2.– Une ressource spécifique destinée à améliorer l'attractivité du territoire

22

B.– LA RÉFORME DE 1988 : UNE RECHERCHE D'EFFICACITÉ TOUJOURS D'ACTUALITÉ

23

1.– Un rendement insuffisant

24

2.– Les difficultés de perception

24

a) La réforme de 1988 n'a pas résolu les problèmes de recouvrement de la taxe de séjour « traditionnelle »

24

b) L'instauration de la taxe de séjour forfaitaire

26

3.– L'affectation de la taxe

27

a) *L'élargissement du domaine de définition*

28

b) *L'affectation du produit de la taxe à l'office du tourisme*

28

III.— POUR UNE IMPOSITION LISIBLE ET ACCEPTÉE

29

A.— LA LISIBILITÉ DE LA LOI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

29

1.— La simplification des textes.

29

a) *Les exonérations*

29

b) *Les tarifs*

31

2.— L'adaptation de la loi

32

a) *Recouvrement de la taxe de séjour*

33

b) *Adaptation du régime de la taxe de séjour forfaitaire*

33

B.— LES COMMUNES DOIVENT DISPOSER DES MOYENS D'ASSURER UNE JUSTE RÉPARTITION DE LA CHARGE DE LA TAXE

34

1.— Le besoin d'information des communes

34

2.— Les moyens de faire respecter la loi

35

3.— L'identification des redevables

36

C.— LA LÉGITIMITÉ DE LA TAXE DOIT ÊTRE RAFFERMIE

37

CONCLUSION

39

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

41

EXAMEN EN COMMISSION

43

ANNEXES

47

- ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR
49
- ANNEXE 2 : DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELATIVES AUX TAXES DE SEJOUR
51
- ANNEXE 3 : conversion en euros des tarifs applicables À la taxe de sÉjour
61

- ANNEXE 4 : résumé d'une étude réalisée par l'afit SUR LA CONNAISSANCE DU PARC DE MEUBLÉS DE TOURISME

63

INTRODUCTION

A la veille d'une redéfinition des rapports financiers entre l'État et les collectivités locales, s'est engagée, notamment au niveau des associations d'élus, une large réflexion sur les moyens de financement de ces collectivités. Le présent rapport s'inscrit dans cette démarche en ce qui concerne l'une des ressources à la disposition des communes touristiques : la taxe de séjour.

Il se propose de dissiper un certain nombre de préjugés sur la situation de ces communes et de rechercher les moyens d'améliorer le rendement de la taxe de séjour qui constitue une ressource, certes insuffisante, mais néanmoins nécessaire. Les activités touristiques sont, en effet, généralement considérées comme de confortables sources de recettes pour les communes qui les accueillent et le besoin de financement des charges qu'elles génèrent est, le plus souvent, négligé. Depuis un peu plus de deux ans, cependant, Madame Michelle Demessine, Secrétaire d'État au tourisme, sensible aux préoccupations exprimées par les élus, a affirmé sa volonté de rechercher les moyens d'améliorer le rendement de la taxe de séjour, rendement qui tarde, en effet, à suivre les évolutions de la fréquentation touristique que connaît notre pays. La commission des finances de l'Assemblée nationale, soucieuse des moyens dont disposent les collectivités locales pour exercer leurs missions, se devait de dresser un bilan de l'application du dispositif en vigueur et de contribuer, par ses propositions, à en accroître l'efficacité.

Le présent rapport d'information s'attache donc à rendre compte des recherches qui ont été menées sur le niveau de ressource que représente la taxe de séjour pour les collectivités territoriales, les conditions de sa perception et les moyens mis en œuvre pour en améliorer le rendement. L'observation des expériences des communes visitées et les réflexions livrées par les personnes consultées, représentants des associations d'élus et des organisations professionnelles, notamment, appellent à une modernisation urgente d'un dispositif caractéristique de ce que la sédimentation législative et réglementaire peut produire pour rendre un texte inapplicable et menacer l'existence même de la ressource instituée par le législateur. Le rapport formule un certain nombre de propositions issues de ces échanges et constatations.

i.— LE DISPOSITIF LEGISLATIF ET REGLEMENTAIRE : UN empilement complexe de dispositions

Inspirée de la « Kur-taxe » en vigueur en Allemagne et dans l'empire austro-hongrois, la taxe de séjour a été introduite en France par la loi du 13 avril 1910, sous la forme d'un impôt facultatif au bénéfice exclusif des stations climatiques et hydrominérales. Cette mesure était destinée à faire face à l'évasion de la clientèle vers les villes d'eau des pays voisins, jugées plus confortables et mieux équipées.

Depuis cette date, la législation sur la taxe de séjour a été l'objet de plusieurs modifications tendant à élargir la définition des communes touristiques susceptibles d'instituer la taxe et à compléter la liste des cas d'exonérations et de réductions et d'une réforme plus profonde, opérée en 1988, et destinée à moderniser le dispositif.

Etendue en 1919 à l'ensemble des stations de tourisme, en 1927 aux départements, puis, en 1935, aux stations uvales, la taxe de séjour devient obligatoire dans toutes les stations classées en 1942. Son caractère facultatif ne lui sera restitué qu'avec la reconnaissance, par l'ordonnance n° 59-110 du 7 janvier 1959, de la libre décision des collectivités locales. Plus récemment, la possibilité de percevoir la taxe de séjour sera donnée, en 1986, aux communes du littoral puis, en 1988, à celles de montagne ainsi qu'à toutes celles qui réalisent des actions de promotion touristique. En 1995, ce droit sera également reconnu aux communes réalisant des actions de protection et de gestion des espaces naturels.

Enfin, la réforme la plus profonde a été celle de 1988. Elle a, d'une part, créé, à côté de la taxe existante, une taxe de séjour forfaitaire et réactivé la taxe additionnelle qui existe au profit des départements et qui était quelque peu tombée en désuétude. D'autre part, le volet réglementaire de cette réforme s'est traduit par un réaménagement des modalités de perception de la taxe.

Dans son état actuel, la réglementation applicable en matière de taxe de séjour se caractérise donc par la coexistence de deux types de taxe, dont l'institution et l'affectation du produit sont gouvernées par des règles communes mais dont les régimes de perception sont assez différents : la « taxe de séjour », parfois qualifiée de traditionnelle ou « au réel » et la « taxe de séjour forfaitaire » qui peuvent être appliquées simultanément. A ces deux taxes communales, s'ajoute la taxe additionnelle qui peut être instaurée par les départements.

A.— DISPOSITIONS COMMUNES AUX DEUX TAXES

1.— Institution des taxes de séjour

a) Collectivités habilitées à instituer l'une ou l'autre taxe.

Au terme des différentes modifications législatives évoquées précédemment, les catégories de communes, ou leurs groupements, habilitées à instituer les taxes de séjour, énumérées par l'article L. 2333-26 du code général des collectivités territoriales (CGCT), sont les suivantes :

- les stations classées ;
- les communes bénéficiant de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et de la dotation particulière aux communes touristiques ;
- les communes du littoral ;
- les communes de montagne ;
- les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ;
- les communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels .

b) Modalités d'institution.

La décision d'instituer la taxe de séjour doit être prise par une délibération du conseil municipal ou par l'organe délibérant des groupements de communes, pour ce qui les concerne. Cette délibération doit porter sur tous les éléments relatifs à la détermination et au calcul de la taxe , c'est à dire :

- fixer la période de perception (celle-ci est fixée librement et peut couvrir l'année entière) ;
- fixer les tarifs applicables conformément au barème établi par décret en Conseil d'État ;
- préciser, pour la taxe de séjour « au réel », les exonérations ou réductions facultatives décidées par la délibération ;
- le cas échéant, désigner les natures d'hébergement soumises à la taxe « au réel » et celles qui sont assujetties à la taxe forfaitaire ;

La délibération demeure en vigueur tant qu'elle n'a pas été rapportée expressément .

2.- Affectation du produit des taxes

Quelle que soit sa forme, « traditionnelle » ou forfaitaire, la taxe de séjour a pour caractéristique constante d'être une « taxe affectée ». Son produit ne peut être confondu avec les autres ressources de la commune et ne peut financer que les dépenses visées par la loi. Cependant, la loi n° 88- 13 du 5 janvier 1988 de modernisation de la décentralisation a considérablement assoupli les règles

d'affectation. Le décret d'application de cette loi a toutefois contrebalancé cet assouplissement par l'obligation, faite aux communes, de tenir un état relatif à l'emploi de la taxe de séjour.

Antérieurement à la loi de 1988, le produit de la taxe de séjour devait être affecté à des usages conformes à l'objet du classement de la station. En effet, initialement prévue pour moderniser les stations hydrominérales et climatiques, la taxe de séjour a, par la loi du 24 septembre 1919, été étendue à l'ensemble des stations touristiques et son produit strictement limité à « *des travaux d'entretien des monuments et des sites, d'assainissement, d'embellissement ou d'amélioration des conditions d'accès, d'habitation, de séjour ou de circulation.* ». En élargissant progressivement à de nouvelles catégories de communes la possibilité d'instituer la taxe de séjour, le législateur a été amené à en assouplir les conditions d'affectation.

Le dispositif législatif (article L. 2333-27 du code général des collectivités territoriales) se contente désormais d'exiger que le produit des taxes soit affecté :

– dans son intégralité à l'office de tourisme lorsque celui-ci est constitué sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC) ;

– « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* » ;

– « *aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques* » pour ce qui concerne les communes ayant institué la taxe de séjour au titre des actions de protection des espaces naturels.

En l'absence d'autres précisions de la loi, une interprétation assez large de ces dispositions est préconisée par les circulaires d'application. En revanche, le décret d'application de 1988 (n°88-630), fait obligation aux communes ayant institué l'une ou l'autre forme de la taxe de séjour de faire figurer dans un **état annexe au compte administratif**, les recettes procurées par la taxe durant l'exercice et l'emploi qui en a été fait, y compris par les offices de tourisme (art R. 2333-43 du CGCT). Cet état faisant partie du compte administratif doit être tenu, comme celui-ci, à la disposition du public mais ne fait pas l'objet d'une délibération particulière.

3.– Choix de l'une ou l'autre taxe

Les communes peuvent choisir d'assujettir l'ensemble des hébergements soit à la taxe de séjour, soit à la taxe de séjour forfaitaire. Elles peuvent aussi soumettre certains hébergements à la taxe de séjour et les autres à la taxe de séjour forfaitaire. Cette répartition doit se faire par nature d'hébergement.

Les natures d'hébergement, prévues par l'article L. 2333-26 du CGCT sont énumérées comme suit par l'article R. 2333-44 :

1° les hôtels ;

- 2° les résidences de tourisme ;
- 3° les meublés ;
- 4° les villages de vacances ;
- 5° les terrains de camping et les terrains de caravanage, ainsi que tout autre terrain d'hébergement de plein air ;
- 6° les ports de plaisance ;
- 7° les autres formes d'hébergement.

Le principe d'égalité devant la loi implique, naturellement, que l'ensemble de ces formes d'hébergement soit soumis soit à l'une, soit à l'autre des deux taxes.

B.- LA TAXE DE SÉJOUR DITE « TRADITIONNELLE » OU « AU RÉEL »

Malgré les modifications significatives apportées à ses modalités de perception par la loi de 1988, la taxe de séjour a conservé pour caractéristiques principales d'être un impôt sur les personnes hébergées dans la commune, perçue par les logeurs et reversée au receveur municipal.

1.- Personnes assujetties à la taxe

a) Redevables de la taxe

L'article L. 2333-29, dont la rédaction demeure celle qui résultait de la loi du 24 septembre 1919, pose pour principe que « *la taxe de séjour est établie sur les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation* » (impôt alors appelé « contribution mobilière »).

Malgré son apparente simplicité, ce principe n'a pas manqué de poser des problèmes d'interprétation qui ne sont pas étrangers, d'une part, à l'évolution, à travers les lois successives, de la philosophie de la taxe et, d'autre part, à la complexité des dispositions prévoyant les exonérations et les atténuations de la taxation.

b) Exonérations et réductions

Conçue à l'origine comme un impôt perçu sur des personnes fortunées fréquentant des lieux de villégiature dans des conditions n'ayant que peu de rapports avec le tourisme de masse qui s'est développé tout au long du vingtième siècle, la taxe de séjour a connu des adaptations. Faute de pouvoir définir le touriste, sur lequel aurait dû reposer la taxe, la loi s'est attachée à prévoir les exonérations et réductions, obligatoires et facultatives dont pourraient bénéficier les personnes, pour des motifs professionnels ou sociaux. Ces adaptations ont abouti à une accumulation

de dispositions sans grande lisibilité.

- **Exonérations obligatoires** : les dispositions législatives du code général des collectivités territoriales prévoient deux cas d'exemptions obligatoires. Le premier cas s'applique dans l'ensemble des stations au bénéfice des **voyageurs et représentants de commerce**, « pendant la durée du séjour qu'ils font pour les besoins exclusifs de leur profession », et laisse à un arrêté municipal le soin de fixer cette durée, qui « ne peut être inférieure à trois jours ». Le deuxième cas vise, dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales, les **bénéficiaires de certaines formes d'aide sociale**, d'une part, et les **mutilés, blessés et malades du fait de la guerre**, d'autre part.

Enfin, la loi prévoit la possibilité de déterminer, par décret, les catégories d'établissements dans lesquels la taxe n'est pas perçue ainsi que les atténuations et exemptions autorisées pour certaines catégories de personnes. En vertu de cette disposition, trois exemptions obligatoires visent, sans distinguer selon les types de stations où se déroule le séjour, **les colonies de vacances** et centres de vacances collectives d'enfants, **les fonctionnaires et agents de l'État** appelés temporairement dans la station pour les besoins de leur fonction et les **enfants de moins de quatre ans**.

Par ailleurs, une disposition visant les stations hydrominérales, climatiques et uvales, bien qu'énoncée de manière facultative par la loi du 24 septembre 1919, donne lieu à l'application d'une exemption obligatoire au bénéfice des **personnes exclusivement affectées aux malades, ou de celles qui, par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement et au développement de la station**

- **Réductions obligatoires** : fixées par décret, les réductions obligatoires visent les **enfants de moins de dix ans** dont la taxe est réduite de 50%, les **familles nombreuses** qui bénéficient des mêmes réductions que celles prévues sur la SNCF.
- **Réductions ou exonérations facultatives** : l'article R. 2333-49 du CGCT permet aux conseils municipaux de **majorer les réductions** accordées aux enfants de moins de dix ans et aux familles nombreuses et d'exonérer partiellement ou totalement les personnes bénéficiaires du **chèque-vacances** ainsi que les **mineurs de moins de 18 ans**.

On doit noter, enfin, que la loi prévoit une exonération facultative des personnes occupant des locaux d'un prix inférieur à un chiffre déterminé. Cette mesure n'a jamais pu être mise en œuvre, en l'absence de textes d'application.

De la rédaction de l'article L. 2333-29 et du fait que les cas d'exonération doivent être expressément prévus par la loi est résultée l'interprétation selon laquelle **les personnes hébergées à titre gratuit sont assujetties à la taxe de séjour**.

2.- Détermination du montant de la taxe

a) Fixation du tarif conformément au barème

La loi dispose que le tarif de la taxe de séjour, qui ne peut être inférieur à 1 franc ni supérieur à 7 francs, est fixé pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement par personne et par nuitée. Il revient au conseil municipal d'arrêter ce tarif conformément à un barème établi par décret en Conseil d'État sur la base du classement officiel des hébergements.

Le barème, qui figure à l'article R. 2333-45 du CGCT a plusieurs fois été modifié pour tenir compte de la diversification des hébergements. Fixé depuis 1955 par décret en Conseil d'État, il prenait pour base, à l'origine, le classement officiel des hôtels de tourisme. En 1958 et 1959, il a élargi son classement des différentes catégories d'hôtels de tourisme (quatre à une étoile), villas et meublés aux hôtels non classés et terrains de camping. Le décret du 16 novembre 1982 faisait, en outre, figurer au barème les hôtels quatre étoiles luxe, les terrains de caravanage, villages de vacances, gîtes ruraux privés, gîtes communaux et tous autres établissements. Enfin, la diversité des niveaux de confort offerts par les terrains de camping et de caravanage s'est traduite par leur répartition en deux catégories. En opérant cette nouvelle répartition des campings, le décret du 11 février 1993 a permis d'étendre à ce type d'hébergement la marge de manœuvre laissée aux communes dans la fixation des tarifs. Plus généralement, depuis 1988, dans chaque catégorie, la mention de « *tous autres établissements de caractéristiques équivalentes* », permet de couvrir des hébergements de toutes natures qui ne sont pas désignés expressément par le barème. La loi laisse au maire le soin de répartir, par référence au barème, les villas, locaux et autres installations accueillant les personnes assujetties.

Le tarif maximum figurant au barème en vigueur, reproduit ci-après, a été relevé de 5 à 7 francs par la loi du 5 janvier 1988. Le tarif minimum est resté inchangé depuis 1982.

barème figurant à l'article r. 2333-45 du C.G.C.T.	
Catégorie	Tarif (*)
– Hôtels de tourisme 4 étoiles et 4 étoiles luxe	4 à 7 F
– Meublés hors classe	
– Tous autres établissements de caractéristiques équivalentes	
– Hôtels de tourisme 3 étoiles	3 à 6 F
– Meublés de 1ère catégorie	
– Tous autres établissements de caractéristiques équivalentes	
– Hôtels de tourisme 2 étoiles	2 à 5 F
– Meublés de 2ème catégorie	
– Villages de vacances de catégorie grand confort	
– Tous autres établissements de caractéristiques équivalentes	
– Hôtels de tourisme 1 étoile	1 à 4 F
– Meublés de 3ème catégorie	

– Villages de vacances de catégorie confort	
– Tous autres établissements de caractéristiques équivalentes	
– Hôtels de tourisme classés sans étoile	1 à 2 F
– Meublés de 4ème catégorie	
– Parcs résidentiels de loisir	
– Tous autres établissements de caractéristiques équivalentes	
– Terrains de camping et de caravanage classés en 3 étoiles ou dans une catégorie similaire ou supérieure et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes	1 à 3 F
– Terrains de camping et de caravanage classés en 2 étoiles ou dans une catégorie similaire ou inférieure et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes	1 F
– Ports de plaisance	
<i>(*) par personne et par jour</i>	

Afin d'éviter que l'élargissement des fourchettes du barème ne conduise à des situations qui ne respecteraient pas la progressivité du niveau de la taxe en fonction du niveau de confort des hébergements, l'article R. 2333-5 précise qu'en aucun cas le tarif retenu par une commune pour une des catégories d'hébergement prévues par le barème ne peut excéder le tarif retenu pour une catégorie d'hébergement supérieure.

Le même texte précise, en outre, que les tarifs ainsi définis **ne comprennent pas la taxe additionnelle départementale.**

b) Publicité

Le tarif de la taxe de séjour doit être affiché chez les logeurs et tenu à la mairie, à la disposition de toute personne qui désire en prendre connaissance.

3.– Recouvrement de la taxe

a) Obligations incombant aux logeurs

De par leur rôle d'intermédiaire entre les redevables de la taxe de séjour et le receveur municipal, les logeurs sont soumis à des obligations concernant la perception des taxes et la tenue de documents correspondants.

- Outre l'obligation d'affichage du tarif, le logeur est tenu de faire figurer la taxe de séjour sur la facture remise au client.
- Il est tenu de **percevoir la taxe** avant le départ des personnes assujetties.
- Il doit tenir **un état récapitulatif** mentionnant, à la date et dans l'ordre des perceptions, le nombre de personnes ayant séjourné chez lui, le nombre de jours passés, le montant de la taxe perçue ainsi que, le cas échéant, les motifs d'exonération ou de réduction de cette taxe.

- Depuis 1988, la loi prévoit que les logeurs versent, au receveur municipal, le montant de la taxe à **l'expiration de la période de perception**.

Le conseil municipal peut toutefois décider qu'à une date qu'il détermine, un **acompte de 50%** de la taxe versée l'année précédente sera acquitté. Le maire doit alors adresser au receveur municipal un titre de recette au nom de chaque personne soumise à ce versement. Lorsque le montant de la taxe perçue pendant la période de perception est inférieur à l'acompte versé, **l'excédent est restitué**.

- A l'occasion du versement effectué à l'issue de la période de perception, les logeurs ou autres intermédiaires ayant perçu la taxe de séjour doivent produire une **déclaration indiquant le montant total de la taxe perçue**. A cette déclaration, doit être joint l'état récapitulatif mentionné ci-dessus.
- Une obligation supplémentaire incombe, en outre, aux personnes qui, durant la période de perception, louent à des personnes assujetties à la taxe de séjour tout ou partie de leur habitation personnelle : ces logeurs non professionnels doivent en effet, dans les quinze jours qui suivent le début de la location, en faire, **déclaration** à la mairie, rédigée en double exemplaire.

b) Pénalités

Le régime des pénalités et poursuites, fixé par décret en Conseil d'État, prévoit l'application, par la juridiction pénale, de peines d'amendes correspondant, au maximum, aux contraventions de troisième classe, soit 3000 francs au plus, aux logeurs qui ne se seraient pas acquittés des obligations énumérées ci-dessus, à l'exception de l'obligation de versement du montant de la taxe.

En effet, tout retard dans ce versement donne lieu à l'application d'un intérêt de retard de 0,75% par mois de retard. En cas de non paiement, les poursuites sont effectuées comme en matière de contributions directes.

C.- LA TAXE DE SEJOUR FORFAITAIRE

Instituée par la loi du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, la taxe de séjour forfaitaire diffère fondamentalement de la taxe de séjour en ce qu'elle est établie sur les logeurs et calculée en fonction de la capacité d'accueil des établissements durant la période de perception.

1.- Personnes assujetties à la taxe

Explicitement établie par la loi sur les « *logeurs, hôteliers et propriétaires* » la taxe de séjour forfaitaire s'appuie sur un critère identique à celui de la taxe de séjour en ce sens que le fait générateur de la taxe est l'hébergement, durant la période de perception, de personnes présentant la même caractéristique, à savoir ne pas posséder dans la commune une résidence à raison de laquelle elles

seraient passibles de la taxe d'habitation.

La circulaire du 2 février 1989 déduit du principe de forfaitisation de la taxe les deux conséquences suivantes : d'une part, les propriétaires hébergeant des personnes à titre gratuit ne peuvent être assujettis, et, d'autre part, il ne peut être fait application ni d'exonérations, ni de réductions.

2.- Détermination du montant de la taxe

La taxe de séjour forfaitaire se calcule, pour chaque établissement, en multipliant le tarif fixé pour sa catégorie, conformément à un barème spécifique, par sa capacité d'accueil, évaluée en « unités de capacité d'accueil » et le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période de perception et la durée d'ouverture de l'établissement. Le conseil municipal possède, en outre, la faculté de réduire le montant total de la taxe pour tenir compte de la fréquentation habituelle.

a) Détermination de la capacité d'accueil de chaque établissement

- La capacité d'accueil d'un établissement correspond au nombre de personnes que celui-ci peut accueillir. L'article R. 2333-59 du CGCT, qui définit la notion de capacité d'accueil, indique que, pour les établissements classés, **la capacité à prendre en compte correspond à celle figurant dans l'arrêté de classement**, qu'elle soit exprimée en nombre de personnes ou de lits. Il précise depuis 1993 que, pour les terrains de campings, de caravanage ou d'hébergements légers, la capacité est égale **au triple** des emplacements prévus par l'arrêté de classement. Faute d'autres précisions des textes, pour les établissements non classés, il appartient au redevable de déterminer, dans la déclaration qu'il est tenu de faire, le nombre de personnes susceptibles d'être hébergées chez lui.
- Toutefois, le nombre d'unités de capacité d'accueil fait l'objet d'un **abattement obligatoire** dont le taux, progressif, est destiné à prendre en compte le fait que plus la période d'ouverture d'un établissement est longue, plus son taux de remplissage est faible. Les taux, réévalués en 1993, s'établissent comme suit : pour un nombre de nuitées donnant lieu à taxation compris entre 1 et 60 : 20%, entre 61 et 105 : 30%, 106 et plus : 40%.

b) Fixation du tarif

Comme pour la taxe de séjour traditionnelle, le conseil municipal établit le tarif applicable conformément au barème figurant à l'article R. 2333-60 du CGCT. Ce barème, exprimé en unités de capacités d'accueil, est identique à celui de la taxe traditionnelle, à l'exception des terrains de camping trois étoiles dont le tarif peut varier de 1 à 2 francs pour la taxe forfaitaire contre 1 à 3 francs pour la taxe de séjour.

Il appartient au maire de déterminer, ici aussi, à quelles catégories

doivent se rattacher les hébergements non classés.

Le tarif ainsi établi ne comprend pas la taxe additionnelle départementale.

c) Abattement communal facultatif

Pour tenir compte de la fréquentation habituelle des établissements, la commune peut, en outre, fixer par nature d'hébergement un coefficient dont l'application réduit le montant total de la taxe. Cette décision, qui doit intervenir au plus tard deux mois avant le début de la période de perception, est généralement prise en concertation avec les professionnels.

d) Détermination de la période d'assujettissement

La période d'assujettissement à la taxe de séjour forfaitaire correspond à la période d'ouverture de l'établissement comprise dans la période décidée librement par délibération du conseil municipal, comme pour la taxe de séjour traditionnelle.

3.- Recouvrement de la taxe

a) Obligations incombant aux logeurs

- Au plus tard un mois avant la période de perception, les redevables de la taxe de séjour forfaitaire doivent faire, à la mairie, une **déclaration** comportant obligatoirement les informations suivantes : la **nature de l'hébergement**, la **période d'ouverture** ou de mise en location ; la **capacité d'accueil** de l'établissement.
- Ces informations doivent également figurer sur les déclarations que sont tenues de faire, dans les quinze jours qui suivent le début de la location, les personnes qui louent, au cours de la période de perception, tout ou partie de leur habitation personnelle.
- Chaque redevable doit verser, dans les vingt jours qui suivent la fin de la période de perception, le montant de la taxe tel qu'il figure sur le titre de recettes établi à son nom par le maire et adressé au receveur municipal.

Le conseil municipal peut décider du versement d'un acompte de 50% de la taxe acquittée par le redevable l'année précédente, conformément, comme en matière de taxe de séjour, à l'article L.3333-38. Aux termes de cet article, lorsque le montant de la taxe perçue au cours de la période de perception est inférieur à l'acompte versé, l'excédent doit être restitué. Cependant, le montant de la taxe étant estimé et non constaté, **cette restitution ne trouve à s'appliquer que dans de rares cas** comme la modification, d'une année sur l'autre, de la période d'assujettissement ou la révision, à la baisse, du tarif applicable.

- Établie sur les logeurs ; la taxe forfaitaire fait partie de leurs charges d'exploitation et est, à ce titre, **incluse dans la base d'imposition à la TVA**.

b) Pénalités

Les redevables qui n'auraient pas effectué leur déclaration dans les délais ou qui auraient fait une déclaration inexacte ou incomplète sont passibles d'une peine d'amende, prévue pour les contraventions de cinquième classe, c'est à dire de 10.000 francs au maximum.

Comme pour la taxe de séjour traditionnelle, le retard de versement donne lieu à l'application d'un intérêt de retard de 0,75% par mois de retard. Le non-paiement est poursuivi comme en matière de contributions directes.

D.- LA TAXE DÉPARTEMENTALE ADDITIONNELLE

Créée par la loi du 26 mars 1927 au bénéfice des départements sur le territoire desquels se trouvaient les stations hydrominérales et climatiques dans le but d'y améliorer les voies d'accès et la circulation, le régime de la taxe additionnelle a été modifié par la loi de 1988 précitée. Elle peut désormais être instituée dans l'ensemble des départements. La loi a, en outre, précisé les modalités de recouvrement de la taxe.

Prévue par l'article L. 3333-1 du CGCT, la taxe additionnelle de 10% à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire peut donc être instituée dans tous les départements par délibération du conseil général.

Elle est perçue par les communes ou groupements selon les mêmes modalités que la taxe à laquelle elle s'ajoute. Son produit est reversé par la commune au département à la fin de la période de perception, qu'elle ait ou non institué le versement de l'acompte.

Limitée précédemment à l'amélioration des conditions de circulation, la taxe additionnelle peut être aujourd'hui affectée aux dépenses destinées à promouvoir le développement touristique du département.

ii.- UN SYSTÈME PERFECTIBLE

A.- UNE RESSOURCE INSUFFISANTE MAIS NÉCESSAIRE

Contrairement à une idée répandue, les activités touristiques ne constituent pas pour les communes, une source de financement extrêmement considérable. Les charges importantes qu'elles représentent pour elles ne sont, en effet, pas compensées par les ressources que génère la fiscalité sur les entreprises. Cependant, le développement du tourisme, activité créatrice d'emplois, constitue pour nombre de communes l'un des principaux moyens de compenser le déclin ou l'automatisation de certains secteurs économiques et de maintenir l'attractivité de leurs territoires. Ce développement nécessite des investissements et des moyens de fonctionnement que ne saurait satisfaire, à elle seule, la taxe de séjour. Il n'en demeure pas moins que cette taxe, si l'on en respecte l'esprit, peut constituer un outil intéressant, en particulier parce qu'elle permet d'améliorer les conditions d'accueil des touristes sans peser sur les habitants de la commune.

1.- Les besoins de financement du développement touristique local

Nul ne saurait contester l'importance des charges que génèrent aujourd'hui pour les communes les activités touristiques, que l'on considère les besoins d'équipement, notamment en matière d'assainissement, provoqués par l'afflux de population durant les saisons, ou les besoins de fonctionnement. Le surcoût de l'assainissement induit par des équipements dimensionnés pour les périodes de pointe est évalué à 8,5 % en moyenne. Il peut encore être accru par les conditions topographiques, en montagne particulièrement. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, on peut citer, à titre d'exemple, le coût du traitement des déchets ménagers. Comme l'a, en effet, montré une étude récente de l'Institut français de l'environnement, dans les communes touristiques, quelle que soit leur taille, la quantité d'ordure collectée par habitant et par an est de 30% supérieure à la moyenne nationale, une surcharge aggravée par le fait qu'elle est généralement concentrée sur la période touristique. On pourrait également citer les frais occasionnés pour assurer la sécurité des sites.

Pour assumer ces charges, les communes touristiques bénéficient de dotations spécifiques, la dotation supplémentaires aux communes et groupements touristiques ou thermaux et la dotation particulière aux communes touristiques, dont l'attribution ne laisse pas de poser quelques problèmes que le présent rapport n'a pas pour objet de traiter. Néanmoins, il n'est pas inutile de rappeler que ces dotations, dont le montant total s'est élevé en 2000 à 1.133 millions de francs, demeurent indispensables.

Comparé à cette somme, le montant total du produit de la taxe de séjour apparaît bien modeste. En 1999, elle a en effet rapporté un peu moins de 677 millions de francs aux 1922 communes qui la perçoivent, soit une moyenne de

350.000 francs par commune.

Encore faut-il souligner que ce chiffre moyen ne reflète pas la réalité des communes car l'essentiel de la recette est réalisé par les sites touristiques les plus importants. Ainsi, les huit premiers, en termes de collecte, produisent plus du tiers du montant total, la ville de Paris percevant, à elle seule, 143,4 millions de francs.

Pour la grande majorité des communes, le produit de la taxe de séjour ne pourrait couvrir qu'une faible partie des dépenses auxquelles les exposent leurs activités touristiques. Pour certaines petites stations balnéaires, par exemple, les sommes collectées par cette taxe sont inférieures à ce que coûte le logement des gendarmes sauveteurs chargés de surveiller les plages durant la saison.

Malgré les espérances que certains placent dans des innovations sensées multiplier par trois ou quatre son produit, **il serait illusoire de chercher dans la taxe de séjour un moyen de couvrir l'ensemble des besoins financiers des communes en matière de tourisme.** Tel n'est d'ailleurs pas l'objet assigné par la loi à cette taxe.

2.- Une ressource spécifique destinée à améliorer l'attractivité du territoire

Affectée, dès ses origines « *aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation de la commune* », la taxe de séjour répond à la nécessité qu'éprouvent les communes d'ajouter aux produits touristiques marchands offerts sur leur territoire, un ensemble de services contribuant à renforcer l'identification et l'attractivité de la station. Qu'il s'agisse de services d'accueil et d'information, d'embellissement de l'environnement urbain ou de protection d'espaces naturels, de transports, d'animation ou bien encore de mise en valeur du patrimoine local, les actions mises en œuvre dans le cadre d'un projet local constituent l'un des éléments déterminants dans le choix de la clientèle pour une station.

La capacité des communes à mettre en œuvre ces synergies qui séduiront les touristes tout en recueillant l'assentiment des habitants permanents de la commune, dépend nécessairement des financements mobilisables localement.

Le bénéfice tiré par les communes de la fiscalité des entreprises ne saurait, dans l'état actuel du droit, répondre à ce besoin. La taxe professionnelle qui, dans la plupart des cas, n'est pas assise sur le chiffre d'affaires des entreprises, ne peut en effet assurer aux communes un retour du surcroît d'activité apporté par le tourisme.

On avance parfois qu'une ressource pourrait être trouvée en mettant en œuvre une disposition introduite dans le code des communes en 1942 et qui n'a jamais reçu d'application autre que l'institution, en 1968, de la taxe sur les remontées mécaniques. Figurant avec l'article qui prévoit sa mise en application par décrets en Conseil d'État, sous le titre « *Taxe communale sur les entreprises spécialement intéressées à la prospérité de la station* », l'article L.2333-47 du CGCT prévoit, en effet, pour certaines stations la possibilité d'instituer sur ces

entreprises une taxe dont l'assiette n'est pas précisée et dont l'affectation est identique à celle de la taxe de séjour. Parmi les nombreuses objections qui peuvent être faites à un tel dispositif, on peut s'interroger sur la définition de telles entreprises. Devrait-on, par exemple soumettre à cette taxe la pharmacie qui bénéficie de l'afflux de population durant les saisons ? Cette taxation spécifique ne risquerait-elle pas d'éloigner des stations les services dont dépend leur attractivité ?

Ces considérations ne sont sans doute pas étrangères au fait qu'en France comme dans les autres pays qui ont cherché ou cherchent encore aujourd'hui pour leurs communes les moyens de développer leur économie touristique, on ait institué des taxes supportées par les touristes eux-mêmes. En faisant assumer, au moins en partie, à ceux qui en bénéficient en premier lieu, les charges qu'induit leur accueil dans la commune, ce principe contribue à faire accepter à la population locale ce qui peut parfois être considéré comme des désagréments. On ne saurait en effet négliger certains phénomènes de rejet apparus dans des régions où le tourisme s'est étendu sans que les autorités locales aient eu la possibilité d'en maîtriser le processus.

En élargissant le champ des catégories de communes susceptibles de percevoir la taxe de séjour, la loi permet aussi de faire face à des situations nouvelles en procurant aux communes non seulement des moyens financiers mais un outil permettant d'instaurer, au niveau de la commune ou des groupements de communes, une politique de développement touristique concertée. De nouvelles formes d'innovation locale, comme les récentes « mises en tourisme » de sites industriels ou de ports de pêche peuvent y trouver des moyens de se développer.

Cependant, les intentions du législateur ne semblent pas s'être traduites dans la réalité. Il conviendrait d'examiner, un peu plus de douze ans après leur entrée en vigueur, si les mesures de modernisation introduites par la loi de 1988, se sont montrées à la hauteur des espérances d'alors.

B.- LA RÉFORME DE 1988 : UNE RECHERCHE D'EFFICACITÉ TOUJOURS D'ACTUALITÉ

Introduite par un amendement du gouvernement lors de la première lecture du projet de loi d'amélioration de la décentralisation (loi n° 88- 13 du 5 janvier 1988), et précisée par le décret n° 88-630 du 6 mai 1988 relatif aux dispositions du code des communes concernant la taxe de séjour et la taxe de séjour forfaitaire, la réforme de la taxe de séjour avait pour ambition d'adapter aux évolutions de l'économie touristique un dispositif jugé archaïque.

Faisant suite à une concertation menée par le gouvernement avec les différentes associations d'élus, la loi a fait l'objet d'une seule lecture dans chaque assemblée, le texte ayant été examiné en procédure d'urgence. Ses dispositions visaient, principalement, à introduire le dispositif de la taxe de séjour forfaitaire à côté de la taxe traditionnelle dont les modalités de perception n'étaient, en apparence, que légèrement modifiées.

Les critiques adressées à la taxe de séjour d'alors portaient

essentiellement sur l'insuffisance de son rendement, la complexité de son mode de prélèvement et son inadaptation aux formes les plus récentes de villégiature.

1.— Un rendement insuffisant

Instituée alors par environ 500 communes, la taxe de séjour assurait un produit total de 170 millions de francs, soit un rendement moyen de 340 000 francs par commune. Si l'on rapporte ce chiffre à celui d'aujourd'hui, 350 000 francs, force est de constater que le progrès n'est pas considérable.

Le tarif maximum avait pourtant été relevé de 5 à 7 francs.

2.— Les difficultés de perception

Autre reproche fréquemment adressé à la taxe de séjour : son mode de perception complexe et son contrôle difficile. Etrangement, ce diagnostic général n'a pas mené l'initiateur de la loi à analyser les causes de cette situation afin d'y porter remède. **La solution retenue, l'instauration d'une taxe forfaitaire, constitue, en quelque sorte, une solution d'évitement.** Le dispositif de la taxe traditionnelle, quant à lui, a subi quelques retouches sensées le moderniser.

a) La réforme de 1988 n'a pas résolu les problèmes de recouvrement de la taxe de séjour « traditionnelle »

L'empilement, au cours du temps, de dispositions sensées adapter le dispositif de la taxe de séjour aux évolutions du tourisme, en faisant l'économie d'une réflexion sur la définition du touriste, a surtout abouti à élargir le champ d'application de la loi à de nouvelles catégories de communes, à préciser les types d'hébergement visés et à étendre les cas d'exonération et de réduction.

- **Les exonérations et réductions** : La réforme de 1988 n'a pas modifié le régime des exonérations et des réductions à l'exception d'une disposition qui prévoyait que la taxe ne pouvait être perçue au titre d'un redevable déterminé que pour une période de vingt-huit jours. **Or, l'une des principales difficultés d'application de la taxe de séjour réside dans la complexité et l'obscurité de ce régime.** Le problème des personnes hébergées à titre gratuit n'a pas été, lui non plus réglé.
- **Le mode de recouvrement** : En rendant le système de la taxe de séjour déclaratif, la loi de modernisation de la décentralisation a substitué au régime de collecte mensuelle pratiqué antérieurement, un versement du produit de la taxe en fin de période avec, si le conseil municipal le décide, l'institution d'un acompte. **Cet aménagement, qui visait à alléger les obligations des communes, s'est traduit par un relâchement des liens qui unissaient, sur ce point, les logeurs et les communes.** Certains logeurs allant jusqu'à en déduire la disparition de ladite taxe. C'est ainsi que, questionné par votre Rapporteur, un hôtelier d'une petite station balnéaire où la taxe est instituée, a déclaré, en toute bonne foi, semble-t-il : « *c'est fini, ça ne se fait plus* ». Quant à l'acompte de 50% du

montant de la taxe perçue par l'établissement l'année précédente, si la commune en demande le versement tôt dans la saison ou si la fréquentation touristique est en baisse, **il rompt le principe de neutralité de la taxe** en contraignant les logeurs à avancer une partie du montant de la taxe non encore perçue.

- **Les contrôles** : Le décret du 6 mai 1988, pris en application de la loi du 5 janvier, a institué un système de contrôle limité aux déclarations déposées par les logeurs. Il appartient désormais au maire et aux agents commissionnés par lui de contrôler ces déclarations. A cette fin, l'article R. 2333-55 du CGCT leur donne la faculté de « *demander aux logeurs et hôteliers communication des pièces et documents comptables s'y rapportant* ». La circulaire d'application précise, parallèlement, que les documents visés se limitent aux pièces comptables qui permettent de déterminer la fréquentation de l'établissement et qu'en sont donc exclus les documents qui retraceraient toute l'activité des établissements concernés. **Le rôle de ces agents commissionnés est, par ailleurs, beaucoup plus restreint que celui des anciens agents collecteurs de la taxe** dans la mesure où, d'une part, ils ne collectent plus eux-mêmes la taxe et où, d'autre part, ils ne contrôlent pas eux-mêmes les infractions.
- **Les infractions et les sanctions** : Le régime des infractions et des sanctions a, lui aussi, été profondément modifié par le décret du 6 mai 1988. Précédemment, les infractions aux dispositions concernant les formalités établies pour le recouvrement de la taxe étaient constatées par les officiers de police judiciaires, les agents collecteurs et les agents des services fiscaux. Ces infractions étaient poursuivies comme en matière de contributions directes, ce qui signifiait que **l'instruction des affaires était menée par les services fiscaux et devait aboutir, soit à des transactions, soit à des poursuites pénales**. Le régime de sanctions purement pénales qui a été mis en place et qui est décrit dans la première partie du rapport, n'a pas, sur ce point non plus, apporté au système les améliorations escomptées. En cas de défaut de déclaration ou de déclaration non conforme, il oblige en effet les maires à porter plainte contre leurs administrés dans l'espoir de leur voir appliquer une peine d'amende qui serait relativement insignifiante. Au demeurant, en dépit des recherches effectuées auprès du parquet de tribunaux de grande instance situés dans des départements touristiques, aucune de ces procédures n'a pu être portée à la connaissance de votre Rapporteur. **Ces difficultés d'application et l'insignifiante des sanctions qui peuvent être prononcées n'aboutissent, en définitive, qu'à affaiblir la loi.**
- **Le problème des meublés** : Bien que l'on ait, depuis longtemps, identifié la présence dans les stations touristiques de meublés gérés par des non professionnels comme l'une des causes principales du faible rendement de la taxe de séjour, la réforme de 1988 n'a été d'aucun secours aux communes dans ce domaine. On peut même se demander si le caractère désormais déclaratif de la taxe et la « désimplification » des services fiscaux, seuls en mesure d'opérer efficacement des recoupements de fichiers, n'ont pas aggravé le phénomène. Le problème, qui va évidemment bien au-delà du seul mode de perception de la taxe de séjour, mérite pourtant d'être pris en considération, tout particulièrement en ce qui concerne les zones où l'hébergement non professionnel est prédominant. Le

besoin d'une politique de développement touristique y est, en effet, souvent plus aiguë qu'ailleurs.

b) L'instauration de la taxe de séjour forfaitaire

Présentée comme la taxe moderne destinée à supplanter la taxe de séjour traditionnelle, la taxe forfaitaire, n'a pas exercé sur les communes la séduction attendue. Douze ans après son instauration, elle n'est appliquée que par 298 communes, 15 des communes qui l'avaient expérimentée l'ont abandonnée. Parmi les réticences le plus souvent évoquées par les élus devant cette taxe, on retrouve les difficultés d'application et le refus des professionnels.

Il convient de rechercher à présent les raisons qui se sont opposées au succès d'un dispositif sensé simplifier simultanément la gestion des professionnels et les tâches administratives des communes.

- **Une difficile concertation avec les professionnels** : l'une des difficultés inhérentes au système provient du fait que lorsqu'une commune décide d'appliquer la taxe forfaitaire à une nature d'hébergement, par exemple les hôtels, elle doit l'appliquer uniformément, à l'ensemble des établissements de cette nature situés sur son territoire. Dans la réalité, les établissements peuvent être très différents les uns des autres et avoir des taux de remplissage si différents que tout accord soit impossible, sauf sur l'application d'un coefficient de fréquentation favorable à tous et donc nécessairement défavorable à la commune.
- **Le caractère obligatoire du forfait** : dès lors que la commune a décidé d'appliquer la taxe de séjour forfaitaire à une nature d'hébergement, tous les établissements de même nature situés sur son territoire sont tenus de s'y soumettre. Pour ceux à qui la perception « au réel » serait plus favorable, **le système apparaît d'autant plus injuste qu'il n'existe aucun moyen de s'y soustraire**, même en faisant valoir la fréquentation effective de son établissement. Cette perception est encore renforcée par le fait qu'en droit fiscal les régimes de forfait sont généralement choisis par les contribuables pour des périodes déterminées au moment de l'engagement.
- **L'absence de possibilité de dégrèvement en cas de baisse de fréquentation exceptionnelle** : le projet initial du Gouvernement prévoyait la possibilité d'accorder un dégrèvement aux logeurs, lorsque, pour des raisons exceptionnelles, la fréquentation d'une station aurait été anormalement basse. Le point de vue du Sénat, défavorable à cette mesure, l'ayant emporté au niveau de la commission mixte paritaire, le texte définitif consacre un **déséquilibre supplémentaire entre les deux formes de taxe**. La désaffection des touristes pour les régions touchées, à la fin de l'année 1989, par les tempêtes et la marée noire, a révélé de façon tout à fait évidente cette lacune de la loi.
- **Le mode de calcul de l'acompte** : le système de l'acompte, outre son caractère attentatoire au principe de neutralité de la taxe, présente, dans le cas de la taxe forfaitaire, une anomalie du point de vue de son mode de calcul. Pourquoi, en

effet, demander à un établissement de verser 50% du montant versé l'année précédente, quand le montant de la taxe de l'année est connu avant le début de la période de perception ? Si celui-ci est inférieur, la commune devra d'ailleurs restituer le solde.

- **L'assujettissement à la TVA** : établie sur les logeurs, la taxe de séjour forfaitaire est considérée comme une charge d'exploitation et, comme telle, entre dans la base d'imposition à la TVA. Résultant de la rédaction de l'article 267 du code général des impôts et de la sixième directive TVA, cette interprétation a fait l'objet d'une instruction fiscale en mars 1994. Il en résulte, évidemment, une charge supplémentaire pour les entreprises.

Au terme de cet examen des aspects décrits de la taxe de séjour forfaitaire, il convient de s'interroger sur les avantages résultant de la simplification des formalités accomplies par les communes et les logeurs. La simplification réside essentiellement dans la suppression du registre des logeurs et dans la non application des cas d'exonération et de réduction.

Si, dans les années quatre-vingt, n'être plus contraint de tenir un registre fastidieux des personnes logées pouvait constituer un progrès pour les hôteliers et loueurs, à l'heure de l'informatique cet avantage est bien relatif. L'informatisation de ces registres peut, de surcroît, être source d'enrichissement pour les statistiques de fréquentation touristique des stations.

Quant aux exonérations et réductions, on conçoit aisément que, compte tenu de la complexité des textes, faire l'économie de leur application constitue une forme de modernisation. **Il peut cependant apparaître choquant que des personnes de même condition bénéficient ou non des avantages que leur accorde la loi, selon qu'elles séjournent dans des lieux d'hébergement soumis à l'une ou l'autre taxe.** On objecterait en vain que la taxe de séjour forfaitaire n'est pas supportée par les personnes logées mais par les logeurs. Incluse dans les frais d'exploitation des établissements, elle est nécessairement répercutée uniformément sur l'ensemble des clients.

3.- L'affectation de la taxe

Les modifications apportées par la loi de 1988 aux modalités d'affectation de la taxe de séjour ont, pour l'essentiel, tiré les conséquences de l'élargissement du champ d'application de cette taxe à un plus large éventail de catégories de communes. La loi a, par ailleurs, rendu obligatoire, dans les communes où existe un office du tourisme constitué en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), le versement intégral du produit de la taxe à l'office du tourisme.

a) L'élargissement du domaine de définition

Le domaine de définition des dépenses susceptibles d'être financées par le produit de la taxe de séjour, précédemment étroitement lié à l'objet du classement

de la station, était devenu inadapté à la diversité des nouvelles communes habilitées à percevoir la taxe. En qualifiant les dépenses susceptibles d'être financées par le produit de la taxe de « *destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune* », la loi a apporté au texte de l'article L. 2333-27 du CGCT, régissant l'affectation de la taxe, une souplesse conséquente. L'interprétation administrative extrêmement large de cette disposition vise l'ensemble des dépenses dont l'objet principal est le développement touristique de la commune ou dont le montant particulièrement élevé s'explique par des considérations touristiques. Les exemples cités par la circulaire du 2 février 1989 vont des recrutements de personnel saisonnier à la création d'une station d'épuration en passant par l'entretien des plages et de la voirie.

Cette liberté quasi absolue n'a d'autres limites que les contrôles que peuvent exercer sur les comptes des collectivités locales les chambres régionales des comptes et l'obligation faite aux communes de tenir un état rendant compte de l'utilisation des sommes collectées. Cet état, qui ne nécessite pas de délibération, est assimilé à un document budgétaire faisant partie intégrante du compte administratif. Comme celui-ci, il doit être tenu à la disposition du public. Ces contrepoids à la liberté des communes s'avèrent pourtant, en pratique, incapables d'assurer à l'usage de la taxe de séjour une transparence propre à conforter sa légitimité.

b) L'affectation du produit de la taxe à l'office du tourisme

Contrastant avec son esprit général, plutôt favorable à l'initiative des communes, la loi de 1988 a imposé à celles-ci l'obligation de verser l'intégralité du produit de la taxe de séjour à l'office du tourisme lorsque celui-ci est constitué en EPIC. Cette disposition limite évidemment la liberté des collectivités locales dans la définition de leur politique touristique. Ainsi, les communes qui souhaitent, pour des motifs liés aux règles de comptabilité publique, constituer leur office du tourisme en EPIC, se trouvent dans l'impossibilité de le faire si, dans le même temps, elles ne veulent pas lui affecter toute la recette de la taxe de séjour.

Cette situation révèle un paradoxe entre cette obligation et la souplesse accordée aux communes pour l'usage du produit de la taxe. Comment une commune qui souhaite créer une extension de sa station d'épuration pourrait-elle en financer les travaux avec la taxe de séjour si elle doit en verser le produit à l'office du tourisme ?

III.— POUR UNE IMPOSITION LISIBLE ET ACCEPTÉE

Impôt acquitté par les touristes au bénéfice des touristes et du développement de la station, la taxe de séjour devrait pouvoir asseoir sa légitimité sur un dispositif clair, une juste répartition de la charge et une totale transparence dans l'utilisation du produit. La poursuite de cet objectif ne peut résulter que de la mise en œuvre d'une réelle simplification de la loi accompagnée des moyens d'en assurer une application juste, rigoureuse et transparente.

A.— LA LISIBILITÉ DE LA LOI DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Énoncées par le Conseil constitutionnel comme « objectif de valeur constitutionnelle »⁽¹⁾, l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi font cruellement défaut en matière de taxe de séjour. Face à un dispositif légal obscur et inadapté, et en l'absence d'une aide efficace de l'administration, les communes sont contraintes à appliquer la loi de façon pragmatique et, dans bien des cas, à renoncer à des recettes qu'elles ne parviennent pas à recouvrer. Une étude réalisée sur la région Rhône-Alpes⁽²⁾ a montré que, dans 50 % des cas, les délibérations des collectivités locales relatives à la taxe de séjour n'étaient pas conformes à la réglementation. Des cas qui n'ont d'ailleurs pas été sanctionnés par le contrôle de légalité. Des cas « d'arrangement avec la loi » ont pu être constatés par votre Rapporteur dans presque toutes les communes visitées au cours de sa mission. Cette situation inévitable, compte tenu de l'état actuel de la législation, explique sans doute la discrétion de l'administration quant aux contrôles de légalité.

1.— La simplification des textes.

La réforme de 1988 ayant, comme il a été montré ci-dessus, échoué dans sa tentative de moderniser et d'adapter la taxe de séjour, il convient d'imaginer, aujourd'hui, les adaptations qui, sans bouleverser l'ensemble du système, seront capables d'apporter à celui-ci la lisibilité qui lui manque.

a) Les exonérations

Sur le plan théorique, il est indispensable d'engager une réflexion sur les contradictions induites par le système d'exonérations entre, d'une part, le texte et son esprit et d'autre part, les interprétations qui en sont faites. En effet, bien que l'article L.2333-29 du CGCT ne vise les personnes redevables de la taxe de séjour que par référence à la taxe d'habitation, on ne saurait ignorer le principe selon lequel ne sont redevables que les personnes « *bénéficiant vraiment du séjour à la station* ». Ce principe, énoncé au cours des débats parlementaires relatifs à l'institution de la taxe, en 1910, conserve évidemment toute son acuité, s'agissant d'une taxe touristique. Cependant, une interprétation restrictive du texte, fondée sur le fait que la loi énumère les cas d'exonération, conduit à une négation du principe. C'est ainsi que, dans un arrêt du 6 juillet 1956⁽³⁾, le Conseil d'État a estimé que « *les malades séjournant dans les hôpitaux sont redevables de la taxe* ». Il a, en effet, considéré

qu'il n'y avait pas lieu de prendre en compte la nature de l'hébergement mais uniquement les exonérations prévues expressément par la loi. Sur la base de cet arrêt, on pourrait donc, tout aussi bien, exiger des établissements pénitentiaires qu'ils perçoivent la taxe sur les personnes qu'ils hébergent. Ce qui ne serait pas un cas d'école pour plusieurs grandes villes qui ont institué la taxe de séjour, Paris, Lyon et Marseille, par exemple.

Curieusement, la réforme de 1988 a modifié le dispositif des exonérations sur le seul point susceptible de donner une traduction du principe de taxation des seuls touristes : la disposition qui limitait à vingt-huit jours la durée de perception de la taxe au titre d'un redevable déterminé. Non moins curieusement, la suppression de cette exonération par le décret du 6 mai 1988 a été justifiée par le souci d'assurer la plus grande neutralité fiscale entre le régime de la taxe de séjour et celui de la taxe de séjour forfaitaire. Or, comme on l'a vu, les autres exonérations, qui, elles, demeurent, ne s'appliquent que dans le cadre de la taxe traditionnelle.

Votre Rapporteur propose donc que cette disposition soit rétablie.

Pour ce qui concerne la pratique, le dispositif d'exonérations et de réductions, qui constitue la première source d'obscurité du texte, doit impérativement être resserré. Beaucoup des dispositions qu'il comporte posent des problèmes d'interprétation ou sont dépourvues de légitimité.

On peut citer, à titre d'exemple des difficultés d'interprétation, l'exonération des personnes bénéficiaires de l'aide sociale. Le texte qui la prévoit, l'article L. 2333-32 du CGCT, dispose que : « *Sont exemptés de la taxe de séjour dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales : les bénéficiaires des formes d'aide sociale prévues aux chapitres V, VI et VIII du titre III du code de la famille et de l'aide sociale* ». La partie réglementaire du CGCT n'apportant pas de précision, on devra se référer au texte visé. Or, par suite d'une modification de la codification qui a entraîné la disparition du code de la famille et de l'aide sociale, il n'est plus possible d'accéder aux dispositions visées, les tables de concordance entre anciens textes et textes codifiés ne visant que les articles. Il n'y a donc aucun moyen de connaître ce que recouvrent les chapitres cités. Quant à la circulaire d'application, elle fait fi de la restriction énoncée par le texte et préconise l'application de l'exonération « *aux bénéficiaires de l'aide sociale* ». Il n'existe pourtant pas de définition juridique de l'aide sociale. Un guide juridique qui fait référence, donne bien une liste des « *principales prestations d'aide sociale légales* » mais que sont les autres ? Ceci n'est qu'un aperçu des difficultés d'interprétation qui peuvent se rencontrer. Il serait inutile d'en dresser ici un tableau exhaustif, une simple lecture des textes permet de les imaginer.

D'une manière générale, se pose également le problème de savoir de qui relève l'interprétation des textes pour apprécier les situations individuelles. Le code ne donnant aucune précision à ce sujet, et les circulaires restant muettes, l'une des rares sources de doctrine ⁰ considère qu'il appartient au maire de délivrer, au vu des justifications nécessaires, une attestation portant mention de l'exonération. Dans la pratique, les communes, faute de pouvoir occuper du personnel à cette tâche, laissent aux logeurs le soin d'apprécier les situations. Ceux-ci sont d'ailleurs tenus, aux termes de l'article R. 2333-50 du CGCT, de consigner « *le cas échéant, les*

motifs d'exonération ou de réduction ». On ne peut donc qu'en conclure que l'interprétation de la loi est, dans les faits, confiée aux logeurs.

Au-delà des difficultés d'interprétation, on peut douter de la nécessité de conserver un tel arsenal d'atténuations de la taxe. Les exonérations et réductions constituent, en effet, une source de complication pour les logeurs sans être toujours justifiées.

En premier lieu, on doit s'interroger globalement sur le bien fondé de ces atténuations dont un certain nombre semblent, d'ailleurs, tombées en désuétude. Par comparaison, les taxes perçues sur la billetterie d'avion ou les surtaxes de gare ne souffrent aucune exonération ou réduction. Sans être aussi radicales, les législations appliquées par les pays voisins en matière de taxe de séjour ne prévoient d'exonération que pour les enfants, les sorties scolaires et universitaires et les personnels saisonniers des stations. De plus, la modicité, pour les redevables, des sommes en jeu rend quelque peu ridicule l'application de réductions telles que celles qui sont accordées aux familles nombreuses.

S'inspirant des exemples étrangers, votre Rapporteur propose donc de limiter les cas d'exonérations aux enfants de moins de 16 ans et aux personnels saisonniers des stations.

b) Les tarifs

Simple et précis en apparence, le système de fixation des tarifs des deux types de taxe de séjour se révèle, dans son application aux hébergements non classés, d'une réelle complexité. Prenant pour base le classement des hôtels de tourisme, les barèmes de référence présentent une simplicité biblique tant qu'il s'agit de fixer les tarifs applicables dans les établissements ou meublés classés. Les difficultés commencent avec ceux qui ne le sont pas. Le soin de répartir les hébergements non classés dans les différentes catégories prévues par le barème est confié au maire, qui compte tenu des moyens dont il dispose, n'a souvent d'autre choix, sauf à s'exposer à la contestation, que de taxer au minimum, c'est à dire 1 à 2 francs par personne et par jour. Ainsi que votre Rapporteur a pu le constater, dans de nombreux cas, l'évaluation du niveau des meublés était laissée à l'appréciation des agences qui en géraient la location. Pour certaines stations dont le parc d'hébergements touristiques est composé en grande partie de meublés, la répercussion sur le niveau du produit de la taxe est considérable.

Quant à la grille des tarifs fixée par la loi, elle paraît assez insignifiante comparée à ce qui est pratiqué dans des pays de niveau de vie équivalent, voire inférieur. Le minimum, fixé à 1 franc depuis 1982 et le maximum, porté de 5 à 7 francs en 1988 sont effectivement devenus extrêmement modestes. Les pratiques observées chez nos voisins montrent que les sommes exigées des touristes peuvent être nettement supérieures : jusqu'à 2,18 euros en Autriche, 2% du tarif « lit » en Grèce, par exemple. Les systèmes mis en place laissent, par ailleurs, une plus grande liberté aux collectivités locales dans la fixation de leurs tarifs. Il est intéressant de souligner, à cet égard, que le gouvernement des Iles Baléares a pu, légalement,

décider l'instauration d'une taxe de séjour, dite « éco-taxe », de près d'un euro par nuit et par personne.

La conversion des barèmes figurant aux articles R.2333-45 et R.2333-60 du CGCT, établie en prévision du passage à l'euro illustre encore d'avantage la complexité des tarifs.

Il apparaît donc particulièrement opportun de réviser le mode de fixation des tarifs pour le simplifier et en réévaluer les montants. **Votre rapporteur propose qu'une modification de la loi remplace l'encadrement des tarifs entre un minimum et un maximum par un éventail de trois tarifs possibles. Les barèmes fixés par décret, réuniraient alors les catégories d'hébergement en trois groupes correspondant à ces tarifs.** Cette simplification et la suppression des fourchettes consolideraient considérablement la position des communes dans leurs rapports avec les professionnels. Les tarifs prévus par la loi pourraient être fixés à **0,50 €, 1 € et 2 €**, correspondants à des niveaux raisonnables. 0,50 € représente, en effet, à peine plus que le prix d'un timbre poste, moins d'un sixième du prix moyen d'un paquet de cigarettes ; le montant total pour un séjour de 15 jours s'élèverait à 7,5 €, soit moins de 50 francs. Quant au tarif supérieur, qui toucherait les hôtels de tourisme 3 étoiles et plus et les meublés considérés comme luxueux, il constituerait une proportion modeste du séjour. Pour prendre l'exemple d'un couple qui séjournerait pendant une semaine dans un hôtel 3 étoiles d'une grande ville, on peut imaginer que le prix de la chambre s'élevant à 800 francs la nuit, le montant de leur séjour s'élèverait à 5600 francs. Le montant de la taxe correspondant : 2 € x 2 personnes x 7 jours = 28 €, soit 183,67 F., représente un peu plus de 3 % du séjour.

2.- L'adaptation de la loi

La pratique suivie par de nombreuses communes pour le recouvrement de la taxe de séjour corrobore le principe selon lequel **un bon impôt est un vieil impôt**. On constate, en effet, que nombreuses sont celles qui continuent à appliquer des dispositions abrogées par la réforme de 1988. Au-delà d'une certaine ignorance de la loi, cette conduite répond, la plupart du temps, à un souci d'efficacité. Il en est ainsi des « arrangements » que se permettent les communes avec le système de perception de la taxe. Votre Rapporteur estime que les principes républicains ne sauraient se satisfaire de cette application de la loi « à la carte » et qu'il convient de réaliser les adaptations qui s'imposent. Il importe, de la même façon, de corriger les défauts décrits supra et qui sont à l'origine de l'échec de la taxe de séjour forfaitaire.

a) Recouvrement de la taxe de séjour

Malgré l'instauration, par la loi du 5 janvier 1988, d'un système déclaratif qui substitue au régime de collecte mensuelle un versement unique en fin de période de perception, nombre de communes mettent en place ou continuent de faire vivre des pratiques non conformes à la loi mais qui leur assurent une meilleure efficacité. Nombreuses sont celles qui, bien qu'ayant décidé de percevoir la taxe sur neuf ou douze mois, continuent à adresser aux logeurs des bordereaux mensuels ou trimestriels leur enjoignant de fournir un état de la taxe perçue et d'effectuer le

versement correspondant. Votre Rapporteur a également constaté qu'une commune employait un agent collecteur. L'ignorance délibérée de telles conduites par des autorités chargées du contrôle de légalité, tend à montrer l'importance relative des dispositions violées et la primauté accordée à la libre administration des collectivités. **Aussi, convient-il de modifier les dispositions de l'article L. 2333-37 du CGCT qui prévoient le versement du montant de la taxe en fin de période de perception et de leur substituer un régime laissant aux conseils municipaux la liberté d'arrêter, dans un cadre établi par la loi, les modalités de recouvrement de la taxe** En conséquence, devra être supprimé l'article L. 2333-38 du même code, qui prévoit la possibilité pour les communes de demander le versement d'un acompte.

b) Adaptation du régime de la taxe de séjour forfaitaire

L'analyse faite dans la deuxième partie du présent rapport a montré que le régime de la taxe de séjour forfaitaire n'avait pas résisté à l'épreuve des faits pour des raisons intrinsèques. Il convient donc de corriger le système sur les deux points qui font obstacle à sa mise en œuvre : son caractère obligatoire pour l'ensemble des établissements appartenant à la nature d'hébergements que le conseil municipal décide de soumettre au régime du forfait, d'une part, et l'absence de mécanisme de dégrèvement dans des circonstances exceptionnelles.

Un dispositif acceptable doit dissiper le sentiment d'arbitraire qui résulte actuellement de ce que le forfait, en s'imposant uniformément à tous les établissements de même nature, est incapable de tenir compte des particularités. **Il est donc indispensable de laisser aux établissements qui le souhaitent, la possibilité d'opter pour le régime du réel.** Cette disposition, loin de pénaliser les communes qui, dans leur ensemble, pratiquent les deux systèmes, assainira leurs relations avec les professionnels.

Ainsi que l'ont montré les événements de la fin de l'année 1999, il est indispensable de mettre en place, comme le prévoyait l'amendement du gouvernement au projet de loi de modernisation de la décentralisation, un mécanisme de dégrèvement des établissements soumis au forfait. La proposition du Gouvernement **donnait au conseil municipal la possibilité d'autoriser le maire à accorder aux établissements qui le demanderaient, des dégrèvements de taxe forfaitaires en cas de baisse anormale de la fréquentation due à des circonstances exceptionnelles.** Elle avait été jugée trop floue par le Sénat qui l'a rejetée de crainte de voir les communes soumises à des pressions abusives de la part des professionnels. Votre Rapporteur estime que, pour dissiper ces craintes légitimes, il suffit de **limiter les circonstances exceptionnelles aux cas de catastrophes naturelles constatées ou de pollutions graves.**

Enfin, si, dans le cas de la taxe de séjour forfaitaire, le versement d'un acompte à la commune semble légitime, **en revanche, il semble plus logique d'en calculer le montant en proportion du forfait en cours** plutôt que sur le produit de la taxe versée l'année précédente.

B.- LES COMMUNES DOIVENT DISPOSER DES MOYENS D'ASSURER UNE JUSTE RÉPARTITION DE LA CHARGE DE LA TAXE

Pour que la taxe de séjour puisse devenir un impôt accepté, il est indispensable que sa charge soit équitablement répartie sur l'ensemble des redevables. Or, les communes ne disposent pas des moyens d'appliquer la loi de manière égale et rigoureuse. L'information dont elles disposent est insuffisante, le système de contrôles et de sanctions mis en place par la loi de 1988 est, dans la pratique, inopérant. Enfin, font cruellement défaut les moyens d'identifier les loueurs privés et une fiscalité adaptée aux nouvelles formes de tourisme de plein air.

1.- Le besoin d'information des communes

Dans l'ensemble des communes, qu'il a été amené à visiter au cours de sa mission, votre Rapporteur a ressenti le manque d'informations dont souffraient les communes pour la gestion de la taxe de séjour. La méconnaissance des textes rencontrée la plupart du temps témoigne de la difficulté qu'éprouvent les communes à accéder aux dispositions en vigueur. Certains de leurs administrés, parfois munis de conseils juridiques appréciables, les placent, de surcroît, devant des difficultés d'interprétation qu'elles ne sont généralement pas en mesure de régler. Cette situation n'est pas propre à la taxe de séjour mais elle est, dans ce domaine, encore aggravée. Le nombre relativement réduit de communes concernées n'incite pas, en effet, à la publication d'une abondante littérature sur le sujet de la part des éditeurs. Or, il se trouve que ces publications privées relatives au fonctionnement des collectivités locales constituent souvent pour celles-ci la première source d'information.

Jusqu'à une époque récente, le principe selon lequel « *nul n'est sensé ignorer la loi* » se traduisait par la traditionnelle mise à disposition du *Journal officiel* au chef-lieu d'arrondissement. Cet archaïsme a été corrigé par la loi du 12 avril 2000 relative au droit des citoyens dans leurs relations avec les administrations . Celle-ci prescrit, en effet, que « *les autorités administratives sont tenues d'organiser un accès simple aux règles de droit qu'elles édictent* » et que « *la mise à disposition et la diffusion de textes juridiques constituent une mission de service public* ». **La traduction pratique de ces dispositions devrait aboutir à ce que les services de l'État ne se contentent plus de répondre aux demandes de renseignements qui leur sont présentées mais mettent à la disposition des communes les textes consolidés ainsi que les éléments de jurisprudence pouvant éclairer leur interprétation. L'Internet devrait pouvoir faciliter cette communication.**

Les communes devraient, par ailleurs, pouvoir **bénéficier gratuitement des informations disponibles à la Direction générale des impôts** ; or, celle-ci facture les fichiers cadastraux qu'elle détient.

2.- Les moyens de faire respecter la loi

Parmi les étrangetés de la réforme de 1988 figure le profond bouleversement du régime des infractions et sanctions applicables en matière de taxe de séjour. Sans jamais qu'il en ait été fait mention au cours des débats très brefs qui ont eu lieu au Parlement, le décret du 6 mai 1988, pris en application de la loi, a déchargé les services fiscaux de la constatation et de la poursuite des infractions concernant les formalités établies pour le recouvrement de la taxe de séjour. Il a, comme nous l'avons vu, mis en place un système de sanctions purement pénales totalement inopérant. Seuls restent poursuivis, comme en matière de contributions directes, les retards de paiement. Le résultat est d'autant plus fâcheux que l'impôt étant devenu déclaratif et son produit versé en fin de période de perception, les possibilités d'infractions aux formalités de recouvrement se sont accrues par rapport au régime antérieur.

Au-delà de l'effet dissuasif que peut avoir l'autorité du percepteur, les services fiscaux possèdent les outils capables de détecter les fraudes. Ils sont en mesure, par exemple, d'opérer des comparaisons révélatrices d'anomalies entre le rendement de différents impôts. Ils sont habilités à opérer des contrôles sur tous les éléments de comptabilité des contribuables alors que les maires et leurs agents commissionnés doivent se borner à demander les seules pièces comptables qui permettent de déterminer quelle a été la fréquentation de la clientèle et non des documents qui retraceraient toute l'activité des établissements.

Enfin, les services fiscaux sont les plus à même de détecter les loueurs qui, bien que déclarant leurs revenus locatifs saisonniers, omettraient de percevoir la taxe de séjour.

Pour toutes ces raisons, il convient de rétablir le système antérieur de contrôle et de pénalités. La tâche des services fiscaux sera d'ailleurs d'autant plus allégée que la loi aura été simplifiée. On peut également imaginer que des conventions soient passées entre les municipalités et les services locaux du trésor pour le recouvrement de la taxe.

Il importe également de changer un certain état d'esprit qui consiste à négliger les tâches dont le rendement n'est pas jugé suffisant.

Si les agents publics ne s'attachent pas à appliquer rigoureusement la loi, le risque est grand, en effet, de voir l'impôt se muer en contribution volontaire ou bien ne toucher que les redevables les plus « visibles ».

3.— L'identification des redevables

La juste répartition de la charge de l'impôt, condition indispensable à sa légitimité, se heurte à la difficulté d'identifier les redevables lorsqu'il ne s'agit plus de « lits banalisés » de l'hôtellerie, des résidences de tourisme et des meublés classés gérés par des professionnels.

Deux phénomènes relativement récents ont contribué à la

méconnaissance d'une partie du parc d'hébergements touristiques. Il s'agit, d'une part, de la multiplication des résidences secondaires, particulièrement des résidences secondaires en copropriété et, d'autre part, de l'émergence de nouvelles formes d'hôtellerie de plein air. Le développement rapide de ces installations au cours des trente dernières années ne s'est pas accompagné d'une réflexion globale sur l'économie touristique, réflexion qui aurait permis de mettre en place une législation et une gestion des phénomènes plus adaptées.

En ce qui concerne les meublés, comme le montre une étude de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) dont un résumé est reproduit en annexe du présent rapport, ces carences expliquent en grande partie le développement d'une offre souterraine qui échappe, évidemment, à la taxe de séjour.

Quant à l'hôtellerie de plein air, son évolution sur la période considérée s'est caractérisée par un développement du caravanage qui a, presque partout, supplanté le camping traditionnel, et par l'installation de *mobile homes* appartenant à des particuliers ou loués pour des périodes pouvant atteindre plusieurs mois, voire une année entière.

La concentration des terrains sur le littoral, l'aspect peu esthétique des premiers *mobile homes* importés de Grande-Bretagne ont favorisé un certain sentiment d'hostilité à l'égard de ces campings qualifiés de résidentiels.

De surcroît, la suppression de la limitation à 28 jours de perception de la taxe de séjour, associée à la modicité des tarifs applicables aux camping, incite certaines collectivités locales à appliquer la taxe pour la durée totale de la période de perception. Cette pratique, bien que légale, est particulièrement mal acceptée.

Tout ceci aboutit de part et d'autre à créer une atmosphère de suspicion qu'il serait souhaitable de dissiper.

Une solution pourrait être trouvée dans l'établissement, au niveau de l'hôtellerie de plein air, d'une législation reproduisant le partage qui sous-tend le principe de la taxe de séjour : **les personnes séjournant pendant une période inférieure ou égale à un mois seraient assujetties à la taxe de séjour sur 28 jours, celles qui occuperaient un emplacement ou loueraient un *mobile home* sur une période supérieure à un mois, seraient soumises à une taxe d'habitation dont les modalités seraient adaptées.**

Quelles que soient les solutions retenues, elles devront aider les communes à avoir une perception claire et saine du marché touristique qui s'exerce sur leur territoire.

Faute des moyens adaptés, elles seront tentées de se tourner vers les sociétés commerciales qui s'introduisent dans la brèche pour proposer différents produits et prestations allant de logiciels spécifiques à des contrats d'assistance qui prévoient une rémunération tirée du produit de la taxe, pratique digne de l'ancien régime.

C.— LA LÉGITIMITÉ DE LA TAXE DOIT ÊTRE RAFFERMIE

Les résultats escomptés de la réforme de 1988 s'étant avérés décevants, les communes intéressées à leur développement touristique, n'ont eu d'autre recours, notamment au travers de leurs associations que d'alerter les pouvoirs publics sur la nécessité de mettre en place les moyens d'assurer le financement de leur politique, et, par ailleurs, de s'associer à l'expérimentation d'initiatives locales.

A coté des différentes offres plus ou moins sérieuses évoquées plus haut, une réflexion approfondie a été engagée et des expériences menées avec un peu plus de deux cents communes autour de la mise en place de la « carte d'hôte ». Inspirée de systèmes en place chez nos voisins suisses, par exemple, la carte d'hôte est un moyen de mettre en relations les différents acteurs d'un site touristique qui fonctionne selon le modèle suivant : l'hébergeur remet gratuitement à chacun de ses clients une carte d'hôte nominative, valable pour la durée du séjour. L'hébergeur remplit un registre ou un carnet à souche en mentionnant les dates d'arrivée et de départ, le nombre de personnes et les numéros de cartes attribuées. La carte est accompagnée d'un dépliant qui décrit les prestations offertes et les avantages proposés au porteur. En incitant les touristes et les logeurs à se manifester pour bénéficier des avantages qu'elle propose, la carte d'hôte présente donc l'avantage de dévoiler, au moins en partie, l'offre d'hébergement clandestine. Elle comporte également une information concernant la taxe de séjour, son mode de perception et l'utilisation qui en est faite.

Votre Rapporteur a visité un certain nombre de communes et groupements de communes ayant adopté la carte d'hôte depuis plus ou moins longtemps. Il a rarement eu le sentiment que les espérances en matière d'accroissement du rendement de la taxe de séjour aient présidé à la décision d'installer la carte d'hôte. Pour celles qui ont déjà un certain recul, il s'avère que le système n'opère pas d'effet direct et mécanique sur la perception de la taxe de séjour. Il n'a, en effet, eu qu'une influence infime dans les stations anciennes, qui s'étaient donné les moyens d'assurer une collecte rigoureuse, au prix, comme on l'a vu, de quelques entorses à la légalité. En revanche, pour les stations qui n'avaient pas pu faire cet effort auparavant, l'assistance apportée par le cabinet d'expertise impliqué s'est traduite par une augmentation importante du produit de la taxe.

Au-delà des autres avantages que présente ce dispositif pour le développement local du tourisme et dont le présent rapport n'a pas pour objet de traiter, ces expériences ont mis en évidence la nécessité de résoudre les problèmes analysés plus haut quant à l'adaptation de la loi et aux moyens de remettre au jour l'immense partie clandestine du marché du meublé de tourisme.

L'un des enseignements essentiels tiré, en outre, de cette expérimentation touche à l'esprit qui anime le principe même de la carte d'hôte et qui consiste à susciter l'adhésion de l'ensemble des acteurs du tourisme à un projet de développement du site. Sans cette adhésion il n'est pas de politique cohérente possible. Or, cette adhésion, qui passe nécessairement par l'acceptation de l'impôt,

ne peut se fonder que sur une connaissance claire des sommes perçues et de l'emploi qui en est fait.

Le constat est malheureusement d'évidence, les dispositions prévues par la loi pour assurer cette publicité sont inopérantes. Lorsqu'elles sont respectées, ce qui est rarement le cas, les obligations des municipalités se résument, comme on l'a vu, à un état annexé au compte administratif de la commune. Pour assurer la transparence indispensable et mobiliser l'intérêt des acteurs locaux, **votre Rapporteur suggère que la loi fasse obligation au maire de présenter au conseil de municipal, un rapport précis retraçant les résultats de la collecte et l'emploi du produit de la taxe de séjour.** La présentation de ce rapport sera l'occasion d'un débat de nature à faire prendre conscience du rôle de chacun dans l'élaboration d'une politique touristique locale digne de ce nom.

Enfin, pour que cette obligation prenne tout son sens, il importe de restituer au conseil municipal, dans tous les cas, la responsabilité de l'emploi du produit de la taxe. Il conviendra, en conséquence, **d'abroger les dispositions de la loi qui rendent obligatoire l'affectation à l'office du tourisme du produit de la taxe de séjour, lorsque celui-ci est constitué en EPIC.**

CONCLUSION

Élément indispensable des sources de financement d'une politique locale de développement touristique, la taxe de séjour mérite que l'on s'efforce de l'adapter aux pratiques contemporaines. Adoptée par de nombreux pays, cette forme d'impôt, qui fait reposer sur les touristes une partie du financement des dépenses dont ils sont les premiers bénéficiaires, a acquis, dans son principe, une légitimité indiscutable. Toutefois, les conditions de son application en France conduisent à la rendre difficilement praticable par les communes et souvent mal acceptée des professionnels du tourisme. La situation qui en résulte est caractérisée par un rendement de l'impôt très inférieur à ce que la fréquentation touristique permettrait d'espérer.

Les pistes explorées pour la recherche d'une amélioration de cette situation amènent inmanquablement à reconsidérer le dispositif législatif et réglementaire de la taxe ainsi que le contexte économique et juridique dans lequel s'exercent certaines formes de locations saisonnières.

Confronté à l'échec de la réforme de 1988, le législateur se doit de mettre en place un outil fiscal simple et lisible, comportant les moyens d'une application juste, rigoureuse et transparente. L'accessibilité aux textes et le concours des services de l'État doivent pouvoir être assurés aux communes et à leurs groupements.

L'identification des redevables de la taxe doit être facilitée par l'adaptation de la fiscalité applicable aux locations des meublés de tourisme. De même, l'adoption d'une fiscalité différenciée doit mettre un terme à la suspicion dont est souvent l'objet l'hôtellerie de plein air et garantir une application juste de la loi.

Enfin, la légitimité de la taxe doit pouvoir être confortée par la transparence de l'emploi du produit qui en est fait par les communes.

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

I.— ADAPTATION DE LA LOI

1.— Taxe de séjour « traditionnelle »

- *Assiette* :
 - limitation des cas d'exonération aux enfants de moins de 16 ans et au personnel saisonnier des stations ;
 - rétablissement de la limitation à 28 jours de la perception de la taxe au titre d'un redevable déterminé.
- *Modalités de perception* :
 - Suppression de l'obligation de versement du montant de la taxe en fin de période de perception.

2.— Taxe forfaitaire

- suppression du caractère obligatoire du forfait ;
- mise en place d'un mécanisme de dégrèvement en cas de chute de fréquentation due à une catastrophe naturelle ou une pollution grave ;
- modification de la base de calcul de l'acompte.

3.— Dispositions communes aux deux taxes

- *Tarifs* :
 - remplacement de l'encadrement des tarifs par un minimum et un maximum fixés par la loi par l'établissement de trois tarifs possibles : 0,5 €, 1 € et 2 €.
 - Application, par décret, de ces trois tarifs aux catégories d'hébergements réparties en trois groupes selon leur niveau de confort.
- *Contrôles et pénalités* : rétablissement du système antérieur.
- *Publicité* : *obligation incombant au maire de faire au conseil municipal un rapport sur la perception de la taxe de séjour et l'utilisation de son produit.*

II.— LES MOYENS D'APPLIQUER LA LOI PLUS JUSTEMENT

- 1.— Renforcer l'efficacité de l'aide des services de l'État aux communes.
- 2.— Améliorer la visibilité de l'offre de meublés, notamment en clarifiant et simplifiant la fiscalité applicable.
- 3.— Instituer une fiscalité adaptée aux nouvelles formules d'hôtellerie de plein air.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 11 juillet 2001, la Commission des Finances a examiné, en application de l'article 146 du règlement de l'Assemblée nationale, le présent rapport d'information sur la taxe de séjour.

Votre Rapporteur a tout d'abord précisé que son rapport d'information, en marge des crédits du tourisme dont il est le rapporteur spécial, s'inscrivait dans une réflexion engagée par le Comité des finances locales, sur les rapports financiers liant l'État et les collectivités locales. La taxe de séjour constitue en effet une ressource non négligeable pour les communes touristiques. Cependant, la réglementation en vigueur présente de réelles difficultés d'application. Le rapport comporte, d'une part, une description du dispositif en vigueur et des propositions résultant des entretiens et des réflexions livrées par les personnes consultées, représentants des associations d'élus et des organisations professionnelles, ainsi que des visites effectuées sur place. La taxe de séjour est une taxe ancienne dont la réglementation a subi huit modifications législatives importantes, dont la plus profonde, intervenue récemment, date de 1988. Le système initialement réservé aux stations thermales peut aujourd'hui concerner toutes les communes puisqu'il vise celles qui réalisent des efforts pour la promotion du tourisme. Deux formes de la taxe cohabitent : l'une perçue au réel et l'autre introduite en 1988, perçue de manière forfaitaire. Concernant la taxe traditionnelle, son assiette couvre l'ensemble des personnes séjournant dans une commune et n'y possédant pas de résidence passible de la taxe d'habitation. Cette définition très large est assortie de très nombreux cas d'exonération et de réduction dont la superposition aboutit à un véritable maquis législatif et réglementaire. La perception de la taxe s'exerce dans un cadre légal assez précis. Le tarif de la taxe de séjour est arrêté par le conseil municipal conformément à un barème établi par décret en Conseil d'État. Ce barème, échelonné entre un minimum, un franc, et un maximum, 7 francs, fixés par la loi, répartit les différents types d'hébergement selon leur niveau de confort et propose pour chacune des catégories une fourchette de tarifs. Ce système présente l'inconvénient de laisser de côté certaines formes nouvelles d'hébergement. Par ailleurs, ces tarifs qui n'ont pas été réévalués depuis 1988 sont très éloignés de ceux pratiqués dans les pays voisins.

Un problème important concerne le recouvrement de la taxe. En effet, obligation est faite au logeur de percevoir la taxe et d'en effectuer le reversement à la commune. Toutefois, les manquements à ces obligations ne peuvent être sanctionnés que sur plainte des maires.

Depuis 1988, par souci de simplification, un système de taxe forfaitaire a été institué. Introduit par un amendement au projet de loi d'amélioration de la décentralisation, le système repose sur la capacité d'hébergement des établissements. Le barème applicable est sensiblement identique à celui de la taxe de séjour traditionnelle, à la différence des dispositions concernant les campings. Le recouvrement s'exerce, lui aussi, dans des conditions analogues. A ces deux formes de taxe peut s'ajouter une taxe additionnelle départementale. Celle-ci est actuellement perçue par douze départements, à savoir les plus touristiques.

Ressource nécessaire pour les communes dont elle permet de financer un certain nombre de charges induites par la fréquentation touristique, la taxe de séjour représente environ 677 millions de francs, pour autant que l'on puisse se fier aux statistiques du ministère de l'intérieur. Ce chiffre représente une moyenne de 350 000 francs par commune, à peine plus qu'avant 1988. Cependant, les disparités entre communes sont extrêmement grandes puisque pour certaines d'entre elles le produit de la taxe de séjour suffit à peine à couvrir les frais d'hébergement des renforts de police appelés à surveiller les plages, tandis que la ville de Paris perçoit, à elle seule, 143 millions de francs.

On doit donc constater que cette taxe qui ne rapporte pas autant qu'on le dit représente néanmoins une ressource nécessaire. Il n'est pas inutile de réaffirmer ici la non moins grande utilité de la dotation touristique désormais incluse dans la dotation globale de fonctionnement des communes.

S'agissant de la difficulté d'application de la loi auparavant constatée, la réforme de 1988 n'a pas répondu aux attentes de ses promoteurs. Le rendement de la taxe ne s'est pas amélioré et les difficultés de perception dues à la complexité des textes ont persisté. Il n'est pas rare, dans la pratique, de voir les hôteliers ou logeurs fixer eux-mêmes les règles d'application de la loi quant aux exonérations ou au classement des meublés par exemple, ce qui aboutit à une application de la loi "à la carte". Le mode de recouvrement de la taxe équivaut à une délégation aux bailleurs d'une fonction que la collectivité n'a pas les moyens de contrôler. A ces problèmes s'ajoute la difficulté d'identifier les locations meublées, secteur qui génère une importante économie souterraine.

La taxe de séjour forfaitaire présente, de surcroît, une difficulté résidant dans la mise en œuvre de la concertation qu'elle suppose entre les professionnels et les communes. Son dispositif même est contesté sur plusieurs points : considéré comme une charge d'exploitation, le montant de la taxe est soumis à la T.V.A., ce qui est considéré par les professionnels comme une avance de trésorerie. Le caractère obligatoire du forfait pour tous les établissements appartenant à une catégorie assujettie est contesté pour son manque de souplesse. L'impossibilité dans laquelle se trouvent les communes d'accorder des dégrèvements dans les cas exceptionnels ayant eu des répercussions sur la fréquentation des établissements constitue une lacune qui s'est particulièrement illustrée à la suite des tempêtes et de la marée noire de la fin de l'année 1999.

Enfin, en imposant aux communes l'obligation de verser l'intégralité du produit de la taxe de séjour à l'office du tourisme lorsque celui-ci est constitué en EPIC, la loi de 1988 a limité la liberté des collectivités locales dans la définition de leur politique touristique. Ainsi, les communes qui souhaitent pour des motifs liés aux règles de comptabilité publique, constituer leur office du tourisme en EPIC se trouvent dans l'impossibilité de le faire si, dans le même temps, elles ne veulent pas lui affecter toute la recette de la taxe de séjour. Enfin, les obligations prévues par la loi en ce qui concerne la publicité de l'emploi du produit de la taxe de séjour ne permettent pas une information suffisante des professionnels.

Les propositions énoncées par le rapport d'information visent à améliorer la lisibilité de la loi par une simplification des textes.

– Elles envisagent de mettre un terme à la multitude des cas d'exonération et de réduction par l'adoption d'une formule simple n'exonérant que les saisonniers des stations et les enfants de moins de 16 ans.

– Il est également proposé de simplifier l'établissement des tarifs par l'adoption d'une grille obligatoire répartissant les hébergements en catégories taxées entre 0,5 € et 2 €, à un niveau proche de ce qui est pratiqué dans les autres pays européens.

– Pour éviter les cas d'illégalité constatés dans un très grand nombre de communes, la loi devra laisser aux conseils municipaux le soin d'organiser les opérations de perception de la taxe.

– Le rapport propose d'adapter le régime de la taxe de séjour forfaitaire par des dispositions permettant d'une part, aux établissements d'opter pour le régime du réel et, d'autre part, aux communes d'accorder des dégrèvements en cas de chute de fréquentation due à une catastrophe naturelle ou à une pollution grave.

– Le besoin de transparence et d'information des professionnels devra être satisfait par l'obligation faite aux maires de présenter au conseil municipal un rapport détaillé sur la collecte de la taxe et l'emploi de son produit. Enfin, les communes obtiendront les moyens de faire respecter la loi par une remobilisation des services fiscaux, qui seuls disposent des moyens, notamment informatiques, de déceler les anomalies.

Il importe en effet que ces services, normalement chargés du recouvrement de l'impôt, assument les tâches attachées à leurs missions. Cette clarification pourra mettre un terme à des pratiques plus ou moins admissibles développées par des sociétés commerciales qui proposent différents produits et prestations allant de logiciels de gestion à des contrats d'assistance, qui prévoient une rémunération tirée du produit de la taxe, pratique digne de l'ancien régime.

– Pour mettre un terme à l'inadaptation de la loi aux nouvelles formes d'hébergement touristique, notamment les *mobile home*, il est proposé d'assujettir à la taxe de séjour les personnes séjournant au maximum 28 jours. Au delà, devra leur être appliquée une taxe d'habitation dont les bases d'imposition auront été adaptées.

– Le rapport propose enfin d'abroger les dispositions faisant obligation aux communes de verser l'intégralité du produit de la taxe de séjour à l'office du tourisme lorsque celui-ci est constitué en EPIC.

Après avoir résumé l'ensemble de ses propositions, votre Rapporteur a souligné la nécessité de réformer un dispositif législatif et réglementaire devenu inadapté afin de renforcer l'efficacité et la légitimité d'une ressource bien utile au développement touristique local.

M. Augustin Bonrepaux a souhaité avoir des précisions sur la proposition de votre Rapporteur tendant à rétablir le délai de 28 jours. Il s'est, par ailleurs, félicité de la proposition de suppression de l'obligation de perception en fin de période qui permettra d'appeler la taxe plus tôt et d'éviter de l'imputer à l'exercice suivant. Par ailleurs, il a rappelé que l'instauration d'une imposition au forfait s'applique à l'ensemble des établissements de même nature. L'obligation d'affectation de la taxe de séjour aux opérations visant à améliorer l'accueil touristique permet d'en contrôler l'utilisation. Cependant lorsqu'elle est affectée à un office du tourisme, elle ne suffit pas toujours à financer son fonctionnement. Il convient de favoriser l'intercommunalité, les offices de tourisme promouvant souvent l'ensemble du pays et non la seule commune qui les finance. Enfin, la taxe départementale ne peut actuellement être instaurée que dans les communes où existe une taxe de séjour. Élargir cette taxe départementale à tous les hébergements poserait des problèmes de contrôle difficiles à résoudre.

M. Charles de Courson a insisté sur la nécessité de développer l'intercommunalité et rappelé qu'il avait déposé un amendement dans ce sens. Le dispositif actuel n'incite pas à l'intercommunalité dans la mesure où l'unanimité des communes est nécessaire à l'instauration d'une taxe communale, et où chaque commune conserve la possibilité de se retirer. Il conviendrait de modifier ce dispositif en encourageant l'affectation de la taxe de séjour à des structures intercommunales dotées d'une fiscalité propre. Par ailleurs, les communes qui ont transféré leurs compétences touristiques peuvent continuer à percevoir la taxe. Il conviendrait de mettre fin à cette curiosité juridique.

M. Jean-Pierre Brard a souhaité connaître de quelle manière votre Rapporteur comptait mettre en œuvre ses propositions. La proposition de votre Rapporteur tendant à prévoir l'intervention des services fiscaux est une bonne initiative, susceptible d'améliorer le contrôle de recouvrement de la taxe. Il faudrait également prévoir une définition légale des *mobile home* susceptible de permettre une taxation de ce type d'habitations lorsqu'elles sont utilisées de manière permanente.

M. Jean-Jacques Jégou, président, a attiré l'attention de votre Commission sur le développement des *mobile home* sans essieux, occupés toute l'année. La présence permanente d'un local d'habitation devrait entraîner l'imposition au titre du foncier bâti, de la taxe d'habitation pour l'utilisation supérieure à 30 jours et de la taxe de séjour pour les utilisations inférieures à 30 jours.

Répondant aux différents intervenants, **vo**tre Rapporteur a apporté les précisions suivantes :

– l'instauration de taxes de séjour intercommunales se heurterait à des difficultés de perception qui ne pourraient être résolues que par la création d'établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre. La possibilité de retrait des communes est effectivement un frein à l'intercommunalité ;

– l'imposition forfaitaire qui s'impose actuellement à l'ensemble des établissements de même nature interdit aux redevables concernés de choisir une imposition au réel. Il serait souhaitable d'assouplir cette disposition ;

– la règle des 28 jours est un retour au dispositif en vigueur avant la réforme de 1988. Il est impossible aux professionnels de contrôler avec précision l'occupation des *mobile home*. Il est donc proposé de revenir à la règle des 28 jours au-delà desquels le redevable est imposé à la taxe d'habitation. Cette simplification permettra de réduire la fraude ;

– la taxe départementale est égale à 10 % de la taxe communale et ne s'applique qu'aux communes qui ont instauré une taxe communale. Il serait difficile de généraliser la taxe départementale à tout le département. Cependant, il appartient aux départements d'inciter les communes à instaurer la taxe de séjour. De ce point de vue, la grille tarifaire unique permet de lever les obstacles qui, dans de nombreuses communes, s'opposent à l'instauration de la taxe ;

– la loi prévoit la possibilité de créer une taxe touristique. Cependant, cette disposition n'est pas appliquée, les communes n'ayant recours qu'à la taxe de séjour et la taxe sur les remontées mécaniques. Dans de telles conditions, il vaudrait mieux abroger les dispositions relatives à la taxe touristique ;

– les propositions de votre Rapporteur pourraient faire l'objet d'amendements au projet de loi de finances pour 2002 lorsqu'elles sont du domaine de la loi. Pour le reste, votre Rapporteur se rapprochera des services des ministères du Tourisme et de l'Intérieur ;

– les services des ministères du Tourisme et de l'Intérieur préparent une définition des *mobile home* ;

– la taxe de séjour est affectée directement à l'office du tourisme lorsque celui-ci est un établissement public industriel et commercial. Dans le cas contraire, le code général des collectivités territoriales prévoit des conditions d'utilisation qui peuvent être interprétées de manière extrêmement large. Il est donc essentiel d'instaurer un rapport au conseil municipal sur l'utilisation de la taxe et de promouvoir la coopération avec les professions concernées.

La Commission a ensuite *autorisé*, conformément à l'article 146 du Règlement, la publication du présent rapport.

A N N E X E S

ANNEXE 1

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR

a) Entretiens

- M. Philippe ADNOT, Président de la commission des financements des politiques publiques de l'Assemblée des Départements de France ;
- M. Christian BON, Directeur de la Société SISTEC (Solutions informatiques, Services Techniques et Enfance) ;
- Mme BECQUET, Secrétaire de la Mairie de Rue (Somme)
- Mme Marie BOSQUILLON, Directrice adjointe du Syndicat Mixte pour l'Aménagement de la Côte Picarde (SMACOPI) ;
- Mme Roselyne BOURGELLE, Maire de la ville du Crotoy (Somme);
- M. Jean-Bernard BROS, Adjoint au Maire de Paris, chargé du tourisme ;
- M. André DAGUIN, Président de l'Union des Métiers et des Industries de l'Hôtellerie ;
- M. Christian DUMEIGE, Directeur de la Fédération Nationale des Comités Départementaux de Tourisme (FNCDT) ;
- MM. Marc DUMOULIN, Président, et Michel CLAUDE, Directeur de la Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative (FNOTSI) ;
- M. Guylhem FERAUD, Président de la Fédération Nationale de l'Hôtellerie de Plein Air ;
- M. Jean GAILLARD, Président, et Mme. Pascale JALLET, Déléguée générale du Syndicat national des résidences de tourisme et de l'hébergement saisonnier ;
- M. Stéphane HAUSSOULIER, Maire de Saint-Valéry-sur-Somme (Somme) ;
- MM. Edward JOSSA, Sous-directeur des finances locales et Gilles ROMANO, Chef du bureau de la fiscalité locale à la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ;
- MM. Patrick LANSMAN, sous-directeur des politiques touristiques, et Joël BOURQUE, Chef du bureau des affaires juridiques à la Direction du Tourisme du Secrétariat d'État au Tourisme.
- Mme Géraldine LEDUC, Directrice générale, et M. Renaud COLIN, chargé de mission à l'Association nationale des maires des stations classées et des communes touristiques ;
- M. Etienne MOLLE, Ingénieur de la Société SIAGE, concepteur de logiciels ;
- M. Pierre MOREAU, Directeur d'Architecture et Territoire, entreprise d'ingénierie touristique ;
- Mme Chantal ROVAYAZ, Responsable de la perception de la taxe de séjour à la mairie de Chamonix (Haute-Savoie) ;
- M. Alain PÉAQUIN, Maire de Termignon (Savoie) ;

- M. Jean-Pierre JORCIN, Maire de Lanslebourg-Mont-Cenis (Savoie)

b) Députés, maires d'une commune percevant la taxe de séjour, ayant répondu, par écrit, aux questions de votre Rapporteur

- Mme Michèle ALLIOT-MARIE, Députée, maire de Saint-Jean-de-Luz (Pyrénées-Atlantiques) ;

- M. Dominique BUSSEREAU, Député, maire de Saint-Georges-de-Didonne (Charente-Maritime) ;

- M. Jean CHARROPPIN, Député, maire de Champagnole (Jura) ;

- M. Yves DAUGE, Député, maire de Chinon (Indre-et-Loire) ;

- M. Nicolas FORISSIER, Député, maire de La Châtre (Indre) ;

- M. Jacques GODFRAIN , Député, maire de Millau (Aveyron) ;

- M. Louis GUEDON, Député, maire des Sables d'Olonne (Vendée) ;

- M. Alain MARLEIX, Député, maire de Massiac (Cantal) ;

- M. Yvon MONTANÉ, Député, maire de Mauvezin (Gers) ;

- M. Arthur PAECHT, Député, maire de La Seyne-sur-Mer (Var)

ANNEXE 2

DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELATIVES AUX TAXES DE SÉJOUR

TAXES PARTICULIÈRES AUX STATIONS

TAXE DE SÉJOUR ET TAXE DE SÉJOUR FORFAITAIRE

I.— DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Art. L. 2333-26.— Dans les stations classées dans les communes qui bénéficient de la dotation supplémentaire aux communes et groupements touristiques ou thermaux et la dotation particulière aux communes touristiques, dans les conditions fixées au second alinéa de l'article L 2333-27, dans les communes littorales au sens de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dans les communes de montagne au sens de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dans les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme et dans celles qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le conseil municipal peut instituer, pour chaque nature d'hébergement, soit une taxe de séjour perçue dans les conditions prévues aux articles L 2333-30 à L 2333-40 et L 2563-7, soit une taxe de séjour forfaitaire perçue dans les conditions prévues aux articles L 2333-41 à L 2333-46. Les natures d'hébergement sont fixées par décret en Conseil d'État.

Les délibérations prises en application du premier alinéa précisent les natures d'hébergement auxquelles s'appliquent les taxes.

Art. L. 2333-27.— Sous réserve de l'application des dispositions de l'article L 2231-14, le produit de la taxe de séjour ou de la taxe de séjour forfaitaire est affecté aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune.

Dans les communes qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire au titre des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels, le produit de la taxe peut être affecté, sous réserve des dispositions de l'article L 2231-14, aux dépenses destinées à favoriser la protection et la gestion de leurs espaces naturels à des fins touristiques. Lorsque ces communes sont situées dans leur intégralité ou en partie sur le territoire d'un parc national ou d'un parc naturel régional géré par un établissement public administratif, le produit de la taxe peut être reversé par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale à l'organisme gestionnaire du parc dans le cadre d'une convention.

Art. L. 2333-28.— La période de perception de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire est fixée, pour chaque station, par délibération du conseil municipal.

*

* *

Art. R. 2333-43.— Les communes, définies à l'article L 2333-26, qui ont institué la taxe de séjour ou la taxe de séjour forfaitaire font figurer, dans un état annexe au compte administratif, les recettes procurées par cette taxe pendant l'exercice considéré et l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices du tourisme.

Art. R. 2333-44.— Les natures d'hébergement mentionnées par le premier alinéa de l'article L 2333-26 sont :

- 1° Les hôtels ;
- 2° Les résidences de tourisme ;
- 3° Les meublés ;
- 4° Les villages de vacances ;
- 5° Les terrains de camping et les terrains de caravanage, ainsi que tout autre terrain d'hébergement de plein air ;
- 6° Les ports de plaisance ;
- 7° Les autres formes d'hébergement.

II.— taxe de sÉjour

A.— ASSIETTE, TARIF ET EXONÉRATIONS DE LA TAXE DE SÉJOUR

Art. L. 2333-29.— La taxe de séjour est établie sur les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas une résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation.

Art. L. 2333-30.— Le tarif de la taxe de séjour est fixé, pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour.

Il est arrêté par délibération du conseil municipal conformément à un barème établi par décret en Conseil d'État sur la base du classement officiel des hébergements et installations accueillant les personnes visées à l'article L 2333-29.

Le tarif ne peut être inférieur à 1 F, ni supérieur à 7 F, par personne et par nuitée.

Art. L. 2333-31.— Sont exemptés de la taxe de séjour dans toutes les stations, pendant la durée du séjour qu'ils font pour les besoins exclusifs de leur profession, les voyageurs et représentants de commerce porteurs de la carte d'identité professionnelle instituée par l'article L 751-13 du code du travail.

Dans chaque station, l'arrêté municipal pris en vue de l'application du présent article fixe la durée du séjour pendant laquelle est accordée l'exemption instituée à l'alinéa précédent. Cette durée ne peut être inférieure à trois jours.

Art. L. 2333-32.— Sont exemptés de la taxe de séjour dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales :

1° Les bénéficiaires des formes d'aide sociale prévues aux chapitres V, VI et VIII du titre III du code de la famille et de l'aide sociale ;

2° Les mutilés, les blessés et les malades du fait de la guerre.

Art. L. 2333-33.— Peuvent être exemptées de la taxe de séjour, dans toutes les stations, les personnes qui occupent des locaux d'un prix inférieur à un chiffre déterminé.

Art. L. 2333-34.— Peuvent être exemptées de la taxe de séjour, dans les stations hydrominérales, climatiques et uvales, les personnes qui sont exclusivement attachées aux malades ou celles qui, par leur travail ou leur profession, participent au fonctionnement ou au développement de la station.

Art. L. 2333-35.— Le décret qui fixe le barème détermine, s'il y a lieu, les catégories

d'établissements dans lesquels la taxe de séjour n'est pas perçue et les atténuations et exemptions autorisées pour certaines catégories de personnes.

Art. L. 2333-36.— Des arrêtés du maire répartissent, par référence au barème mentionné à l'article L 2333-30, les villas, locaux et autres installations accueillant les personnes visées à l'article L 2333-29.

*

* *

Art. R. 2333-45.— En application de l'article L 2333-30, les tarifs de la taxe de séjour sont fixés par la commune conformément au barème suivant :

- hôtels de tourisme 4 étoiles et 4 étoiles de luxe, meublés hors classe et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 4 et 7 F par jour et par personne ;

- hôtels de tourisme 3 étoiles, meublés de 1er catégorie et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 3 et 6 F par jour et par personne ;

- hôtels de tourisme 2 étoiles, meublés de 2e catégorie, villages de vacances de catégorie grand confort et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 2 et 5 F par jour et par personne ;

- hôtels de tourisme 1 étoile, meublés de 3e catégorie, villages de vacances de catégorie confort et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 4 F par jour et par personne ;

- hôtels de tourisme classés sans étoile, meublés de 4e catégorie, parcs résidentiels de loisirs et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 2 F par jour et par personne ;

- terrains de camping et terrains de caravanage classés en 2 étoiles ou dans une catégorie similaire ou inférieure, et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance : 1 F par jour et par personne ;

- terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3 étoiles ou dans une catégorie similaire ou supérieure et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 3 F par jour et par personne.

En aucun cas le tarif retenu par la commune pour une des catégories d'hébergement prévues par le barème ne peut excéder le tarif retenu pour une catégorie d'hébergement supérieure.

Les tarifs ainsi définis ne comprennent pas la taxe additionnelle départementale prévue par l'article L 3333-1 lorsqu'elle est instituée.

Art. R. 2333-46.— Le tarif de la taxe de séjour est affiché chez les logeurs propriétaires ou autres intermédiaires chargés de percevoir la taxe de séjour et tenu à la mairie à la disposition de toute personne qui désire en prendre connaissance.

Art. R. 2333-47.— En application de l'article L 2333-35, la taxe n'est pas perçue dans les colonies et centres de vacances collectives d'enfants tels qu'ils sont définis par arrêté du ministre de la jeunesse et des sports.

Art. R. 2333-48.— En application de l'article L 2333-35, sont exemptés de la taxe de séjour les fonctionnaires et agents de l'État appelés temporairement dans la station pour l'exercice de leurs fonctions.

Art. R. 2333-49.— Les enfants de moins de dix ans bénéficient d'une réduction de 50 % du montant de la taxe ; les enfants de moins de quatre ans en sont exonérés.

En outre, les membres des familles nombreuses porteurs de la carte d'identité qui leur est délivrée en vertu de la loi du 24 décembre 1940 relative aux réductions de tarifs accordées aux familles nombreuses et aux militaires réformés bénéficient des mêmes réductions que pour le prix des transports sur les chemins de fer d'intérêt général.

Le conseil municipal peut décider d'augmenter le montant des réductions prévues aux deux alinéas ci-dessus.

Il peut de même décider d'exonérer partiellement ou totalement les personnes bénéficiaires du chèque-vacances ainsi que les mineurs de moins de dix-huit ans.

B.— RECOUVREMENT DE LA TAXE DE SÉJOUR ET PÉNALITÉS

Art. L. 2333-37.— La taxe de séjour est perçue par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires qui versent, à l'expiration de la période de perception visée à l'article L 2333-28, sous leur responsabilité, au receveur municipal, le montant de la taxe calculé conformément aux dispositions des articles L 2333-29 à L 2333-36.

Art. L. 2333-38.— Le conseil municipal peut, par délibération, prévoir que la taxe de séjour donne lieu, à une date déterminée, au versement d'un acompte.

Le montant de cet acompte est égal à 50 p 100 du produit de la taxe versée l'année précédente.

Lorsque le montant de la taxe perçue pendant la période de perception par les personnes visées à l'article L 2333-37 est inférieur à l'acompte versé, l'excédent est restitué à l'expiration de cette période.

Art. L. 2333-39.— Un décret en Conseil d'État fixe les formalités à remplir par les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires et les justificatifs qu'ils doivent fournir pour le versement de la taxe de séjour.

Ce décret fixe les pénalités pour infraction à ces dispositions et aux obligations prévues aux articles L 2333-37 et L 2333-38 dans la limite du triple du droit dont la commune a été privée.

Art. L. 2333-40.— Un décret en Conseil d'État détermine les modalités suivant lesquelles sont exercées les poursuites auxquelles il y a lieu de procéder en cas d'infraction, pour le recouvrement du principal et des pénalités de la taxe, ainsi que les conditions dans lesquelles sont jugées les réclamations.

*

* *

Art. R. 2333-50.— En application de l'article L 2333-37, lorsque les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires reçoivent le montant des loyers qui leur sont dus, ils perçoivent la taxe de séjour sur les assujettis définis à l'article L 2333-29.

Le nombre de personnes ayant logé dans l'établissement, le nombre de jours passés, le montant de la taxe perçue ainsi que, le cas échéant, les motifs d'exonération ou de réduction de cette taxe sont inscrits sur un état à la date et dans l'ordre des perceptions effectuées.

La taxe est perçue avant le départ des assujettis alors même que, du consentement du logeur, de l'hôtelier, du propriétaire ou du principal locataire, le paiement du loyer est différé.

Art. R. 2333-51.— Les personnes qui louent au cours de la période de perception définie à l'article L 2333-28, tout ou partie de leur habitation personnelle à toute personne assujettie définie à l'article L 2333-29, en font la déclaration à la mairie dans les quinze jours qui suivent le début de la location.

Les dispositions de l'article R 2333-50 leur sont applicables.

La déclaration est rédigée en double exemplaire. La date de réception à la mairie est portée sur l'exemplaire restitué au déclarant.

Art. R. 2333-52.— En cas de départ furtif d'un assujetti, la responsabilité des personnes désignées aux articles R 2333-50 et R 2333-51 ne peut être dérogée que si elles ont avisé aussitôt le maire et déposé entre ses mains une demande en exonération adressée au juge du tribunal d'instance.

Le maire transmet cette demande dans les vingt-quatre heures au juge du tribunal d'instance, lequel statue sans frais.

Art. L. 2333-53.— Le produit de la taxe est versé au receveur municipal dans les vingt jours qui suivent la fin de la période de perception mentionnée à l'article L 2333-28.

A cette occasion, les logeurs, hôteliers, propriétaires ou autres intermédiaires qui ont perçu la taxe de séjour doivent produire une déclaration indiquant le montant total de la taxe perçue.

L'état prévu au deuxième alinéa de l'article R 2333-50 est joint à la déclaration.

Le comptable procède à l'encaissement de la taxe et en donne quittance.

Lorsque la déclaration n'est pas accompagnée du paiement, il est remis au déclarant un reçu attestant du dépôt de la déclaration.

Art. R. 2333-54.— Lorsqu'en application de l'article L 2333-38, la taxe de séjour donne lieu au versement d'un acompte, le maire adresse au receveur municipal un titre de recettes au nom de chaque personne soumise à ce versement.

Le versement de l'acompte est effectué auprès du receveur municipal dans les vingt jours qui suivent l'envoi de l'avis de versement.

L'acompte n'est toutefois pas exigible avant le début de la période de perception définie à l'article L 2333-28, ni avant la fin du premier mois d'ouverture de l'établissement soumis à la taxe de séjour.

L'acompte versé est déduit du montant exigé à l'expiration de la période de perception ; lorsque le montant de cet acompte est supérieur au montant de la taxe exigible le solde correspondant est restitué par la commune dans les vingt jours qui suivent le dépôt de la déclaration.

Art. R. 2333-55.— En application de l'article L 2333-39, le maire et les agents commissionnés par lui procèdent à la vérification de l'état dont la tenue est prévue par le deuxième alinéa de l'article R 2333-50.

A cette fin, ils peuvent demander aux logeurs et hôteliers la communication des pièces et documents comptables s'y rapportant.

Art. R. 2333-56.— Tout retard dans le versement du produit de la taxe dans les

conditions prévues par les articles R 2333-53 et R 2333-54 donne lieu à l'application d'un intérêt de retard égal à 0,75 % par mois de retard.

Cette indemnité de retard donne lieu à l'émission d'un titre de recettes adressé par le maire au receveur municipal.

En cas de non-paiement, les poursuites sont effectuées comme en matière de contributions directes.

Art. R. 2333-57.— En application de l'article L 2333-40, tout assujetti qui conteste soit l'application qui lui est faite du tarif par l'hôtelier, logeur, propriétaire, ou principal locataire, soit la quotité de la taxe qui lui est réclamée, acquitte néanmoins le montant de la taxe contestée, sauf à en obtenir le remboursement après qu'il a été statué sur sa réclamation.

Ces contestations sont portées, quel que soit le montant de la taxe, devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée et sont jugées sans frais.

Art. R. 2333-58.— Sera puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 2e classe tout logeur, loueur, hôtelier, propriétaire ou autre intermédiaire visé au premier alinéa de l'article R 2333-50 et au premier alinéa de l'article R 2333-51 qui n'aura pas perçu la taxe de séjour sur un assujetti ou qui n'aura pas respecté l'une des prescriptions relatives à la tenue de l'état définie au deuxième alinéa de l'article R 2333-50.

Sera punie des mêmes peines toute personne visée à l'article R 2333-51 qui n'aura pas fait dans le délai la déclaration exigée du loueur.

Sera puni des peines d'amende prévues pour les contraventions de 3e classe tout logeur, loueur, hôtelier, propriétaire ou autre intermédiaire visé au premier alinéa de l'article R 2333-50 et au premier alinéa de l'article R 2333-51 qui n'aura pas, dans les délais, déposé la déclaration prévue au deuxième alinéa de l'article R 2333-53 ou qui aura établi une déclaration inexacte ou incomplète.

III.— TAXE DE SÉJOUR FORFAITAIRE

A.— Assiette et tarif de la taxe de séjour forfaitaire

Art. L. 2333-41.— La taxe de séjour forfaitaire est établie sur les logeurs, hôteliers et propriétaires qui hébergent les personnes visées à l'article L 2333-29. Elle est assise sur la capacité d'accueil et le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et la période de perception mentionnée à l'article L 2333-28.

La capacité d'accueil de chaque établissement est déterminée conformément aux règles fixées par décret en Conseil d'État.

Art. L. 2333-42.— Le tarif de la taxe de séjour forfaitaire est fixé avant le début de la période de perception, par délibération du conseil municipal, conformément à un barème établi par décret en Conseil d'État pour chaque nature et pour chaque catégorie d'hébergement sur la base du classement officiel des hébergements et installations accueillant les personnes visées à l'article L 2333-29. Le tarif ne peut être inférieur à 1 franc, ni supérieur à 7 francs, par unité de capacité d'accueil et par nuitée.

Le montant total de la taxe peut être réduit par application d'un coefficient destiné à tenir compte de la fréquentation habituelle des établissements d'hébergement pendant la période de perception. Le conseil municipal fixe le coefficient par nature d'hébergement et pour tout le territoire de la commune au plus tard deux mois avant le premier jour de la période de perception.

Art. L. 2333-43.— Des arrêtés du maire répartissent, par référence au barème

mentionné à l'article L 2333-42, les villas, locaux et autres installations accueillant les personnes visées à l'article L 2333-29.

*

**

Art. R. 2333-59.— Pour l'application de l'article L 2333-41, le nombre d'unités de capacité d'accueil de chaque établissement correspond au nombre de personnes que celui-ci est susceptible d'héberger.

Lorsque l'établissement donnant lieu à versement de la taxe fait l'objet d'un classement, le nombre de personnes prévu au premier alinéa correspond à celui prévu par l'arrêté de classement.

Lorsque l'arrêté de classement fait référence à des lits, chaque lit est compté comme une unité de capacité d'accueil.

Lorsque l'arrêté de classement fait référence à des emplacements d'installations de camping, de caravanage ou d'hébergements légers, le nombre d'unités de capacité d'accueil de chaque établissement d'hébergement de plein air est égal au triple du nombre des emplacements mentionnés par l'arrêté de classement.

Art. R. 2333-60.— Les tarifs de la taxe de séjour forfaitaire sont fixés par la commune conformément au barème suivant :

– hôtels de tourisme 4 étoiles et 4 étoiles luxe, meublés hors classe et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 4 et 7 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– hôtels de tourisme 3 étoiles, meublés de 1^{re} catégorie et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 3 et 6 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– hôtels de tourisme 2 étoiles, meublés de 2^{ème} catégorie, villages de vacances de catégorie grand confort et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 2 et 5 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– hôtels de tourisme 1 étoile, meublés de 3^{ème} catégorie, villages de vacances de catégorie confort et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 4 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– hôtels de tourisme classés sans étoile, meublés de 4^{ème} catégorie, parcs résidentiels de loisirs et tous autres établissements de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 2 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– terrains de camping et terrains de caravanage classés en 2 étoiles ou dans une catégorie similaire ou inférieure, et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes, ports de plaisance : 1 franc par nuitée et par unité de capacité d'accueil ;

– terrains de camping et terrains de caravanage classés en 3 étoiles ou dans une catégorie similaire ou supérieure et tout autre terrain d'hébergement de plein air de caractéristiques équivalentes : entre 1 et 2 francs par nuitée et par unité de capacité d'accueil.

En aucun cas le tarif retenu par la commune pour une des catégories d'hébergement prévues par le barème ne peut excéder le tarif retenu pour une catégorie d'hébergement supérieur.

Les tarifs ainsi définis ne comprennent pas la taxe additionnelle départementale prévue par l'article L 3333-1 lorsqu'elle est instituée.

Art. R. 2333-61.— Le montant de la taxe due par chaque redevable est égal au produit des éléments suivants :

1° Le nombre d'unités de capacité d'accueil de l'établissement donnant lieu à versement de la taxe.

Ce nombre d'unités fait l'objet d'un abattement de 20 %. Cet abattement est porté à 30 % lorsque le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et la période de perception définie à l'article L 2333-28 est supérieur à soixante et inférieur ou égal à cent cinq et à 40 % lorsque ce nombre de nuitées est supérieur à cent cinq.

2° Le tarif de la taxe de séjour forfaitaire fixée par la commune conformément aux dispositions de l'article R 2333-60.

3° Le nombre de nuitées comprises à la fois dans la période d'ouverture de l'établissement et la période de perception de la commune.

Art. R. 2333-62.— Les redevables de la taxe de séjour forfaitaire sont tenus de faire une déclaration à la mairie au plus tard un mois avant chaque période de perception.

Sur cette déclaration figurent obligatoirement :

1° La nature de l'hébergement ;

2° La période d'ouverture ou de mise en location ;

3° La capacité d'accueil de l'établissement, déterminée en nombre d'unités conformément aux dispositions de l'article R 2333-59.

Art. R. 2333-63.— Les personnes qui louent au cours de la période de perception de la taxe tout ou partie de leur habitation personnelle à toute personne visée à l'article L 2333-29 en font la déclaration à la mairie dans les quinze jours qui suivent le début de la location.

Cette déclaration doit comporter les mêmes indications que celles prévues à l'article R 2333-62.

La déclaration mentionnée à l'article R 2333-62 et au présent article est rédigée en double exemplaire. La date de réception par la mairie est portée sur l'exemplaire restitué au déclarant.

B. – RECOUVREMENT DE LA TAXE DE SÉJOUR FORFAITAIRE ET PÉNALITÉS

Art. L. 2333-44.— La taxe de séjour forfaitaire est versée au receveur municipal par les logeurs, hôteliers et propriétaires à l'expiration de la période de perception visée à l'article L 2333-28.

Art. L. 2333-45.— La taxe peut donner lieu au versement d'un acompte dans les conditions fixées à l'article L 2333-38.

Art. L. 2333-46.— Un décret en Conseil d'État fixe les formalités à remplir par les logeurs, hôteliers et propriétaires ainsi que les justificatifs qu'ils doivent fournir au moment du versement de la taxe.

Il fixe les pénalités pour infraction à ces dispositions et aux obligations prévues aux articles L 2333-44 et L 2333-45 dans la limite du triple du droit dont la commune a été privée et détermine les modalités suivant lesquelles sont exercées les poursuites auxquelles il y a lieu de procéder en cas d'infraction, pour le recouvrement du principal et des pénalités de la taxe, ainsi que les conditions dans lesquelles sont jugées les réclamations.

**

Art. R. 2333-64.— Pour chaque période de perception, le montant de la taxe due par chaque redevable fait l'objet d'un titre de recettes adressé par le maire au receveur municipal.

La taxe est versée au receveur municipal dans les vingt jours qui suivent la fin de période de perception mentionnée à l'article L 2333-28.

Le comptable procède à l'encaissement de la taxe et en donne quittance.

Art. R. 2333-65.— Lorsqu'en application de l'article L 2333-45 la taxe de séjour forfaitaire donne lieu au versement d'un acompte, le maire adresse au receveur municipal un titre de recettes au nom de chaque redevable.

Le versement de l'acompte est effectué auprès du receveur municipal dans les vingt jours qui suivent la notification au redevable du montant de la taxe.

L'acompte n'est toutefois pas exigible avant le début de la période de perception mentionnée à l'article L 2333-28 ni avant la fin du premier mois d'ouverture de l'établissement soumis à la taxe de séjour forfaitaire.

Art. R. 2333-66.— Le maire et les agents commissionnés par lui procèdent à la vérification des déclarations prévues aux articles R 2333-62 et R 2333-63.

A cette fin, il peut demander aux logeurs et hôteliers la communication des pièces comptables s'y rapportant.

Art. R. 2333-67.— Tout redevable qui conteste le montant de la taxe qui lui est notifié acquitte néanmoins le montant de la taxe contestée, sauf à en obtenir le remboursement après qu'il a été statué sur sa réclamation par le maire.

Ces réclamations sont portées, quel que soit le montant de la taxe, devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée et sont jugées sans frais.

Toutefois, au préalable, le redevable peut adresser la réclamation au maire qui, le cas échéant, décide du remboursement.

Art. R. 2333-68.— Sera puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la 5e classe tout logeur, loueur, hôtelier, propriétaire ou autre assujetti visé au premier alinéa de l'article R 2333-62 et au premier alinéa de l'article R 2333-63 soumis à la taxe de séjour forfaitaire qui n'aura pas effectué dans les délais la déclaration prévue aux articles R 2333-62 et R 2333-63 ou qui aura fait une déclaration inexacte ou incomplète.

Art. R. 2333-69.— Tout retard dans le versement du produit de la taxe dans les conditions prévues par l'article R 2333-64 donne lieu à l'application d'un intérêt égal à 0,75 % par mois de retard.

Cette indemnité de retard donne lieu à l'émission d'un titre de recettes adressé par le maire au receveur municipal.

En cas de non-paiement, les poursuites sont effectuées comme en matière de contributions directes.

ANNEXE 3

conversion en euros des tarifs applicables À la taxe de sÉjour				
Référence du texte (CGCT)	Domaine concerné	Montants actuels (en francs)	Montants au 01-01-2002 (en euros)	Traitement
Art. L. 2333-30	Tarifs de la taxe de séjour	1	0,15	Conversion automatique
		7	1,07	
Art. L. 2333-42	Tarifs de la taxe de séjour forfaitaire	1	0,15	Conversion automatique
		7	1,07	

DISPOSITIONS RÉglementaires				
Référence du texte (CGCT)	Domaine concerné	Montants actuels (en francs)	Montants au 01-01-2002 (en euros)	Traitement
Art. R. 2333-45	Tarif de la taxe de séjour suivant les modes d'hébergement	1	0,15	Conversion automatique
		2	0,31	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)
		3	0,46	Conversion automatique
		4	0,61	Conversion automatique
		5	0,77	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)
		6	0,92	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)
		7	1,07	Conversion automatique
Art. R. 2333-60	Tarif de la taxe de séjour forfaitaire suivant les modes d'hébergement	1	0,15	Conversion automatique
		2	0,31	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)
		3	0,46	Conversion automatique
		4	0,61	Conversion automatique
		5	0,77	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)
		6	0,92	Décret en CE n° 2001-183 du 22 février 2001 (JO 25 février 2001)

		7	1,07	Conversion automatique
--	--	---	------	------------------------

Dans le cadre d'une conversion automatique des montants maxima, l'arrondi à deux décimales entraînerait une baisse de tarif maximum et par conséquent une perte potentielle de recettes. C'est pourquoi les montants de 2 F, 5 F et 6 F figurant au R. 2333-45 et R. 2333-60 ont été convertis de manière dérogatoire (arrondi au cent supérieur) par le décret en Conseil d'État n° 2001-183 du 22 février 2001 (*JO Lois et décrets du 25 février 2001*).

ANNEXE 4

résumé d'une étude réalisée par l'afit 0 SUR LA CONNAISSANCE DU PARC DE MEUBLÉS DE TOURISME

La connaissance actuelle du parc de meublés de tourisme se limite aux 250.000 unités répertoriées dans les systèmes de classement ou évalués par les professionnels de la gestion immobilière.

On constate généralement sur le terrain que les offres de location touristique dépassent sans nul doute largement le nombre des 250.000 constatés.

La complexité des réglementations techniques de classement, de la législation et de la fiscalité n'entraînerait-elle pas une méconnaissance des bailleurs actuels et potentiels de meublés de tourisme, et de fait une offre souterraine ? La fiscalité nationale et la fiscalité locale permettent-elles une rentabilité raisonnable de la location, ou favorisent-elles également la location directe au noir ?

L'identification du marché souterrain renvoie actuellement à plusieurs questions :

– **Une question d'organisation administrative** : le classement rencontre des difficultés pratiques par manque de moyens. L'exemple du département de la Gironde, montre que le classement pouvant être effectué par le personnel affecté sur le département est de l'ordre de 300 maximum par an (à raison de 200 jours de travail et d'un classement effectif de 1,5 meublés par jour ce qui est important). Les demandes de classement potentielles sont de l'ordre de 2.000 actuellement et entraînent des files d'attentes ingérables. De fait elles peuvent conduire à des inscriptions automatiques ruinant les efforts des échelons territoriaux ayant prôné la qualité de l'homologation.

– **Une question d'ordre technique** : les normes de classement des meublés reposent sur des grilles techniques n'incluant que très partiellement le cadre environnemental du meublé. Ces grilles sont désormais remplies par des organismes agréés correspondant à des professionnels (FNAIM par exemple).

La démarche de certaines centrales de réservation, à l'exemple d'ACTOUR dans le Lot et Garonne, montre par ailleurs la difficulté d'une seule normalisation du logement : les meublés répertoriés font l'objet d'une visite destinée à mesurer la potentialité commerciale du produit et son coût. Si, en dehors de critères proprement techniques, l'ambiance générale (décoration, confort) mais aussi l'environnement immédiat (comme la présence sonore d'une autoroute) ou le rapport qualité-prix ne correspondent pas au produit défini dans la gamme, il n'est pas inscrit dans la centrale de réservation. En revanche, lorsque certaines normes (exemple surface des chambres inférieure à 7m²) ne sont pas remplies, mais qu'il correspond au produit défini dans la gamme, le meublé est inscrit dans la centrale.

La notion technique doit pouvoir soutenir le projet touristique défini au niveau local et non l'inverse.

– **Une question juridique** : la spécificité de la location touristique n'est juridiquement pas définie pour le bien immobilier. De même le classement n'est pas obligatoire pour les propriétaires, la majorité d'entre eux ne connaissant pas les systèmes de classement.

Cette absence de spécificité ne risque-t-elle pas à terme de créer des concurrences entre les parcs locatifs, transitoire et touristique, des conflits d'usage, notamment dans les secteurs

touristiques à fort développement comme le littoral ? Ne faut-il pas renforcer davantage la définition juridique du meublé de tourisme ?

– **Une question fiscale** : le régime fiscal est méconnu des propriétaires. Sans évoquer la fraude, acte *a priori* volontaire, il est constaté qu’une part des propriétaires (notamment ceux qui ont un bien unique) loue et déclare les revenus meublés en revenus fonciers. Les comités départementaux, les offices de tourisme eux-mêmes donnent peu d’informations à ce sujet.

L’obligation d’une déclaration spécifique avec inscription des revenus en bénéfices industriels et commerciaux peut sembler dissuasive pour la plupart des propriétaires.

Enfin, l’assujettissement à une double fiscalité locale, la taxe d’habitation pour la résidence secondaire et la taxe professionnelle est de nature à renforcer la location souterraine du meublé. La loi de finances de 1992 - article 103 - exonère en effet du paiement de la taxe professionnelle les locations classées meublés de tourisme et gîtes, les communes ayant la possibilité d’en rétablir l’assujettissement à la taxe sur simple délibération du Conseil municipal, ce que la quasi totalité des communes touristiques a fait.

– **Une question financière** : le classement est souvent générateur de dépenses (visites de contrôle, fiscalisation...) sans contrepartie réelle pour le propriétaire. Toutefois, toutes les démarches de terrain, conduites par des acteurs locaux ayant entraîné un bénéfice réel pour le propriétaire, ou un avantage évident pour le résident, montrent une meilleure acceptation du classement.

On peut citer à ce titre les avantages financiers à la réhabilitation, l’allongement des périodes d’occupation, les avantages pour le résident (accès gratuit aux centres de loisirs, réductions diverses ...).

FISCALITÉ APPLICABLE AUX MEUBLÉS DE TOURISME		
Impôts	Bailleur non professionnel	Bailleur professionnel
Impôt sur le revenu	• Forfait simplifié (au choix) Chiffre d'affaires < 70.000 F	• Forfait Chiffre d'affaires < 500.000 F
	• Régime forfaitaire Chiffre d'affaires < 500.000 F	• Régime réel simplifié Chiffre d'affaires < 3.500.000 F
	• Régime réel simplifié Chiffre d'affaires < 3.500.000 F	• Régime réel Chiffre d'affaires > 3.500.000 F
	• Régime réel normal Chiffre d'affaires > 3.500.000 F	
Contribution sociale généralisée	Appliquée sur bénéfices	Appliquée sur bénéfices
Remboursement de la dette sociale	Appliquée sur bénéfices	Appliquée sur bénéfices
TVA	Exonération	Exonération (1)
Droit au bail	2,5 % de la location	2,5 % de la location (2)
Taxe additionnelle au droit au bail	2,5 % de la location	2,5 % de la location
Taxe foncier bâti	Selon valeur locative et taux local	Selon valeur locative et taux local
Taxe professionnelle	Selon valeur locative et taux local	Selon valeur locative et taux local
	Exonéré sauf délibération inverse de la commune (99 % des communes touristiques ont pris cette délibération)	Exonéré sauf délibération inverse de la commune (99 % des communes touristiques ont pris cette délibération)
Taxe d’habitation	Selon valeur locative locale	Selon valeur locative locale
	Non redevable si occupation locative permanente sans occupation personnelle	Non redevable si occupation locative permanente sans occupation personnelle
Taxe de séjour	de 1 à 7 francs par personne et par nuit selon barème local	de 1 à 7 francs par personne et par nuit selon barème local

<i>(1) sauf si service para-hôtelier.</i>		
<i>(2) sauf si TVA.</i>		

N° 3226.- Rapport d'information de M. Michel Bouvard, déposé en application de l'article 146 du Règlement par la commission des finances, sur la taxe de séjour.

(

- 1) *Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, prise à l'occasion de l'examen de la loi habilitant le gouvernement à codifier par ordonnance.*
- 2) *Étude réalisée en 1999, à la demande de la région, par le cabinet Architecture et Territoires*
- 3) *Administration générale de l'Assistance publique de Paris contre commune d'Hyères*
- 4) *Mémento pratique social des Editions Francis Lefebvre*
- 5) *Les taxes de séjour par Marie-Christine Bernard-Gélabert, Editions Berger-Levrault*
- 6) *Voir tableaux figurant en annexe*
- 7) *Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 2, JO 13 avril 2000.*
- 8) *Agence française de l'ingénierie touristique.*