



N° 2836

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 juin 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR
LA PROPOSITION DE LOI, ADOPTÉE PAR LE SÉNAT (n° 2539), *relative*
à la collectivité de Saint-Barthélemy,

PAR M. DANIEL GIBBES
Député

Voir les numéros :

Sénat : 473 (2013-2014), 233, 234 et T.A. 55 (2014-2015).

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE STATUT ACTUEL DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-BARTHÉLEMY	5
1. Le fonctionnement de la collectivité de Saint-Barthélemy.....	5
a. L'admission de Saint-Barthélemy au statut de collectivité autonome d'outre-mer	5
b. Les organes de la collectivité	6
2. Le partage des compétences entre l'État et la collectivité	7
a. Les compétences transférées à la collectivité	7
b. La participation de la collectivité à certaines compétences conservées par l'État ..	7
II. DES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LA COLLECTIVITÉ	8
1. Des modifications du cadre d'exercice de certaines compétences	8
2. Des transferts de nouvelles compétences.....	9
3. Une tentative pour améliorer la procédure de participation de la collectivité aux compétences de l'État	9
III. DES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS AU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COLLECTIVITÉ	11
1. Des évolutions modestes des conditions d'exercice du pouvoir exécutif de la collectivité	11
2. Le raccourcissement des délais de consultation préalable aux délibérations du conseil territorial	12
3. Des mesures de coordination	13
DISCUSSION GÉNÉRALE	15
EXAMEN DES ARTICLES	23
Chapitre 1 ^{er} – Compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy	23
<i>Article 1^{er}</i> (art. L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales) : Aménagement du droit de préemption par la collectivité de Saint-Barthélemy	23
<i>Article 2 [supprimé]</i> (art. L.O. 6251-3 et L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales) : Participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État en matière de droit pénal, de droit des étrangers et de procédure pénale	27

<i>Article 3</i> (art. L.O. 6251-4 du code général des collectivités territoriales) : Autoriser la collectivité de Saint-Barthélemy à édicter des sanctions administratives	33
<i>Article 4</i> (art. L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales) : Transfert de la réglementation de l'activité de location de véhicules terrestres à moteur	34
<i>Article 4 bis (nouveau)</i> (art. L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales) : Transfert de la compétence de délivrance des carte et titre de navigation des navires de plaisance non soumis à francisation	35
<i>Article 4 ter (nouveau)</i> (art. L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales) : Ratification par la loi, sans publication préalable d'un décret, des actes pris par la collectivité dans un domaine de compétence partagé avec l'État	36
<i>Après l'article 4 ter et article 5 [supprimé]</i> (art. L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales) : Création d'un régime de sécurité sociale propre à Saint-Barthélemy	38
<i>Article 6</i> (art. L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales) : Suppression de l'analogie imposée avec les règles en vigueur en Guadeloupe en matière de prélèvements sociaux	41
Chapitre II – Fonctionnement des institutions de la collectivité	42
<i>Article 7</i> (art. L.O. 6252-3 et L.O. 6252-10 du code général des collectivités territoriales) : Modalités de représentation en justice de la collectivité et délégation de fonctions par le président du conseil territorial	42
<i>Article 8 [supprimé]</i> (art. L.O. 6253-3 du code général des collectivités territoriales) : Suppression des pouvoirs d'animation et de contrôle d'un secteur d'administration par un membre du conseil exécutif	44
<i>Article 9</i> (art. L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales) : Règles de quorum, de délégation de vote et de majorité au sein du conseil exécutif	45
<i>Article 10</i> (art. L.O. 6221-24 du code général des collectivités territoriales) : Suppression du rapport spécial annuel du président du conseil territorial relatif à la situation de la collectivité et du débat sur ce rapport	47
Chapitre III – Information du Conseil territorial	48
<i>Article 11</i> (art. L.O. 6221-22 du code général des collectivités territoriales) : Transmission des rapports et projets de délibération avant une réunion du conseil territorial	48
Chapitre IV – Conseil économique, social, culturel et environnemental	49
<i>Article 12 A (nouveau)</i> (art. L.O 6220-1, L.O. 6223-1, L.O. 6223-2 et L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales) : Dénomination du conseil économique, social, culturel et environnemental	49
<i>Article 12</i> (art. L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales) : Délai minimal laissé au conseil économique, social et culturel pour rendre ses avis	49
Chapitre V – Composition de la commission consultative d'évaluation des charges ...	51
<i>Article 13</i> (art. L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales) : Modification de la composition de la commission consultative d'évaluation des charges	51
TABLEAU COMPARATIF	53

MESDAMES, MESSIEURS,

L'Assemblée nationale est saisie d'une proposition de loi organique dont le but est d'amender, huit années après son entrée en vigueur, le statut de Saint-Barthélemy.

Saint-Barthélemy est une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie au sens de l'article 74 de la Constitution. Introduit par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, son statut constitue le livre II de la sixième partie du code général des collectivités territoriales.

Après six années de pratique de ce statut, le conseil territorial a délibéré et rendu un avis, le 20 décembre 2013, afin de proposer au législateur d'y apporter plusieurs aménagements⁽¹⁾. Ces modifications statutaires ont été reprises dans une proposition de loi organique déposée par le sénateur de Saint-Barthélemy, M. Michel Magras, sur le bureau du Sénat, le 17 avril 2014. Cette proposition de loi organique a été adoptée par cette assemblée le 29 janvier 2015, dans une version substantiellement modifiée par sa commission des Lois.

Votre commission des Lois a examiné cette proposition de loi au cours de sa séance du 3 juin 2015. Elle a décidé de proposer à l'Assemblée nationale l'adoption conforme du texte voté par le Sénat et n'a donc retenu aucun amendement ou proposition de vote contraire formulé par votre rapporteur.

I. LE STATUT ACTUEL DE LA COLLECTIVITÉ DE SAINT-BARTHÉLEMY

L'île de Saint-Barthélemy se situe dans l'extrême nord-est de la mer des Caraïbes, à 25 kilomètres au sud-est de Saint-Martin, 230 kilomètres du nord-ouest de la Guadeloupe « continentale » et 6 500 kilomètres de Paris. Cette île montagneuse d'environ 25 kilomètres carrés (avec ses îlets) compte près de 9 000 habitants.

1. Le fonctionnement de la collectivité de Saint-Barthélemy

a. L'admission de Saint-Barthélemy au statut de collectivité autonome d'outre-mer

Faisant suite rapidement à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le conseil municipal de Saint-Barthélemy a adopté à l'unanimité, le 8 août 2003, un

(1) Ce statut a déjà été modifié une première fois par la loi organique n° 2010-93 du 25 janvier 2010 tendant à permettre à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans.

projet d'évolution statutaire transmis au Gouvernement et tendant à substituer une collectivité d'outre-mer de la République à la région et au département de la Guadeloupe, ainsi qu'à la commune. Les élus de Saint-Barthélemy ont exprimé le souhait que cette collectivité, dotée d'une assemblée délibérante élue pour cinq ans et d'un conseil exécutif élu par l'assemblée parmi ses membres, exerce notamment des compétences en matière de fiscalité, d'urbanisme et d'accès au travail des étrangers. En application des articles 72-4 et 73 de la Constitution, le président de la République, a décidé d'organiser, le 7 décembre 2003, la consultation des habitants de Saint-Barthélemy sur l'évolution institutionnelle et statutaire de l'île. La réussite de cette consultation a engagé le processus d'élaboration du nouveau statut de la collectivité.

La collectivité de Saint-Barthélemy a remplacé en 2007 la commune de Saint-Barthélemy, auparavant rattachée au département et à la région de Guadeloupe. Cette collectivité relève depuis lors de l'article 74 de la Constitution, et non plus de l'article 73 de la Constitution qui porte sur les départements d'outre-mer. Elle exerce les compétences anciennement exercées par la commune, le département et la région de la Guadeloupe ainsi que celles spécifiquement attribuées par le législateur organique.

Le statut de Saint-Barthélemy a été codifié par la loi organique du 21 février 2007 aux articles L.O. 6211-1 à L.O. 6271-8 du code général des collectivités territoriales.

b. Les organes de la collectivité

L'assemblée délibérante de Saint-Barthélemy est **son conseil territorial**. Il est **composé de 19 membres** élus pour cinq ans au scrutin de liste à la représentation proportionnelle au sein d'une circonscription unique. La liste arrivée en tête obtient un tiers des sièges, ce qui assure une majorité stable au sein de la collectivité.

Le pouvoir exécutif de la collectivité est partagé entre deux organes : le conseil exécutif et le président du conseil territorial. **Le conseil exécutif est composé de sept membres** : le président, quatre vice-présidents et deux membres. Après l'élection du président du conseil territorial, les autres membres sont élus par le conseil territorial. Sous réserve des compétences spécifiquement attribuées par le statut au président du conseil territorial, le conseil exécutif est l'organe exécutif de Saint-Barthélemy. Son fonctionnement est collégial et ses décisions prises à la majorité.

Par ailleurs, Saint-Barthélemy est dotée d'un conseil économique, social et culturel, qui assiste « à titre consultatif » le conseil territorial. Ce conseil est consulté notamment sur la préparation des grandes orientations de la collectivité et les projets délibérations qui les arrêtent ainsi que sur les projets de délibération ayant un caractère économique, social ou culturel. Il peut également rendre un avis de sa propre initiative ou à la demande du représentant de l'État.

2. Le partage des compétences entre l'État et la collectivité

Le statut de la collectivité repose sur le principe général d'identité législative : les lois et règlements de la République s'appliquent de plein droit à Saint-Barthélemy. Il réserve toutefois une exception à ce principe en matière de droit d'asile et d'entrée et séjour des étrangers : les lois en ce domaine ne s'appliquent à Saint-Barthélemy que sur mention expresse.

Conformément à l'article 74 de la Constitution, il fixe les compétences transférées à la collectivité dans le respect des domaines réservés à l'État en application de l'article 73 ⁽¹⁾.

S'agissant d'une collectivité dotée de l'autonomie, le statut prévoit également les compétences conservées par l'État à l'exercice desquelles peut participer la collectivité, ainsi que les conditions de cette participation.

a. Les compétences transférées à la collectivité

Les articles L.O. 6214-2 et suivants du code général des collectivités territoriales disposent que la collectivité de Saint-Barthélemy exerce les compétences dévolues au département et à la région de Guadeloupe, ainsi que les compétences suivantes : fiscalité, urbanisme, transports routiers, desserte maritime d'intérêt territorial, immatriculation des navires, ports maritimes, voirie et droit domanial, environnement, accès au travail des étrangers, énergie et tourisme.

En outre, l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales rappelle que l'État demeure seul compétent pour fixer les règles relatives à la constatation et à la répression des infractions pénales, y compris dans les matières que la collectivité a compétence pour réglementer.

b. La participation de la collectivité à certaines compétences conservées par l'État

En application du onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution, les articles L.O. 6214-5 et L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales organisent une participation de la collectivité à l'exercice des compétences conservées par l'État en matière pénale et de police et sécurité maritimes.

Cette participation, que l'article 74 réserve aux seules collectivités dotées de l'autonomie, repose sur une procédure garantissant le contrôle préalable effectif de l'État sur tous les projets d'actes adoptés par la collectivité dans les compétences conservées par l'État. Le Conseil constitutionnel, saisi d'abord du statut de la Polynésie française puis du statut de Saint-Barthélemy, a notamment

(1) Le quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose que les matières suivantes sont insusceptibles d'être transférées : « la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. »

exercé un contrôle rigoureux sur les caractéristiques procédurales prévues par les lois organiques afin de veiller à ce que l'État conserve *de facto* un pouvoir hiérarchique sur les actes de la collectivité intervenant dans le domaine de ces compétences partagées et non pas seulement la faculté d'exercer *a posteriori* un contrôle de légalité.

II. DES ÉVOLUTIONS PROPOSÉES EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES EXERCÉES PAR LA COLLECTIVITÉ

Les articles 1^{er} à 6 de la proposition adoptée par le Sénat traitent du partage des compétences entre l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy, et des conditions de leur exercice. Ils proposent des évolutions dans trois domaines : le cadre d'exercice de certaines compétences déjà transférées, le transfert de nouvelles compétences et le champ et les conditions de la participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État.

1. Des modifications du cadre d'exercice de certaines compétences

Les articles premier, trois et six du texte adopté par le Sénat visent à modifier les conditions d'exercice de trois compétences : le droit de préemption et le pouvoir d'édicter des sanctions administratives, détenus par la collectivité, et la fixation du niveau des cotisations sociales à Saint-Barthélemy par l'État.

- **L'article 1^{er}** aménage le droit de préemption que peut exercer la collectivité de Saint-Barthélemy, en vue d'assouplir la protection dont bénéficient les résidents. Ce droit de préemption peut être exercé pour trois motifs : afin de préserver la cohésion sociale de l'île, de garantir le droit au logement des habitants, ou pour sauvegarder ou mettre en valeur des espaces naturels. Aujourd'hui, les biens transférés au profit d'un résident de l'île ou de sa société ne peuvent être préemptés. L'article 1^{er} propose qu'ils puissent désormais être préemptés lorsque le motif est la sauvegarde d'espaces naturels. Il prévoit également que la délibération du conseil territorial soit motivée.

- **L'article 3** de la proposition de loi organique permet à la collectivité d'édicter des sanctions administratives en cas de violations de la réglementation dans les domaines de sa compétence. Saint-Barthélemy dispose déjà actuellement de cette faculté en matière fiscale.

- Enfin, **l'article 6** du texte corrige les règles organiques s'imposant à l'État dans l'exercice, à Saint-Barthélemy, de sa compétence en matière de sécurité sociale. En effet, le statut actuel impose à l'État de fixer le niveau des contributions sociales applicables à Saint-Barthélemy, « par analogie » avec celui applicable en Guadeloupe. Cette référence est devenue obsolète et constituerait un obstacle potentiel si le régime de sécurité sociale de Saint-Barthélemy devait être modifié à l'avenir par une loi ordinaire. L'article 6 supprime cette référence.

Votre commission des lois, suivant l'avis de son rapporteur, a adopté ces articles sans modifier le texte du Sénat.

2. Des transferts de nouvelles compétences

Les articles 4 et 4 *bis* du texte adopté par le Sénat organisent le transfert à la collectivité de Saint-Barthélemy de deux nouvelles compétences : la réglementation de l'activité de location de véhicules terrestres à moteur et la délivrance des cartes et titres de navigation pour les petits bateaux de plaisance. Ces deux articles résultent d'amendements défendus au Sénat par l'auteur de la proposition de loi initiale.

- Le premier transfert vise à permettre à la collectivité de réguler le nombre de véhicules présents sur l'île, dont la prolifération pose des problèmes divers, en lui permettant de réglementer le secteur de la location des véhicules terrestres à moteur.

- Le second transfert concerne l'admission de certains navires de plaisance à la navigation. L'article 4 *bis* ne transfère cette compétence que pour les navires n'ayant pas à être francisés. En effet, la compétence de francisation est de nature régaliennne et ne peut être transférée en vertu du quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution, or la francisation ⁽¹⁾ et la délivrance du titre de navigation s'opèrent conjointement lorsque le navire de plaisance est assez important pour devoir battre pavillon français.

Votre commission des Lois, suivant l'avis de son rapporteur, a également adopté ces articles sans modifier le texte du Sénat.

3. Une tentative pour améliorer la procédure de participation de la collectivité aux compétences de l'État

Les articles 2 et 4 *ter* tendent à modifier les conditions de la participation de la collectivité à l'exercice des compétences conservées par l'État, prévue par l'article 74 de la Constitution. L'article 5 propose, quant à lui, une intervention directe dans un domaine de compétence exercé par l'État, la sécurité sociale, afin de créer un régime de protection sociale autonome à Saint-Barthélemy.

- La procédure de participation à l'exercice d'une compétence conservée par l'État, décrite précédemment, ne fonctionne pas de façon satisfaisante car l'État ne prend pas les décrets prévus par la loi organique pour approuver ou refuser les délibérations de la collectivité. Cette carence paralyse la procédure prévue par l'article 74 de la Constitution.

(1) La francisation d'un navire consiste à lui faire porter pavillon français et ainsi le soumettre au droit français. Elle est obligatoire pour les bateaux dont la longueur de la coque est supérieure à 7 mètres, appartenant au moins pour moitié à des ressortissants de l'Espace économique européen domiciliés en France.

L'article 2 initial proposait de lever le contrôle préalable de l'État par un principe d'approbation tacite des délibérations, mais, suivant sa commission des Lois, le Sénat a considéré qu'une telle modification serait contraire à la Constitution. Il proposait également d'étendre cette procédure en matière de réglementation de l'accueil et du séjour des étrangers, ainsi qu'en matière de procédure pénale, mais le Sénat a également repoussé ces deux initiatives en considérant que les problèmes rencontrés sur l'île en ces domaines trouveraient une meilleure solution dans un meilleur exercice, par l'État, de sa compétence. Le Sénat a donc supprimé l'article 2.

Suivant l'analyse de votre rapporteur, qui s'est dit convaincu par les arguments avancés par la commission des Lois du Sénat, votre commission des Lois a maintenu la suppression de cet article.

● L'article 4 *ter* résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement présenté en séance, proposant une alternative à la suppression de l'article 2 afin de rendre effective la participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État. Cet article propose, lorsqu'aucun décret n'a été pris dans le délai organique, que cette étape de la procédure puisse être ignorée et que le Parlement puisse ratifier directement les délibérations relevant du domaine de la loi.

Votre rapporteur considère que cette modification de la procédure serait tout autant contraire à la Constitution que celle prévue initialement à l'article 2. Il rappelle que le Conseil constitutionnel a affirmé à plusieurs reprises l'exigence d'un contrôle préalable et effectif sur les délibérations prises dans le cadre de cette participation, et considère que la loi organique ne peut pas valablement supprimer tout rôle du Gouvernement dans la mise en œuvre du onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution. En outre, il souligne qu'il ne peut pas être raisonnablement envisagé que le Parlement ratifie – sans être sollicité par le Gouvernement – une délibération qui ne lui a pas été transmise et sur laquelle le Premier ministre ne s'est pas prononcé.

Le rapporteur a donc soumis à votre commission des Lois un amendement tendant à réécrire l'article 4 *ter*, pour substituer à la disposition contraire à la Constitution, une autre modification de la procédure actuelle. Cet amendement prévoyait la mise en place d'une procédure d'urgence devant le Conseil d'État, statuant en référé, afin que la collectivité puisse faire enjoindre au Gouvernement de prendre un décret lorsque celui-ci n'a pas été publié à l'expiration du délai organique.

Votre commission des Lois n'a pas suivi votre rapporteur et a adopté l'article 4 *ter* dans la rédaction du Sénat.

● Enfin, l'article 5 de la proposition de loi initiale, intervenant ainsi dans un domaine de compétence conservé par l'État, tendait à instaurer un régime spécifique de protection sociale à Saint-Barthélemy. Cette démarche de la collectivité avait pour but de résoudre les difficultés rencontrées sur l'île dans la

gestion de la sécurité sociale, à distance, par la caisse de Guadeloupe. Le Sénat a supprimé cet article en considérant qu'il constituait une forme d'exercice de sa compétence ordinaire en matière de sécurité sociale par l'État, et qu'ainsi une telle mesure ne relevait pas du domaine de la loi organique délimité par l'article 74 de la Constitution, mais bien de celui de la loi ordinaire.

Votre rapporteur partage cette analyse et souhaite que la suppression de cet article 5 soit maintenue. Cependant, il est sensible aux préoccupations exprimées à Saint-Barthélemy sur la gestion de la protection sociale, et au blocage complet de la situation actuelle auquel il convient de trouver une solution. Pour votre rapporteur, cette solution consisterait, idéalement, à ce qu'une caisse locale, mais dépendante du régime général, offre aux habitants de Saint-Barthélemy les prestations et l'accès aux services publics auxquels ils ont droit. Afin de parvenir à cette solution, il propose par un amendement portant article additionnel, que la collectivité puisse participer à l'exercice de la compétence de l'État en matière de sécurité sociale. Il s'agirait d'une nouvelle mise en œuvre de la procédure prévue au onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution, que votre rapporteur a décrite précédemment : cet amendement relève donc pleinement du domaine de la loi organique.

Votre commission des Lois a maintenu la suppression de l'article 5, mais n'a pas adopté l'amendement de votre rapporteur, s'en tenant ainsi au texte adopté par le Sénat.

III. DES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS AU FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL DE LA COLLECTIVITÉ

Les articles 7 à 13 de la proposition de loi organique, adoptée par le Sénat, concernent le fonctionnement institutionnel de la collectivité de Saint-Barthélemy. Ils proposent de clarifier le régime de convocation, d'information et de consultation du conseil territorial et du conseil économique, social et culturel. Ils visent également à modifier les conditions d'exercice et de délégation du pouvoir exécutif de la collectivité.

1. Des évolutions modestes des conditions d'exercice du pouvoir exécutif de la collectivité

Les articles 7 à 10 de la proposition de loi organique concernent les conditions d'exercice du pouvoir exécutif de la collectivité de Saint-Barthélemy. Issus de revendications de la collectivité visant à faciliter l'exercice du mandat de président du conseil territorial, ces articles ont été modifiés par le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, afin de préserver le rôle et la place du conseil exécutif de Saint-Barthélemy dans le fonctionnement des institutions de l'île.

● **L'article 7** facilite la représentation en justice de la collectivité par son président et modifie les règles de délégation de ses fonctions, afin de permettre à

des conseillers territoriaux d'en bénéficier. Le Sénat a modifié l'article initial pour n'autoriser de telles délégations que dans le cas où tous les membres du conseil exécutif en sont pourvus.

● **L'article 8** initial prévoyait de supprimer la possibilité de confier une mission d'animation et de contrôle de secteurs de l'administration territoriale aux conseillers exécutifs. Le Sénat a supprimé cet article pour conserver à ce conseil toute la place que lui avait conférée le statut de 2007.

● **L'article 9** précise les conditions de délibération du conseil exécutif. Il prévoit un quorum correspondant à la majorité des membres du conseil, organise un régime de délégation nominale de vote et dispose explicitement que les décisions du conseil sont prises à la majorité des membres qui le composent.

● **L'article 10** supprime l'obligation faite au président de Saint-Barthélemy de présenter, chaque année, un rapport sur la situation de la collectivité ainsi que la tenue d'un débat au sein du conseil territorial sur ce rapport.

Votre commission des Lois a adopté, dans la rédaction du Sénat, les articles 7, 9 et 10 suivant l'avis de votre rapporteur, sans toutefois retenir ses amendements rédactionnels ou de coordination, et maintenu la suppression de l'article 8.

2. Le raccourcissement des délais de consultation préalable aux délibérations du conseil territorial

Les articles 11 et 12 de la proposition de loi visent à raccourcir les étapes préalables à l'adoption de délibérations par le conseil territorial, et prévoient des procédures d'urgence offrant au président la possibilité de délais encore plus courts. Ces articles tendent globalement à rapprocher le fonctionnement des institutions de la collectivité de Saint-Barthélemy de celui des conseils généraux et régionaux.

● **L'article 11** précise que le délai minimum de douze jours pour l'information préalable des conseillers territoriaux avant une séance est décompté en jours francs et étend la documentation devant leur être transmise aux projets de délibération ainsi qu'aux avis du conseil économique, social et culturel (CESC). Cet article prévoit également que les membres du conseil économique, social et culturel soient destinataires des projets de délibération et des rapports transmis aux conseillers territoriaux. Enfin, il transpose à Saint-Barthélemy la procédure de convocation en urgence en vigueur pour les conseils généraux ou régionaux, permettant de réduire à un jour franc le délai de transmission aux conseillers territoriaux des rapports et projets de délibération.

● Pour sa part, **l'article 12** aligne le délai dont dispose le CESC pour rendre son avis sur le délai d'information de 12 jours francs avant une séance du conseil territorial, nouvellement instauré par l'article 11. Ce raccourcissement des

délais ne concerne pas les avis du CESC sur les grandes orientations de la collectivité. L'article 12 prévoit également un cas de saisine en urgence du CESC lorsque le conseil territorial est lui-même convoqué en urgence.

Suivant votre rapporteur, mais n'adoptant pas son amendement de coordination à l'article 11, votre commission des Lois a adopté ces deux articles dans la rédaction du Sénat.

3. Des mesures de coordination

Enfin, les articles 12 A et 13 du texte adopté par le Sénat tirent, dans le statut, les conséquences des dernières évolutions institutionnelles à Saint-Barthélemy.

L'article 12 A modifie dans la loi organique la dénomination et les missions du CESC afin d'y inclure explicitement sa vocation environnementale.

Tirant la conséquence de la fin des liens financiers entre les îles, **l'article 13** modifie la composition de la commission consultative d'évaluation des charges de Saint-Barthélemy afin de substituer aux représentants des collectivités de Guadeloupe des représentants de celle de Saint-Barthélemy.

Suivant son rapporteur, mais n'adoptant pas son amendement de coordination à l'article 12 A, votre commission des Lois a adopté ces deux articles dans la rédaction du Sénat.

*

* *

DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 3 juin 2015, la Commission examine la proposition de loi, adoptée par le Sénat, portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy (n 2539).

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'est engagée.

M. Jean-Yves Le Bouillonec. Le groupe Socialiste, républicain et citoyen observe que les conditions d'un vote conforme seraient réunies, n'étaient les quelques amendements du rapporteur. D'où la distance, infime mais réelle, qui nous sépare de sa position.

Rappelons que les mesures demandées par Saint-Barthélemy sont la conséquence de la loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, laquelle a fait de la commune de Saint-Barthélemy une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie. D'où l'exigence, qui fut longue à se concrétiser, de donner une consistance à l'autonomie ainsi proclamée. Pour y parvenir, les pouvoirs publics de l'État et les représentants de la collectivité ont conduit des échanges qui ont débouché sur la proposition formulée par le conseil territorial de Saint-Barthélemy dans son avis du 20 décembre 2013, lequel valide la démarche dans son ensemble.

Nous approuvons la manière dont le Sénat a affiné le dispositif, suscitant l'avis favorable du Gouvernement sur la quasi-totalité des points. De ce point de vue, les amendements rédactionnels du rapporteur, si intéressants soient-ils, nous gênent en ce qu'ils font obstacle au vote conforme.

Le débat au Sénat a permis de traiter plusieurs points qui n'étaient pas abordés dans la proposition de loi initiale ou que celle-ci modifiait insuffisamment ou improprement. Ainsi de la possibilité pour la collectivité de délivrer les titres de sécurité, introduite par le Sénat ; de l'approbation par la loi de propositions ou de projets d'acte intervenant dans le domaine législatif ; et de l'ajout de la compétence environnementale à celles du Conseil économique, social et culturel, conformément à la règle qui s'applique en métropole.

En ce qui concerne l'instauration d'une caisse spécifique de sécurité sociale, le Sénat l'a refusée pour des raisons qui nous paraissent tout aussi pertinentes et qui semblent avoir également guidé le Gouvernement : le texte n'est pas cohérent ; en particulier, la mention expresse d'applicabilité n'a aucun sens, puisque l'État est par définition responsable de l'ensemble du dispositif. Le périmètre de compétence de la caisse tel qu'il était initialement proposé, ainsi que plusieurs dispositions relatives à cette compétence elle-même, étaient tout à fait incompatibles avec le système national. En outre, le Sénat a estimé, et j'en suis

d'accord, que la création d'une caisse de prévoyance sociale ne relevait pas de la loi organique.

Estimant que cette proposition, ici reprise par notre rapporteur, n'est pas opportune dans le présent cadre législatif, nous sommes enclins à l'écarter, suivant la commission des Lois du Sénat, et le Sénat lui-même dans son vote unanime. Ce qui ne signifie pas qu'elle ne doit pas être revue au moyen d'autres instruments législatifs, aisés à mettre en œuvre.

Le problème important et délicat des certificats d'immatriculation des navires de plaisance à Saint-Barthélemy a suscité au Sénat un vif débat lors duquel le Gouvernement a émis un avis défavorable à l'amendement en discussion, qui a été modifiée pour parvenir finalement à une solution considérée comme équilibrée.

Voilà pourquoi mon groupe plaide pour que nous en restions à la rédaction du Sénat, écartant le problème particulier de la caisse autonome de sécurité sociale ainsi que les amendements rédactionnels. Nous pourrions ainsi émettre un vote conforme, ce qui serait souhaitable, non par principe mais parce que les sénateurs ont beaucoup et bien travaillé pour parvenir à un équilibre satisfaisant.

M. Guillaume Larrivé. Je souhaite apporter le soutien du groupe Les Républicains à l'excellent rapport de notre collègue Daniel Gibbes, qui connaît parfaitement les questions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy et se conforme entièrement dans sa démarche à l'article 74 de la Constitution.

Quant au fond, deux points principaux ont été mentionnés par notre rapporteur.

Du point de vue institutionnel, d'abord, il existe aujourd'hui plusieurs blocages entravant la procédure de participation de la collectivité aux compétences conservées par l'État. L'amendement déposé par le rapporteur afin de lever ces obstacles et, en réalité, d'inciter le Gouvernement à faire pleinement son office en ces matières nous paraît tout à fait pertinent.

S'agissant ensuite de la sécurité sociale, tous ceux qui ont étudié la question savent que le régime de gestion de la protection sociale à Saint-Barthélemy par la caisse de la Guadeloupe n'est pas satisfaisant. Le chef de l'État lui-même, qui devrait servir de référence au moins sur les bancs de la majorité, l'a dit le 8 mai dernier lors de sa visite sur place, indiquant qu'il lui paraissait conforme à l'intérêt général d'aller vers la création d'une caisse spécifique à Saint-Barthélemy.

J'entends bien, monsieur Le Bouillonnet, que la loi organique ne peut en tant que telle créer ce régime spécifique. Précisément, le rapporteur ne fait que ménager une étape sur cette voie en proposant de permettre à la collectivité de participer à titre expérimental, sous le contrôle de l'État, à l'exercice de la compétence en matière de sécurité sociale : c'est habile.

Enfin, que nous ne votions pas comme le Sénat me paraît assez indifférent. Le bicamérisme de la V^e République est inégalitaire, nous ne sommes pas subordonnés à l'avis du Sénat et nous avons le droit de nous en écarter, sur ce texte comme sur d'autres – nous aurons bientôt l'occasion de le montrer à propos du projet de loi relatif au renseignement.

Pour toutes ces raisons, nous soutiendrons les amendements du rapporteur.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Le problème que pose l'amendement CL8 est le suivant.

Voici ce qu'a dit le président de la République – et qui, naturellement, engage d'une certaine manière sa majorité : il est favorable, et le Gouvernement derrière lui, à l'existence d'une caisse locale pour Saint-Barthélemy. Une caisse locale, c'est-à-dire une caisse installée à Saint-Barthélemy ; mais non une caisse autonome, qui s'émanciperait des règles applicables sur l'ensemble du territoire.

Or, tel que nous l'interprétons, l'amendement contient les prémices d'une caisse autonome à Saint-Barthélemy, fût-ce sous la forme d'une expérimentation – une méthode à laquelle je suis d'ailleurs généralement plutôt favorable, car elle permet de réfléchir au lieu de prendre hâtivement une décision que l'on peut être amené à regretter.

La création d'une caisse installée à Saint-Barthélemy relève de la loi ordinaire, non de la loi organique. Voilà pourquoi celle-ci ne nous paraît pas être le bon véhicule. Elle ne s'impose que s'il s'agit de supprimer une disposition du cadre autonome.

Il convient que ces ambiguïtés soient dissipées afin que le débat puisse se poursuivre.

M. René Dosière. Saint-Barthélemy, rappelons-le, était une commune de la Guadeloupe – comme Saint-Martin, d'ailleurs –, mais ses relations avec la Guadeloupe étaient si rares et, pour diverses raisons, si mauvaises qu'un précédent gouvernement a souhaité modifier son statut pour en faire une collectivité d'outre-mer, ce qui lui confère dans certains domaines une autonomie, des pouvoirs et des compétences qui, ailleurs, appartiennent à l'État.

Cette transformation a permis à Saint-Barthélemy d'avoir un sénateur. Celui-ci est élu par un conseil territorial de 19 membres où le président dispose d'ailleurs d'une majorité de 16 membres, de sorte que les campagnes pour les élections sénatoriales à Saint-Barthélemy ne peuvent être très animées. Quoi qu'il en soit, on comprend que des propositions de loi concernant l'île nous parviennent régulièrement du Sénat. Au demeurant, ces textes apportent généralement des améliorations.

Comme rapporteur pour avis des crédits des collectivités d'outre-mer dans le projet de loi de finances, je puis vous dire que Saint-Barthélemy est la

collectivité d'outre-mer qui coûte le moins cher à la métropole : l'on pourrait même se demander si ce n'est pas elle qui, d'un certain point de vue, alimente celle-ci.

Il est compréhensible que cette collectivité souhaite exercer pleinement son autonomie. Tel est l'objectif de notre collègue Daniel Gibbes, qui est député à la fois de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin – l'Assemblée nationale s'étant montrée plus prudente que le Sénat en matière de représentation des collectivités – mais dont les électeurs se trouvaient en très grande majorité à Saint-Barthélemy. Il se soucie donc légitimement de la situation de cette collectivité, même s'il travaille aussi beaucoup sur Saint-Martin – qui pose des problèmes spécifiques et coûte un peu plus cher à la métropole –, comme en témoignent notre rapport commun et ses intéressantes propositions.

Je suis d'accord avec Jean-Yves Le Bouillonnet : il est souhaitable que la proposition de loi soit adoptée conforme étant donné le gros travail fourni par le Sénat. Or, abstraction faite de quelques amendements rédactionnels, reste le problème de la compétence de la collectivité en matière de sécurité sociale. Celle-ci n'est pas exclue par l'article 74, mais le problème se pose de la distinction entre caisse locale et caisse autonome.

Il faut reconnaître à l'appui des propos du rapporteur que la caisse de sécurité sociale de Guadeloupe ne joue manifestement pas le jeu.

Peut-être y verrions-nous plus clair si le rapporteur acceptait de retirer son amendement afin que nous puissions le réexaminer d'ici à notre réunion tenue au titre de l'article 88 de notre Règlement, en vue de la séance. Nous pourrions alors décider soit d'en rester au texte du Sénat, soit de redéposer un amendement en séance.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Au Gouvernement qui écoute ou lit certainement nos débats, j'aimerais dire qu'il devrait consacrer autant d'énergie à appliquer la loi qu'à nous transmettre ses messages à propos des amendements. Car si nous, législateur, en sommes venus à chercher semblables accommodements, c'est en raison d'une carence du ministère des Affaires sociales, qui ne respecte pas la loi, comme l'ont constaté de nombreux rapports, y compris d'inspection : des citoyens français vivant sur une île éloignée ne bénéficient pas des prestations auxquelles ils ont droit et pour lesquelles ils cotisent. Que ceux qui sont exaspérés par l'amendement du rapporteur fassent donc fonctionner leurs administrations conformément à la loi !

M. le rapporteur. Je remercie de son soutien Guillaume Larrivé, qui a bien compris le problème.

J'entends les observations de mon collègue et ami René Dosière. Il a raison en ce qui concerne la répartition des voix entre Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; mais mon but, comme législateur, est de parvenir à ce qui paraît le plus juste pour Saint-Barthélemy comme pour Saint-Martin.

Je remercie Jean-Yves Le Bouillonnet de sa franchise. Mais un vote conforme, que René Dosière appelle également de ses vœux, est-il possible ? Outre la question des amendements rédactionnels, l'actuel article 4 *ter* est insatisfaisant, et même contraire à la Constitution. Il est de mon devoir d'en faire état.

En ce qui concerne mon amendement CL8, puisque là est en effet l'obstacle, j'ai moi aussi un message à transmettre. On peut dire ce que l'on voudra, le président de la République a été enregistré ; je ne sais s'il a parlé de caisse locale ou de caisse autonome, mais il a clairement affirmé qu'il y aurait une caisse à Saint-Barthélemy.

Si nous avons connu l'évolution institutionnelle qui a fait de Saint-Barthélemy une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74, c'est parce que le législateur a décelé des dysfonctionnements qui justifiaient de séparer la commune de Saint-Barthélemy de la Guadeloupe, afin de leur donner à chacune un peu plus d'autonomie. En conséquence, la collectivité de Saint-Barthélemy a été dotée de certaines compétences, les unes propres, les autres partagées. Ces dernières sont entre autres des compétences régaliennes auxquelles la collectivité peut participer.

En réalité – voyez l'amendement d'origine –, nous ne demandons rien de plus que d'ajouter la sécurité sociale aux domaines de compétence partagée déjà prévus par l'article L.O. 6214-5 du code général des collectivités territoriales : la police et la sécurité maritimes ainsi que le droit pénal. Pourquoi ce régime serait-il acceptable dans certains domaines et non dans d'autres, où le dysfonctionnement est pourtant avéré ?

Et que l'on ne vienne pas me dire que la collectivité de Saint-Barthélemy voudrait brûler les étapes : voilà huit ans qu'elle tente de remédier au problème par la voie conventionnelle. Il y a trois ans, une convention a été signée, des accords ont été conclus et des engagements mutuels ont été souscrits qui impliquaient, du côté de Saint-Barthélemy, la fourniture d'un local, d'un agent qui devait être formé par la caisse et le paiement du loyer destiné à accueillir l'agent supplémentaire prévu. Bien que Saint-Barthélemy se soit conformé à cet engagement, pas un agent de la caisse de Guadeloupe n'y a atterri ! Mettez-vous à la place des résidents, des contribuables, privés du service auquel ils ont droit, le même que vous et moi. Imaginez les rivalités qui peuvent exister entre les deux collectivités après la séparation. Les habitants de Saint-Barthélemy ne demandent qu'une chose : avoir accès aux mêmes services que leurs compatriotes qui se trouvent sur le territoire guadeloupéen ou dans l'Hexagone.

Depuis le 8 mai dernier, mon amendement n'a pas varié. Or jamais on ne nous a demandé de revenir sur cette idée d'une habilitation en vue d'un partage de compétences. Je m'étonne donc de la réaction de la majorité, d'autant que nous avons la prudence de la proposer à titre expérimental et pour une durée de trois ans : les garde-fous sont là. Nous nous montrons raisonnables.

À ce propos, je remercie mon collègue Dosière d'avoir souligné qu'aucune collectivité d'outre-mer ne peut se prévaloir d'une gestion aussi impeccable, sous l'égide du conseil territorial et de son président. Saint-Barthélemy n'a pas à rougir de la manière dont elle est administrée !

Pour toutes ces raisons, je ne peux retirer cet amendement. Ce serait injuste pour la population de Saint-Barthélemy, après tous les efforts consentis en vain pour parvenir à une solution amiable. Vous me demandez de retirer mon amendement en préalable à une discussion à propos de laquelle je n'ai aucune garantie ; je puis tout aussi bien maintenir mon amendement et entamer cette discussion, en m'engageant, si nous nous accordons sur une modification de l'amendement qui aboutisse au même résultat, à m'y tenir en séance.

Je vous ai prouvé point par point que rien de ce que nous demandons ne saurait priver l'État de la moindre parcelle de sa compétence, bien au contraire.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Afin que le compte rendu en fasse état, je vais donner lecture des propos tenus par le président de la République le 8 mai. « Avec humour, vous [le président de la collectivité] avez dit que votre île était souvent comparée à celle des milliardaires, ce n'est pas toujours un compliment. En même temps, il était judicieux de votre part d'attirer les touristes les plus aisés pour qu'ils puissent permettre le développement et l'emploi, et c'est ce que vous avez réussi sur votre île. Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas de situations difficiles ni de pauvreté à Saint-Barthélemy, ou qu'il n'y ait rien à faire sur le plan social. Vous avez, justement, évoqué la nécessité d'avoir auprès de vous une caisse locale de sécurité sociale. La ministre m'a également saisi de cette requête. Il y aura à Saint-Barthélemy une caisse locale de sécurité sociale, pour que les habitants qui paient – vous l'avez rappelé – des cotisations puissent avoir des prestations. »

On peut interpréter comme on veut le terme « local ». L'important est que nous souhaitons tous que les habitants de Saint-Barthélemy aient accès aux prestations auxquelles leur donnent droit les cotisations qu'ils paient. Cela doit naturellement passer par une caisse installée à Saint-Barthélemy, qui ne s'émancipe pas du régime général – vous l'avez dit, monsieur le rapporteur. Je ne vois donc pas pourquoi nous ne parviendrions pas en séance à une rédaction dissipant les ambiguïtés dont le ministère des Outre-mer nous a avertis hier soir, ou plutôt au petit matin, et qui ont nourri notre débat.

M. le rapporteur. Monsieur le président, vous savez la considération que j'ai pour vous ; je ne mets pas en doute ce que vous venez de lire. Mais j'étais présent à Saint-Barthélemy lorsque le Président a prononcé son discours, sans texte. Peut-être s'agit-il de propos rapportés par la presse ou par les services...

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Non : il s'agit du discours qui figure sur le site de l'Élysée.

M. le rapporteur. Mais entre le discours qui figure sur le site de l'Élysée et ce qui a été dit à la population de Saint-Barthélemy... Sur ce point, je suis catégorique.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Nous n'allons pas nous livrer à un débat d'exégèse. Le texte et l'enregistrement vidéo concordent.

M. Ibrahim Aboubacar. Pour suivre de près les questions institutionnelles, notamment chez nous, je suis très sensible à ce qu'a dit le rapporteur.

Essayons d'avancer. Un texte relatif à l'outre-mer doit être débattu au Sénat le 26 juin et à l'Assemblée nationale pendant la session extraordinaire. Ces échéances sont proches. Pourquoi ne pas voter conforme le présent texte, puis poursuivre notre échange dans cet autre cadre ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. D'autant qu'il s'agira d'une loi ordinaire.

Mme Maina Sage. Pour ma part, je songe surtout aux usagers, aux administrés. Nous devons trouver un moyen efficace de satisfaire un besoin essentiel, de garantir un droit fondamental auquel il est intolérable que, sur le territoire français, certains de nos concitoyens n'aient pas accès.

Voilà ce que tente de faire le rapporteur, peut-être en allant un peu plus loin que ce qui avait été préalablement décidé. L'avis du conseil territorial de Saint-Barthélemy le précisait : il s'agissait de résoudre le problème, mais sans nécessairement récupérer la compétence. Or, par cet amendement, le rapporteur propose d'expérimenter en la matière.

Mais, à mon sens, les deux solutions ne sont pas contradictoires. Nous pourrions inclure dans une loi simple venant prochainement en discussion la création officielle d'une caisse locale au sens où vous l'entendez, monsieur le président, c'est-à-dire gérée par l'État ; cela permettrait de résoudre le problème de la forme, ou du support juridique, tout en sécurisant sans tarder les habitants. Par ailleurs, nous permettrions à Saint-Barthélemy – qui le demande à travers cet amendement défendu par son député – d'anticiper le partage de compétences. En lisant attentivement l'amendement, vous constaterez que, dans sa logique, l'État garde la main puisqu'il peut habiliter ou non Saint-Barthélemy à exercer la compétence.

J'apporte donc mon soutien au rapporteur. La logique veut qu'une collectivité dite autonome puisse progresser dans l'exercice de ses compétences. Si le partage de la compétence visée, que nous exerçons nous-mêmes en Polynésie française, est plus confortable pour les habitants de Saint-Barthélemy, pourquoi ne pas l'essayer ? Il ne s'agit que d'une expérimentation, dont on pourra dresser le bilan au bout de trois ans.

M. René Dosière. Le Gouvernement s'est opposé à l'amendement CL8 au motif que celui-ci tendrait à créer une caisse autonome. Je ne reviens pas sur la distinction entre caisse autonome et caisse locale ; en l'occurrence, il s'agit d'une caisse locale. Toujours est-il que le texte de l'amendement ne porte absolument pas sur la création d'une caisse. Il vise simplement, dans le cadre de l'autonomie de la collectivité, à en étendre la compétence à la sécurité sociale, mais sous la protection de l'État. En d'autres termes, les propositions que pourrait formuler la collectivité devraient être validées par le Gouvernement avant de pouvoir être appliquées. C'est donc d'une autonomie très contrôlée qu'il est ici question.

Voilà pourquoi je suggérais que, d'ici à la séance, nous discussions à nouveau de cet amendement avec le Gouvernement, qui l'a manifestement mal lu, et en tout cas mal interprété. Il sera toujours possible de le redéposer en vue de la séance.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Voilà qui résume parfaitement notre propos. En réalité, il y a moins débat au sein de la Commission que divergence d'interprétation entre la Commission et le Gouvernement.

La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi organique.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER}

Compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy

Article 1^{er}

(art. L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales)

Aménagement du droit de préemption par la collectivité de Saint-Barthélemy

Cet article tend à assouplir les conditions de mise en œuvre du droit de préemption par la collectivité de Saint-Barthélemy, en aménageant plus strictement la protection dont bénéficient aujourd'hui les résidents contre l'exercice de ce droit.

1. Le droit de préemption dont dispose la collectivité depuis 2007 comporte une clause de protection du foncier des résidents de Saint-Barthélemy

Le statut de la collectivité de Saint-Barthélemy lui offre un droit de préemption des propriétés foncières à l'occasion de leur mutation. Conformément à l'article 74 de la Constitution et aux réserves d'interprétation formulées par le Conseil constitutionnel⁽¹⁾, les mutations au profit des résidents de Saint-Barthélemy sont exclues du champ de ce droit de préemption.

a. Le champ et les conditions d'exercice du droit de préemption

L'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales autorise la collectivité de Saint-Barthélemy à soumettre à déclaration « les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents », ce qui recouvre les donations et les ventes, y compris sur les parts sociales d'une société civile détenant une propriété foncière. En revanche, l'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales exclut explicitement du champ de cette déclaration les « donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré ».

Dans le délai de deux mois après la réception de cette déclaration, la collectivité peut exercer son droit de préemption sur les biens concernés. La préemption doit être motivée par l'un des trois motifs suivants :

- la préservation de la cohésion sociale de Saint-Barthélemy ;
- la garantie de l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants ;

(1) *Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007.*

– la sauvegarde ou la mise en valeur des espaces naturels.

Cependant, l'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales prévoit que les biens faisant l'objet de transferts au profit des personnes résidant à Saint-Barthélemy ne peuvent être préemptés.

Le Conseil territorial de Saint-Barthélemy a adopté, le 12 février 2008, une délibération (n° 2008-005) fixant les modalités d'application de ce droit de préemption, conformément aux dispositions organiques, en préservant les transferts au profit des résidents de l'exercice de ce droit.

b. La jurisprudence constitutionnelle permet certaines dérogations au principe d'égalité au bénéfice des populations locales

Le dixième alinéa de l'article 74 de la Constitution indique que la loi organique fixant le statut d'une collectivité régie par ledit article peut prévoir « des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ».

Depuis sa décision sur le statut d'autonomie de la Polynésie française ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a précisé les conditions d'application de telles mesures afin qu'elles portent une atteinte proportionnée au principe d'égalité, que sa jurisprudence protège :

– la population locale favorisée par une loi organique ne peut être définie (aux termes d'une lecture combinée des articles 72-3 et 74 de la Constitution) que « que comme regroupant les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la collectivité d'outre-mer concernée », à l'exclusion de tout autre critère de définition ;

– les dérogations au principe d'égalité autorisées par une loi organique sur le fondement de l'article 74 doivent être strictement justifiées par l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Dans cette décision, le Conseil a précisément considéré comme conforme au principe d'égalité et à l'article 74 de la Constitution le fait que la loi organique ait prévu de protéger la population du territoire contre l'exercice du droit de préemption que son article 19 autorisait le conseil des ministres de la Polynésie française à instaurer.

(1) *Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, et décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004.*

c. La protection des résidents de Saint-Barthélemy contre l'exercice du droit de préemption

Cette jurisprudence a été confirmée et précisée par le Conseil constitutionnel lors de l'examen de la loi organique du 21 février 2007 portant diverses dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

En effet, l'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales dispose que le droit de préemption que peut instaurer le conseil territorial de Saint-Barthélemy ne s'applique pas aux personnes :

« 1° Justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy ;

« 2° Ou justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy. »

« Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social à Saint-Barthélemy et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées aux 1° et 2°. »

Cette protection des résidents contre le droit de préemption a été déclarée conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, sous le bénéfice d'une double réserve d'interprétation : le conseil territorial devra, d'une part, déterminer une « durée de résidence suffisante » qui n'excédera pas la mesure strictement nécessaire à la satisfaction des objectifs d'intérêt général poursuivis et, d'autre part, respecter les obligations communautaires et les engagements internationaux de la France.

Dans sa délibération instaurant effectivement le droit de préemption, le conseil territorial de Saint-Barthélemy a fixé cette durée à cinq ans.

2. Un aménagement de la protection dont jouissent les résidents contre le droit de préemption, afin de faciliter la préservation des espaces naturels

Actuellement, la résidence minimum de cinq années des personnes au profit desquelles s'effectue le transfert de propriété fait donc obstacle à l'exercice du droit de préemption, quel que soit le motif de cette préemption. L'article 1^{er} de la présente proposition de loi prévoit de réduire la portée de la protection dont bénéficient les résidents en autorisant la préemption des biens faisant l'objet de transferts à leur profit lorsque le but poursuivi par le conseil territorial est la sauvegarde ou la mise en valeur d'espaces naturels.

a. L'assouplissement adopté par le Sénat des conditions d'exercice du droit de préemption

Le Sénat a adopté le dispositif prévoyant cette évolution des règles de préemption à Saint-Barthélemy, tel que figurant dans la proposition de loi initiale : les personnes résidant à Saint-Barthélemy depuis cinq années au moins, ainsi que leurs conjoints, ne seraient protégées contre l'exercice du droit de préemption que lorsque celui-ci poursuit l'objectif de préservation de la cohésion sociale de l'île ou celui de garantir l'exercice effectif du droit au logement des habitants.

Le Sénat a également retenu deux aménagements supplémentaires de l'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales, proposés par sa commission des Lois :

– par cohérence, les personnes morales détenues par des résidents de Saint-Barthélemy ne seraient pas davantage protégées contre une préemption visant à sauvegarder ou mettre en valeur un espace naturel ;

– la délibération du conseil territorial décidant effectivement la préemption d'un transfert devrait également dorénavant être motivée, afin d'exposer en toute transparence les conditions d'exercice du droit de préemption et en particulier le fait de savoir si le bien en question est transféré au profit d'un résident.

b. Des résidents protégés contre les préemptions à visée sociale, mais pas contre les préemptions visant à préserver l'environnement

Le dispositif consolidé résultant du texte adopté par le Sénat organiserait donc un droit de préemption contre lequel les résidents ne seraient plus protégés en toute circonstance.

Il faut souligner que la population locale demeurerait protégée contre une préemption visant la cohésion sociale de l'île ou le droit au logement de ses habitants. Cette protection déjà en vigueur correspond à l'esprit initial de la loi organique : les transferts au profit de résidents sont déjà réputés participer de ces objectifs de cohésion sociale et d'exercice effectif du droit au logement des habitants.

En revanche, la population locale ne serait plus préservée de la préemption lorsque celle-ci vise la protection de l'environnement. Ainsi est exprimé le fait que la collectivité est seule en charge de l'objectif de sauvegarde et de mise en valeur des espaces naturels, et que cet objectif revêt une telle importance qu'il peut prévaloir sur la liberté de transfert des propriétés foncières, y compris lorsque ces transferts se déroulent entre résidents de Saint-Barthélemy.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2 [supprimé]

(art. L.O. 6251-3 et L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales)

Participation de la collectivité à l'exercice des compétences de l'État en matière de droit pénal, de droit des étrangers et de procédure pénale

L'article 2 de la proposition de loi initiale poursuivait trois objectifs : modifier les conditions de la participation de la collectivité de Saint-Barthélemy à l'exercice des compétences conservées par l'État, et étendre le champ de cette participation, d'une part, au domaine de l'entrée et du séjour des étrangers et, d'autre part, à la procédure pénale. Le Sénat, suivant l'avis de sa commission des Lois, a supprimé cet article.

1. La participation d'une collectivité d'outre-mer à l'exercice des compétences conservées par l'État

L'article 2 de la proposition de loi initiale visait à modifier les conditions de mise en œuvre à Saint-Barthélemy de la possibilité offerte par l'article 74 de la Constitution, aux collectivités d'outre-mer, de participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences que celui-ci conserve.

a. Les dispositions constitutionnelles

Le onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution dispose notamment que : « La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles (...) la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques. »

Dans ses deux décisions sur le statut de la Polynésie française⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a exercé un contrôle strict sur le respect de cet aspect de l'article 74 par la loi organique. Il a notamment veillé à ce que le contrôle préalable de l'État sur les actes de la collectivité, ou les procédures qu'elle serait susceptible d'entreprendre, soit suffisamment effectif et étendu : « Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la possibilité donnée à une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie d'édicter des normes dans un domaine qui, en vertu de dispositions constitutionnelles ou statutaires, demeure

(1) *Décision n° 2004-490 DC, précitée, et décision n° 2007-559 DC du 06 décembre 2007, Loi organique tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.*

dans les attributions de l'État, ne peut résulter que de l'accord préalable de l'autorité de l'État qui exerce normalement cette compétence. »

Le Conseil a également déclaré contraires à la Constitution les modalités de contrôle ne respectant pas le partage des domaines respectifs des pouvoirs réglementaire et législatif : seule une loi peut approuver ou non (le cas échéant par ratification d'un acte réglementaire) les actes de la collectivité d'outre-mer intervenant dans le domaine législatif consacré par la Constitution.

b. L'application du dispositif à Saint-Barthélemy

La participation d'une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution à l'exercice d'une compétence conservée par l'État prend généralement la forme d'une habilitation de son assemblée délibérante, par la loi organique, à adopter des actes dans ce domaine de compétence. Les dispositions organiques prévoient également le processus de contrôle préalable de ces actes par l'État, qui garantit le respect du onzième alinéa de l'article 74.

Dans le cas de Saint-Barthélemy, l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales habilite le conseil territorial de la collectivité à adopter des actes dans deux domaines : en matière pénale – compétence régaliennne insusceptible de transfert en vertu des articles 73 et 74 de la Constitution – et en matière de police et de sécurité maritimes – compétence non transférée.

La procédure de contrôle préalable est commune aux deux compétences. Elle consiste en une transmission du projet d'acte par le président du conseil territorial au ministre chargé de l'outre-mer. Celui-ci en accuse immédiatement réception et dispose de deux mois pour soumettre au Premier ministre un projet de décret valant approbation, totale ou partielle, ou refus d'approbation de ce projet d'acte. L'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales prévoit également que « lorsqu'ils portent sur un acte intervenant dans le domaine de la loi, les décrets prévus au deuxième alinéa ne peuvent entrer en vigueur avant leur ratification par la loi. »

c. Un dispositif mis partiellement en échec par l'inaction de l'État

L'article 2 de la proposition de loi initiale constitue une tentative, sollicitée par le conseil territorial de Saint-Barthélemy dans son avis du 20 décembre 2013, de trouver une solution à l'échec partiel du dispositif de participation aux compétences conservées par l'État. L'exposé des motifs de la proposition initiale indique ainsi : « La pratique montre en effet que le délai de deux mois prévu pour la publication du décret portant soit approbation totale ou partielle soit refus d'approbation n'a jamais été respecté par les gouvernements successifs. De plus, lorsque le décret est publié, la procédure prévoyant sa ratification par le Parlement, il faut encore attendre un véhicule législatif. »

Un exemple de mise en œuvre complète de la procédure illustre ces délais particulièrement longs :

– Le 27 février 2009, le conseil territorial a adopté sa délibération n° 2009-003 portant projet d’acte édictant des sanctions pénales en matière d’urbanisme (compétence transférée). Ce projet a été immédiatement transmis au ministre chargé de l’outre-mer.

– Le Gouvernement a pris, le 23 décembre 2009, le décret n° 2009-1645 portant approbation de ce projet d’acte.

– Le Parlement a ratifié ce décret dans une loi promulguée le 7 décembre 2010 ⁽¹⁾.

En outre, plusieurs projets d’acte transmis au ministre chargé de l’outre-mer n’ont jamais donné lieu à la publication d’un décret portant approbation ou refus d’approbation. Cette inaction paralyse de fait la procédure, sans constituer pour autant un refus d’approbation, la loi organique n’ayant prévu aucune décision tacite à expiration du délai.

Cette situation préoccupante a conduit le conseil territorial de Saint-Barthélemy à saisir pour avis le Conseil d’État, le 21 novembre 2012, de plusieurs questions afin de tenter de pallier l’inaction du Gouvernement. Dans son avis, rendu le 22 janvier 2013 ⁽²⁾, le Conseil d’État a confirmé qu’il n’existait aucune solution au blocage juridique causé par l’absence de décret tout en soulignant la responsabilité du Gouvernement en la matière :

« Il ressort des dispositions combinées de l’article L.O. 6214-5 et du I de l’article L.O. 6251-3 précités que la participation de la collectivité de Saint-Barthélemy à l’exercice de la compétence de l’État en droit pénal sous le contrôle de ce dernier a été prévue pour que soit assuré le respect des règles que cette collectivité a édictées dans les matières relevant de sa compétence. La possibilité de réprimer la violation de ces règles constitue, en effet, une des conditions de l’effectivité de l’exercice des compétences que la loi organique a confiées à cette collectivité d’outre-mer. Le Premier ministre priverait d’effet utile la participation de cette dernière à l’exercice de la compétence de l’État en matière pénale s’il négligeait de prendre en considération les projets et propositions d’actes de Saint-Barthélemy, s’il s’abstenait d’exercer son contrôle sur ceux-ci ou s’il l’exerçait de façon arbitraire. ».

Le Conseil d’État a ainsi rappelé que l’absence de décision d’approbation ou de refus d’approbation constitue en elle-même un acte tacite susceptible de recours pour excès de pouvoir et d’engager la responsabilité de l’État : « Le Premier ministre est tenu, dans un délai raisonnable, d’approuver ou, par décision motivée, de refuser d’approuver le projet ou la proposition d’acte adopté par la collectivité de Saint-Barthélemy. (...) Devrait s’imputer sur ce délai celui de deux mois prévu pour la transmission au Premier ministre de la proposition

(1) Article 34 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte.

(2) Conseil d’État (section de l’intérieur), avis n° 387243.

ministérielle. Faute de respecter ce délai raisonnable, la responsabilité de l'État pour retard fautif serait engagée. »

2. Les motifs de suppression de l'article par le Sénat

Le Sénat a supprimé l'article 2, suivant les conclusions de sa commission des Lois qui s'est prononcée contre chacun des trois volets de cet article.

a. La suppression envisagée du contrôle préalable de l'État sur les actes de la collectivité ne serait pas conforme à la Constitution

En premier lieu, l'article 2 proposait d'instaurer un principe d'approbation tacite à expiration du délai, afin de pallier l'inaction gouvernementale. Complétant le I de l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales qui concerne la compétence en matière pénale, la modification proposée de la procédure de contrôle aurait toutefois valu, par renvoi, pour tous les cas de participation de la collectivité de Saint-Barthélemy à une compétence conservée par l'État.

L'article 2 initial proposait ainsi de fixer un délai de quatre mois à l'issue duquel l'absence de publication d'un décret portant approbation ou refus d'approbation du projet d'acte transmis aurait valu approbation tacite de ce projet, pour celles de ces dispositions ressortissant au domaine du règlement.

Outre qu'une telle disposition laisserait pendante la question des dispositions de nature législative contenues dans le projet d'acte, elle a été considérée comme contraire à la Constitution par la commission des Lois du Sénat. Votre rapporteur partage cette analyse.

En effet, il convient de rappeler que le quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution interdit de transférer la compétence pénale à une collectivité d'outre-mer, si celle-ci ne l'exerçait pas déjà avant d'accéder à l'autonomie⁽¹⁾. Or, l'approbation tacite envisagée par l'auteur de la proposition de loi initiale entraînerait de fait la possibilité que des sanctions pénales soient édictées par la collectivité de Saint-Barthélemy et entrent en vigueur sans contrôle préalable de l'État sur le fond de ces dispositions.

En outre, la participation de la collectivité à l'exercice de la compétence en matière pénale est subordonnée, par le onzième alinéa de l'article 74 de la Constitution, au « respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ». Afin de respecter ces garanties constitutionnelles, l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales fixe des contraintes de fond pour les actes pris par la collectivité de Saint-Barthélemy en matière pénale. Or, la suppression du contrôle préalable par l'État priverait celui-ci de la possibilité de veiller au respect de ces garanties

(1) Cette exception correspond notamment à la situation de la Polynésie française qui exerçait déjà la compétence pénale avant la révision constitutionnelle de 2003 dont résulte la rédaction de l'article 74.

fondamentales, comme le souligne le Conseil d'État dans son avis du 22 janvier 2013 :

« Le Premier ministre doit veiller à ce que les projets et propositions d'acte de Saint-Barthélemy, qu'ils interviennent dans le domaine réglementaire ou dans le domaine législatif, respectent les exigences constitutionnelles et conventionnelles en matière répressive applicables sur tout le territoire de la République. Il en va ainsi du principe de légalité des délits et des peines, du principe d'égalité devant la loi pénale et des principes de nécessité et de proportionnalité des délits et des peines.

« En outre, il doit s'assurer que sont réunies les conditions auxquelles le premier alinéa de l'article L.O. 6251-3 précité soumet ces mêmes projets et propositions d'acte et, partant, leur légalité : respect de la classification des contraventions et délits ; respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ; non-dépassement du maximum des peines prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements en vigueur. »

b. Les conditions envisagées d'exercice conjoint de la procédure pénale seraient également contraires à la Constitution

En second lieu, l'article 2 initial proposait également de permettre à la collectivité de Saint-Barthélemy de participer à l'exercice de la compétence en matière de procédure pénale. Comme la matière pénale, la procédure pénale entre dans le périmètre des compétences régaliennes qui ne peuvent être transférées à une collectivité d'outre-mer en application des articles 73 et 74 de la Constitution.

L'article 2 initial permettait aux actes pris par le conseil territorial dans les domaines de sa compétence de comporter « dans les mêmes limites et conditions que celles fixées par la loi pour des agents de l'État n'ayant pas la qualité d'officier ou d'agent de police judiciaire et assumant des missions équivalentes, des dispositions permettant aux fonctionnaires et agents assermentés de la collectivité et de ses établissements publics de rechercher et de constater les infractions aux règles que la collectivité fixe ».

Cette disposition s'inspire du dispositif analogue prévu par le statut de la Polynésie française⁽¹⁾, que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution. Toutefois, contrairement à l'article 2 de la présente proposition, le statut de la Polynésie française fixe précisément les conditions de mise en œuvre et les limites de la mission de recherche et de constatation des infractions, et subordonne celle-ci à l'autorité judiciaire. Ceci a permis au Conseil constitutionnel de conclure que « si, en vertu du premier alinéa de l'article 35 de la loi organique, les actes prévus à l'article 140, dénommés " lois du pays ", peuvent comporter des dispositions permettant aux agents et fonctionnaires assermentés de

(1) Article 35 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

la Polynésie française de rechercher et de constater les infractions auxdits actes, c'est " dans les mêmes limites et conditions " que celles fixées par la législation analogue applicable en métropole à la matière considérée et notamment sous le contrôle de l'autorité judiciaire ; qu'en raison de ce renvoi, ces dispositions n'affectent pas les conditions essentielles d'exercice des libertés publiques et concilient l'obligation de réserver à l'État la procédure pénale, qui résulte des articles 73 et 74 de la Constitution, avec la nécessité de doter la Polynésie française du pouvoir d'édicter celles des règles de procédure pénale qui sont le prolongement nécessaire de l'exercice de ses compétences ».

Ainsi, la Constitution ne s'oppose pas à ce qu'une collectivité autonome d'outre-mer participe directement à la mise en œuvre de la procédure pénale, que le Conseil considère même comme « le prolongement de l'exercice de ses compétences ». Cependant, la Constitution impose d'organiser – comme pour les règles de fond – un contrôle préalable et une autorité de l'État sur ces mises en œuvre de la procédure pénale, afin notamment de garantir le respect des droits et libertés fondamentaux. Ce contrôle n'a pas été prévu par l'article 2 de la proposition de loi initiale, ce qui a amené la commission des Lois du Sénat à considérer que cet aspect de l'article était également contraire à la Constitution.

Votre rapporteur partage cette analyse et souligne que la nécessité pour Saint-Barthélemy de disposer d'agents pouvant rechercher et constater les infractions à sa propre réglementation ne fait guère de discussion aujourd'hui. Il rappelle que le Gouvernement a été habilité par l'article 3 de la loi portant diverses dispositions relatives aux outre-mer⁽¹⁾ à prendre par ordonnance toute mesure législative visant à « étendre et adapter, dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, les dispositions de droit commun, afin de permettre aux agents publics de rechercher et de constater par procès-verbal certaines infractions aux réglementations édictées localement notamment en matière d'environnement, de chasse, de pêche, d'urbanisme, de stationnement payant ou de santé ou de salubrité publiques. » Votre rapporteur observe que la durée de dix-huit mois de cette habilitation s'achève à la fin du mois de mai 2015, sans qu'aucune ordonnance en la matière n'ait été portée à sa connaissance.

c. La participation envisagée à l'élaboration de la réglementation en matière d'entrée et de séjour des étrangers aboutirait à une répartition peu lisible de cette compétence

Enfin, l'article 2 de la proposition initiale proposait d'étendre les domaines de compétence conservés par l'État dans lesquels la collectivité pouvait intervenir, afin d'inclure la compétence en matière d'entrée et de séjour des étrangers sauf en matière de droit d'asile, d'éloignement des étrangers et de circulation des citoyens de l'Union européenne.

(1) Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013.

La réglementation en matière d'entrée et de séjour des étrangers fait déjà l'objet d'un traitement particulier dans le statut de Saint-Barthélemy :

– d'une part, le conseil exécutif de la collectivité est consulté par le représentant de l'État, en application du 3° de l'article L.O. 6253-5 du code général des collectivités territoriales, sur la réglementation du contrôle de l'entrée et du séjour des étrangers et la délivrance du titre de séjour ;

– d'autre part, ce domaine constitue une exception au principe d'identité législative, l'article L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales prévoyant que les lois et règlements dans ce domaine « ne sont applicables à Saint-Barthélemy que sur mention expresse ».

Ces particularités rendant déjà la matière complexe et peu lisible, la commission des Lois du Sénat n'a pas souhaité y ajouter une participation directe de la collectivité à la compétence de réglementation.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission maintient la suppression de l'article 2.

Article 3

(art. L.O. 6251-4 du code général des collectivités territoriales)

Autoriser la collectivité de Saint-Barthélemy à édicter des sanctions administratives

L'article 3 complète l'article L.O. 6251-4 du code général des collectivités territoriales, qui permet à la collectivité d'instituer des sanctions administratives.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L.O. 6251-4 ne permet formellement au conseil territorial d'instituer des sanctions administratives que dans le seul domaine fiscal. Pour autant, le pouvoir de sanction administrative est consubstantiel de celui d'édicter les règles, afin de garantir le respect de celles-ci. Dès lors, dans tous les domaines de compétence de la collectivité, arrêtés par l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, et non pas seulement dans le domaine fiscal, il semble nécessaire que la collectivité puisse assortir les règles qu'elle édicte de sanctions administratives en cas de violation.

Le texte adopté par le Sénat propose donc d'étendre le pouvoir de sanction administrative de la collectivité à l'ensemble des domaines de compétences dans lesquels elle fixe les règles, en vertu de l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales. Cette extension est sans incidence tant sur le pouvoir de sanction administrative dont la collectivité dispose déjà dans le domaine fiscal, que sur celui d'adopter des sanctions pénales dans les conditions prévues par l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4

(art. L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de la réglementation de l'activité de location de véhicules terrestres à moteur

Dans le but de faciliter une régulation du nombre de voitures sur l'île, cet article propose de compléter l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, afin de transférer une nouvelle compétence à la collectivité de Saint-Barthélemy : la réglementation en matière de location de véhicules terrestres.

La proposition de loi organique initiale ainsi que le texte adopté par la commission des Lois du Sénat, prévoyaient le transfert d'un pouvoir de réglementation substantiellement plus large à la collectivité de Saint-Barthélemy, puisqu'il concernait également l'importation, l'exportation et la vente desdits véhicules. Formellement, une telle compétence ne compte pas au nombre des compétences insusceptibles de transfert aux termes des articles 73 et 74 de la Constitution. Cependant, lors de la discussion de la proposition au Sénat, il a paru difficile de mesurer toutes les conséquences d'un transfert d'une telle portée, en particulier au regard des règles applicables au commerce international et aux engagements internationaux de la France en la matière.

Or, l'objectif de limitation du nombre de véhicules sur l'île, poursuivi par le conseil territorial de Saint-Barthélemy qui souhaitait obtenir un tel transfert de compétences, concernait principalement le développement jugé trop rapide et insuffisamment régulé du parc des loueurs des voitures, comme l'a rappelé devant le Sénat le sénateur Michel Magras :

« Saint-Barthélemy fait vingt-quatre kilomètres carrés, ce qui suppose une gestion d'un espace qui n'est pas extensible alors que la population augmente et que l'activité économique s'y développe. Dans ces conditions, au-delà de la circulation, se pose la problématique du stockage, du stationnement. (...) Aujourd'hui, l'île compte plus de 11 000 véhicules pour une population de 9 200 habitants. L'activité de location de voitures doit être regardée du point de vue de l'espace qu'elle occupe.

« Réguler l'activité par le biais de la compétence circulation serait inopérant, car il est notamment impossible de limiter le nombre de voitures autorisées à la location pour contenir le nombre de véhicules en circulation sur l'île. (...) En revanche, en ayant compétence pour réguler la profession, la collectivité pourrait en limiter le développement, notamment en fixant les conditions pour l'ouverture d'un commerce de location de voitures. (...) Sur une

petite île, l'enjeu n'est pas de créer du développement, mais de le maîtriser, car l'encourager peut conduire rapidement à l'asphyxie. C'est dans ce sens que la collectivité souhaite pouvoir réguler l'activité commerciale. »

C'est pourquoi, adoptant un amendement de l'auteur initial de la proposition de loi organique, le Sénat a finalement adopté une proposition de transfert de la seule compétence de réglementation en matière de location de véhicules terrestres.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'article 4 sans modification.*

Article 4 bis (nouveau)

(art. L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de la compétence de délivrance des cartes et titres de navigation des navires de plaisance non soumis à francisation

Le Sénat a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un amendement de l'auteur de la proposition de loi initiale tendant à transférer à la collectivité la compétence de délivrance des cartes et titres de navigation des navires de plaisance non soumis à francisation.

En matière maritime, le partage des compétences entre l'État et Saint-Barthélemy est complexe. La collectivité est compétente en matière d'immatriculation des navires, et peut participer à la compétence conservée par l'État en matière de police et de sécurité maritimes. Toutefois, l'État a conservé pleinement la compétence de francisation des navires, qui fait partie des compétences régaliennes ne pouvant être transférées en vertu des articles 73 et 74 de la Constitution.

L'auteur de la proposition de loi initiale a soutenu son amendement au nom de la simplicité des procédures pour les plaisanciers, en déplorant la multiplicité des guichets auxquels ceux-ci doivent s'adresser avant de pouvoir pleinement naviguer, en raison précisément du partage des compétences entre l'État et la collectivité.

Toutefois, la ministre chargée de l'outre-mer a rappelé que « l'État est compétent en matière de francisation des navires, de délivrance des titres de navigation et de sécurité maritime. Or l'acte de francisation et le titre de navigation se matérialisent par un seul document. Par conséquent, si l'on peut transférer la compétence s'agissant de la délivrance du titre de navigation – à condition d'en prévoir les modalités –, il n'est pas possible de faire de même avec l'acte de francisation. (...) Il faudrait envisager l'hypothèse que soient délivrés des titres de navigation à des navires non francisés, ce qui nous semble juridiquement

impossible. ⁽¹⁾ » Elle a pris, devant le Sénat, l'engagement qu'une réflexion serait menée entre la collectivité et la direction de la mer afin de faciliter les procédures auxquelles sont soumis les plaisanciers.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'article 4 bis sans modification.

Article 4 ter (nouveau)

(art. L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales)

Ratification par la loi, sans publication préalable d'un décret, des actes pris par la collectivité dans un domaine de compétence partagé avec l'État

Le Sénat a adopté, avec un avis favorable de sa commission des Lois et du Gouvernement, un amendement de l'auteur de la proposition initiale visant à pallier la suppression de l'article 2. Cet amendement constitue une autre tentative de remédier à l'inaction du Gouvernement en matière d'approbation ou de refus d'approbation des projets d'acte de la collectivité lorsqu'elle participe à l'exercice d'une compétence conservée par l'État. Votre rapporteur a décrit précédemment la procédure actuelle de contrôle par l'État de cette participation, les prescriptions constitutionnelles en la matière, ainsi que la mise en échec partielle de la procédure en raison de l'inaction du Gouvernement (cf. commentaire sous l'article 2).

L'article 4 *ter* vise à autoriser le Parlement à approuver totalement ou partiellement un projet d'acte, pris par la collectivité dans le cadre de sa participation à une compétence de l'État. Cette ratification par la loi ne pourrait porter que sur les projets d'actes ressortissant au domaine de la loi, et intervenir que dans le cas où aucun décret valant approbation ou refus d'approbation n'aurait été publié dans un délai de trois mois après la transmission du projet d'acte.

• Comme votre rapporteur l'a rappelé précédemment, le Conseil constitutionnel exerce un contrôle strict sur les conditions dans lesquelles une collectivité autonome d'outre-mer est autorisée à participer à l'exercice d'une compétence de l'État, *a fortiori* dans le cas d'une compétence régaliennne. Ce contrôle porte également sur le partage des domaines réglementaire et législatif.

Or, si l'article 4 *ter* ne prévoit une ratification par la loi que des projets d'actes dans le domaine législatif, il consiste en un dessaisissement du Gouvernement du pouvoir de contrôle que lui confère l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales, alors même que lui seul est destinataire des transmissions de projets d'acte par le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy.

(1) Sénat, séance du 29 janvier 2015.

En outre, la matière pénale est une compétence régaliennne justifiant un contrôle particulier de la part de l'État. Comme l'a rappelé le Conseil d'État dans son avis du 22 janvier 2013, il appartient au Premier ministre de veiller, par son contrôle préalable, à ce que les actes de la collectivité « qu'ils interviennent dans le domaine réglementaire ou dans le domaine législatif, respectent les exigences constitutionnelles et conventionnelles en matière répressive applicables sur tout le territoire de la République ».

Par conséquent, et pour ces motifs, votre rapporteur considère qu'il ne peut être exclu que le Conseil constitutionnel déclare l'article 4 *ter* contraire à la Constitution.

• De plus, votre rapporteur s'interroge sur l'effectivité de la disposition adoptée à l'article 4 *ter* pour répondre aux problèmes posés par l'inaction du Gouvernement dans des délais raisonnables. Il relève qu'il n'existe aujourd'hui aucune procédure d'information directe du Parlement sur les projets d'actes transmis au Gouvernement dans le cadre de la participation à l'exercice des compétences conservées par l'État. Par conséquent, la mise en œuvre de la procédure envisagée à l'article 4 *ter* consisterait pour le Parlement à ratifier par voie d'amendement un projet d'acte en matière pénale, qui ne lui aurait pas été transmis officiellement et sur lequel le Gouvernement ne se serait pas prononcé.

Alors qu'il n'est pas certain que le recours direct à la procédure législative génère un gain de temps et d'efficacité pour la collectivité, votre rapporteur redoute qu'une telle solution défausse, en outre, le Gouvernement de sa responsabilité en matière d'approbation des projets d'acte. Il estime qu'il serait souhaitable de rechercher, au contraire, une solution garantissant le respect, par le Gouvernement, des délais imposés par la loi organique.

C'est pourquoi votre rapporteur a déposé un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article 4 *ter*. Cette nouvelle rédaction aurait pour effet de supprimer la disposition contraire à la Constitution, et d'y substituer un complément à l'actuelle procédure de participation à l'exercice des compétences de l'État. L'amendement instaurerait une procédure de référé devant le Conseil d'État afin qu'il puisse enjoindre au Gouvernement de prendre un décret, lorsqu'il n'a pas été publié au terme du délai prévu par la loi organique.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL2 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 4 *ter* se situe dans le prolongement de l'article 2 s'agissant de la procédure de participation de la collectivité à l'exercice d'une compétence exercée par l'État. L'article 2 ayant été supprimé en commission au Sénat, les auteurs de la proposition de loi organique ont présenté en séance un amendement proposant un autre assouplissement de cette procédure.

Il s'agit non plus d'instaurer une tacite approbation lorsque les délais sont expirés, mais de permettre alors au Parlement de ratifier directement une délibération intervenant dans le domaine législatif.

Notre Commission ne saurait adopter cet article. D'une part parce qu'en supprimant le rôle du Gouvernement dans la procédure prévue à l'article 74 de la Constitution, alors que c'est bien le Gouvernement qui est destinataire des délibérations et qui détient le pouvoir d'approuver par décret, il enfreint probablement notre loi fondamentale. D'autre part, parce que la disposition adoptée par le Sénat me semble contre-productive. En effet, le problème est au fond que le Gouvernement n'agit pas : il ne valide ni ne repousse les délibérations ; il ne se prononce pas, alors qu'il est tenu de le faire dans un délai de deux mois. Au lieu de modifier de façon périlleuse la procédure actuelle, il convient de la faire respecter par l'État.

L'amendement CL2 tend par conséquent à réécrire l'article 4 *ter* en opérant trois modifications de la procédure de participation à l'exercice d'une compétence conservée par l'État. Premièrement, il instaure une procédure en référé devant le Conseil d'État, à l'issue du délai dont dispose le Gouvernement, afin de faire enjoindre à celui-ci de prendre le décret manquant ; deuxièmement, il porte ce délai de deux à trois mois ; troisièmement, il supprime la mention de l'instruction du décret par le ministre de la Justice, la procédure étant valable pour toutes les compétences à l'exercice desquelles la collectivité participe.

*La Commission n'a pas suivi l'analyse du rapporteur et préféré retenir le texte adopté par le Sénat. La Commission **rejette** l'amendement puis elle **adopte** l'article 4 *ter* sans modification.*

*Après l'article 4 *ter* et article 5 [supprimé]*

(art. L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales)

Création d'un régime de sécurité sociale propre à Saint-Barthélemy

L'article 5 de la proposition de loi initiale visait à instaurer un régime autonome de sécurité sociale pour Saint-Barthélemy (II de l'article) et subordonner l'applicabilité à Saint-Barthélemy des lois et règlements en la matière à une mention expresse (I de l'article).

Avant de revenir sur les conditions dans lesquelles pourraient être créé un régime spécifique de sécurité sociale à Saint-Barthélemy, il convient de rappeler le régime applicable actuellement en ce domaine dans la collectivité.

1. Les conditions actuelles de gestion de la protection sociale à Saint-Barthélemy ne sont pas acceptables

La sécurité sociale est une compétence qui a été conservée par l'État lors de l'accession de Saint-Barthélemy au statut de collectivité autonome en 2007. Il n'y a pas de spécificité du régime général sur l'île. La protection sociale y est

gérée par la caisse de Guadeloupe, géographiquement distante de 250 kilomètres. Cette gestion à distance pose de multiples problèmes aux assurés sociaux résidant à Saint-Barthélemy : les dossiers sont traités avec des retards très importants et aucun accueil de proximité n'est organisé sur l'île.

Pour remédier à cette situation, la collectivité a recherché depuis plusieurs années à construire un partenariat avec la caisse de sécurité sociale de Guadeloupe, afin d'offrir un meilleur service aux résidents. Des conventions ont été signées, en vertu desquelles la collectivité a consenti d'importants efforts matériels : mise à disposition d'un local, recrutement d'un agent, financement d'un loyer pour l'employé de la caisse guadeloupéenne présent à Saint-Barthélemy. Hélas, la caisse de Guadeloupe n'a pas mis en œuvre ses propres engagements et la situation n'a pas évolué pour les assurés sociaux de Saint-Barthélemy.

Une solution possible à ce problème consiste à créer, à Saint-Barthélemy, une caisse de sécurité sociale, gérée localement, afin que les habitants disposent d'un véritable service de qualité et de proximité. En déplacement sur l'île, le 8 mai 2015, le président de la République a, lui-même, pris un engagement en ce sens : « Il y aura à Saint-Barthélemy, une caisse locale de sécurité sociale »⁽¹⁾. Afin de concrétiser au plus vite cet engagement présidentiel, deux pistes ont été successivement envisagées : la création d'un régime de sécurité sociale autonome à Saint-Barthélemy ou l'habilitation de Saint-Barthélemy à prendre des actes dans le domaine de la sécurité sociale, l'État restant compétent en cette matière.

2. La création d'un régime autonome de protection sociale ne relève pas de la loi organique

L'article 5 de la proposition initiale visait précisément à instaurer un régime autonome de sécurité sociale à Saint-Barthélemy et à subordonner l'application des lois et règlements en la matière à une mention expresse de leur applicabilité dans la collectivité. Il a été supprimé par la commission des Lois du Sénat aux motifs que la création d'un tel régime de sécurité sociale ne relève pas du domaine de la loi organique, et que rien ne justifie réellement le passage au principe de spécialité législative en matière de sécurité sociale.

● Il convient tout d'abord de rappeler que le domaine de la loi organique est délimité par l'article 74 de la Constitution :

– La loi organique fixe les conditions d'application des lois et règlements dans la collectivité, les compétences de celle-ci, ses règles institutionnelles et électorales et les conditions dans lesquelles elle est consultée sur la législation la concernant.

– De plus, la loi organique peut déterminer, lorsque la collectivité est dotée de l'autonomie, les conditions du contrôle du Conseil d'État sur les actes de

(1) Discours du président de la République aux élus de Saint-Barthélemy, prononcé le 8 mai 2015 à Marigot.

la collectivité dans le domaine de la loi, les conditions de modification d'une loi postérieure à l'autonomie mais empiétant sur le domaine de compétences de la collectivité, la possibilité d'aménager des réglementations favorables à la population locale et, enfin, les conditions de participations de la collectivité à l'exercice des compétences conservées par l'État.

Hors de ces domaines spécifiquement énumérés, le dernier alinéa de l'article 74 dispose que : « Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. » Les modifications apportées au régime de sécurité sociale applicable à Saint-Barthélemy relèvent manifestement de ces « autres modalités d'organisation » et donc du domaine de la loi ordinaire et non pas organique.

Par conséquent, à l'instar de la commission des Lois du Sénat, votre rapporteur considère que le II de l'article 5 de la proposition de loi initiale était contraire à la Constitution en ce qu'il ne respectait pas la délimitation du domaine dans lequel doit intervenir une loi organique.

• En outre, le statut de Saint-Barthélemy (art. L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales) prévoit un principe général d'application de plein droit des lois et règlements dans la collectivité, sauf en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile. La proposition de loi initiale tendait à prévoir deux nouvelles exceptions à ce principe d'identité législative : en matière de sécurité sociale et de retraites.

Comme l'a souligné le rapporteur de la commission des Lois du Sénat, la création d'un régime de sécurité sociale ou d'une caisse autonome à Saint-Barthélemy relèverait de l'adaptation du droit aux circonstances locales, qui n'est pas incompatible avec l'applicabilité de plein droit de ce droit dans la collectivité. Ces adaptations sont prévues par le deuxième alinéa de l'article L.O. 6213-1 du code général des collectivités territoriales.

Par conséquent, le projet défendu par le conseil territorial de Saint-Barthélemy en matière de sécurité sociale ne justifie pas de remettre en cause le principe d'identité législative en ajoutant un frein à l'applicabilité des lois et règlements dans la collectivité, tel que le prévoyait le I de l'article 5 de la proposition initiale.

Pour ces deux motifs, le Sénat a supprimé l'article 5, ce que recommande également votre rapporteur à votre commission des Lois.

3. La mise en place d'une participation de la collectivité à l'exercice de la compétence en matière de sécurité sociale

Votre rapporteur a présenté, après l'article 4 *ter*, un amendement qui visait, pour sa part, à mettre en œuvre l'engagement présidentiel selon une méthode plus progressive : en habilitant la collectivité à participer à l'exercice de

la compétence en matière de sécurité sociale, conformément au onzième alinéa de l'article 74. Cette procédure particulière, décrite précédemment (cf. commentaire de l'article 2), permet à la collectivité d'intervenir dans un domaine de compétence conservé par l'État, mais sous le strict contrôle préalable de celui-ci.

S'agissant de proposer au Gouvernement une méthode pour mettre en œuvre l'engagement du président de la République, votre rapporteur a également entendu prévoir, dans son amendement, que la collectivité de Saint-Barthélemy ne serait habilitée qu'à titre expérimental et pour une durée maximum de trois années. En outre, les conditions du contrôle préalable de l'État sur tous les actes que la collectivité serait susceptible de prendre en matière de sécurité sociale seraient aussi strictes que celles actuellement prévues pour sa participation à l'exercice de la compétence en matière pénale.

La commission des Lois n'a pas adopté cet amendement, préférant s'en tenir, à ce stade, à l'adoption de l'ensemble de la proposition de loi organique dans le texte voté par le Sénat.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL8 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit de l'amendement dont nous avons déjà débattu.

Cher collègue Aboubacar, je conçois qu'il existe un autre véhicule pour la disposition en discussion, mais là n'est pas la question ce matin. M. Dosière l'a très bien expliqué, nous ne demandons pas l'installation immédiate d'une caisse, mais la possibilité pour la collectivité de partager des compétences avec l'État, afin de créer les conditions de la création de la caisse locale acceptée par le président de la République. Nous ne souhaitons rien d'autre que de pouvoir travailler aujourd'hui sur ces questions. Pourquoi le ministère – ou les ministères – fait-il pression au sujet d'une proposition aussi simple, qui, je le répète, n'enlève pas à l'État une parcelle de sa compétence ? Au contraire : nous ajoutons le mode expérimental, pour trois ans.

La Commission rejette l'amendement, puis, suivant l'avis du rapporteur, la Commission maintient la suppression de l'article 5.

Article 6

(art. L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales)

Suppression de l'analogie imposée avec les règles en vigueur en Guadeloupe en matière de prélèvements sociaux

L'article 6 propose de modifier l'article L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales, qui organise l'exercice de la compétence fiscale de Saint-

Barthélemy, afin de supprimer la référence aux règles en vigueur en Guadeloupe en ce qui concerne les cotisations sociales et prélèvements sociaux.

Il convient de rappeler que les contributions sociales constituent une compétence qui n'a pas été transférée, en 2007, à la collectivité de Saint-Barthélemy. Le 3° du I de l'article L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales rappelle ainsi que la compétence fiscale de la collectivité s'exerce sans préjudice de la compétence de l'État en matière sociale.

Toutefois, cet alinéa impose également au législateur une règle organique contraignante pour la réglementation des cotisations et prélèvements sociaux à Saint-Barthélemy, puisqu'il prévoit que l'État fixe ces règles « par analogie avec les règles applicables en Guadeloupe ».

Par conséquent, si le droit actuel implique de recourir à une loi ordinaire pour aménager le régime de sécurité sociale de Saint-Barthélemy (cf. commentaire de l'article 5), il ne permettrait pas à cette loi ordinaire de s'écarter des règles concernant les contributions sociales en vigueur en Guadeloupe. Ceci constituerait donc un obstacle juridique à l'évolution souhaitée par la collectivité de Saint-Barthélemy en matière de sécurité sociale. Il importe donc de supprimer dès à présent le verrou organique en la matière, afin de laisser au Parlement les marges de manœuvre nécessaires lors de la discussion du projet ou de la proposition de loi ordinaire qui consacrera cette évolution.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission adopte l'article 6 sans modification.

CHAPITRE II

Fonctionnement des institutions de la collectivité

Article 7

(art. L.O. 6252-3 et L.O. 6252-10 du code général des collectivités territoriales)

Modalités de représentation en justice de la collectivité et délégation de fonctions par le président du conseil territorial

L'article 7 propose deux rapprochements entre le fonctionnement institutionnel de la collectivité de Saint-Barthélemy et celui des départements et régions de droit commun : d'une part, il simplifierait la représentation en justice de la collectivité par le président du conseil territorial ; d'autre part, il assouplirait les conditions de délégation des fonctions dudit président.

● L'article L.O. 6252-10 du code général des collectivités territoriales fixe les conditions de représentation en justice de la collectivité par le président du

conseil territorial. Il prévoit actuellement que le président est habilité par le conseil pour chaque instance.

Au contraire, reprenant le dispositif en vigueur depuis 2009 pour les présidents de conseils généraux et régionaux ⁽¹⁾, le 1^o de l'article 7 permettrait au conseil territorial d'habiliter son président pour toute la durée de son mandat, à charge pour lui de rendre compte à la plus proche réunion du conseil territorial de l'usage qu'il a pu faire de cette délégation. Il poserait également la compétence de principe du président pour procéder à tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance, également sur le modèle des règles en vigueur dans les départements et les régions.

● Par ailleurs, le 2^o de l'article 7 propose de modifier les conditions dans lesquelles le président du conseil territorial peut déléguer une partie de ses fonctions. L'article L.O. 6252-3 du code général des collectivités territoriales prévoit actuellement en la matière que les vice-présidents peuvent être titulaires d'une délégation de fonctions. Les deux autres membres du conseil exécutif peuvent également bénéficier d'une délégation, mais seulement en l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents.

L'esprit des modifications souhaitées par la collectivité de Saint-Barthélemy, telles que reprises dans la proposition de loi initiale, consiste à permettre au président du conseil territorial de déléguer une partie de ses fonctions à des membres de ce conseil, lorsque les vice-présidents sont empêchés ou absents ou lorsqu'ils sont déjà tous titulaires d'une délégation. Ici encore, de telles modifications rapprocheraient les règles applicables à Saint-Barthélemy de celles en vigueur dans les départements et les régions.

Toutefois, le Sénat n'a pas souhaité faire converger totalement ces deux régimes juridiques, afin de tenir compte de cette spécificité institutionnelle de Saint-Barthélemy que constitue l'existence d'un conseil exécutif au sein du conseil territorial. Votre rapporteur rappelle que ce conseil exécutif est constitué du président, de quatre vice-présidents et de deux membres du conseil territorial. Cet organe collégial partage avec le président du conseil territorial le pouvoir réglementaire et administratif à Saint-Barthélemy.

À l'initiative de sa commission des Lois, le Sénat a donc cherché à préserver la prééminence du conseil exécutif sur le conseil territorial dans le domaine réglementaire, telle que l'avait instituée le statut de 2007. Le 2^o de l'article 7 permettrait donc d'ajouter aux actuelles possibilités de délégation du président le cas de délégation à des membres du conseil territorial. Cependant, ce dernier cas ne serait envisageable que si les membres du conseil exécutif sont déjà titulaires d'une délégation.

(1) Article L. 3221-10-1 du code général des collectivités territoriales pour les départements et article L. 4231-7-1 du même code pour les régions.

L'article 7 instaurerait donc un système à quatre étages : le président, les vice-présidents (destinataires par principe des délégations), les autres membres du conseil exécutif qui pourraient bénéficier d'une délégation en cas d'empêchement des vice-présidents, et enfin les autres membres du conseil territorial qui pourraient également bénéficier d'une délégation si tous les membres du conseil exécutif en sont déjà titulaires.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'article 7 sans modification.*

Article 8 [supprimé]

(art. L.O. 6253-3 du code général des collectivités territoriales)

Suppression des pouvoirs d'animation et de contrôle d'un secteur d'administration par un membre du conseil exécutif

L'article 8 de la proposition de loi initiale abrogeait l'article L.O. 6253-3 du code général des collectivités territoriales. Cet article prévoit que chaque membre du conseil exécutif de Saint-Barthélemy peut être chargé d'animer et de contrôler un secteur de l'administration, dont le président du conseil territorial demeure le chef hiérarchique. Le Sénat, suivant le rapport de sa commission des Lois, a supprimé l'article 8 afin, là encore, de préserver la particularité que constitue le conseil exécutif de Saint-Barthélemy, qui a été explicitement souhaitée par le Parlement en 2007.

Le partage des rôles d'animation et de direction entre les membres du conseil exécutif et son président semble avoir posé à la collectivité de Saint-Barthélemy des difficultés de mise en œuvre. Dans son avis adopté le 20 décembre 2013 (délibération 2013-101 CT), le conseil territorial pointe ainsi un « risque de désorganisation des services, des élus du conseil exécutif pouvant se revendiquer en charge d'un secteur de l'administration concurremment au président. » Le conseil suggère également que « le mécanisme des délégations prévu à l'article L.O. 6252-3 du code général des collectivités territoriales apparaît suffisant, compte tenu de la taille de la collectivité, pour permettre un fonctionnement fluide et coordonné des services. »

Toutefois, votre rapporteur souligne que le parti pris par le législateur lors de l'adoption du statut en 2007 n'était pas principalement guidé par le souci de fluidifier le fonctionnement des services mais bel et bien par celui d'organiser un exercice collégial du pouvoir réglementaire à Saint-Barthélemy. Dans son rapport au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique ⁽¹⁾, M. Didier Quentin décrivait ainsi l'originalité que constitue ce conseil exécutif :

(1) Rapport n° 3593 (XII^e législature) de M. Didier Quentin, au nom de la commission des Lois, sur le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (n° 3404).

« À la différence des commissions permanentes des départements, qui ne font pas l'objet d'une section spécifique dans le code général des collectivités territoriales, le conseil exécutif de Saint-Barthélemy se voit reconnaître des prérogatives propres étendues. Il constitue presque une forme de gouvernement collégial local, qui évite que le président du conseil territorial ne concentre trop de prérogatives. »

Écartant le risque de chevauchement des prérogatives d'animation de l'administration des membres du conseil exécutif et de direction de l'administration de leur président, M. Didier Quentin notait également : « Cette répartition de "portefeuilles" entre les membres du conseil d'administration n'a cependant pas pour effet de priver le président du conseil territorial de son rôle de chef de l'administration. L'article L.O. 6253-3 précise ainsi que les membres du conseil exécutif exercent leurs responsabilités sous réserve des compétences du président du conseil territorial. En outre, un rôle d'animation et de contrôle ne se confond pas avec le pouvoir de direction des services, lequel revient au président, "seul chargé de l'administration". »

Cet équilibre institutionnel constituant une des spécificités du statut de Saint-Barthélemy, le Sénat a souhaité le préserver nonobstant les observations de la collectivité sur les difficultés pratiques que sa mise en œuvre a pu jusqu'ici poser. Il a donc supprimé l'article 8.

*

* *

Suivant l'avis du rapporteur, la Commission maintient la suppression de l'article 8.

Article 9

(art. L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales)

Règles de quorum, de délégation de vote et de majorité au sein du conseil exécutif

L'article 9 vise à apporter des précisions quant aux règles de fonctionnement du conseil exécutif de Saint-Barthélemy. En effet, l'article L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales ne fixe aujourd'hui aucune règle de quorum ou de délégation de vote. En outre, la règle qu'il pose concernant les décisions prises à la majorité souffre une ambiguïté devant être levée.

En effet, l'article L.O. 6253-9 prévoit actuellement que les décisions du conseil exécutif sont prises « à la majorité de ses membres », avec, en cas d'égalité des voix, voix prépondérante au président. Or, le conseil exécutif comptant 7 membres, une lecture stricte de ces dispositions entraîne que la voix prépondérante du président n'a d'utilité qu'en cas de vacance d'un ou de trois sièges au sein du conseil exécutif qui aurait pour conséquence de rendre l'effectif

du conseil exécutif pair et donc possible une égalité des voix. L'auteur de la proposition de loi initiale et la collectivité de Saint-Barthélemy ont, au contraire, soutenu que cette règle de la voix prépondérante était pleinement justifiée parce que la majorité prévue par l'article serait la majorité des suffrages exprimés.

Toutefois, l'absence de règle de quorum et la règle de majorité doivent être comprises comme formant un tout. En l'absence de règle de quorum, la majorité des suffrages exprimés ne fait guère sens et c'est précisément parce que la majorité des membres en exercice est requise pour délibérer que le législateur a pu faire l'économie d'une règle de quorum. Dès lors, il ne peut qu'être considéré que la rédaction de la loi organique signifie que les décisions du conseil exécutif doivent être adoptées par au moins quatre de ses membres en exercice (sur les sept composant la totalité du conseil). Cette interprétation peut d'ailleurs être directement tirée des travaux préparatoires du statut, comme en témoigne le rapport sur ce point de M. Didier Quentin au nom de la commission des lois sur le projet de loi organique : « le conseil exécutif prend ses décisions à la majorité de ses membres, c'est-à-dire avec au moins quatre voix sur les sept membres ».

Or, tout comme celui de la commission des Lois du Sénat, votre rapporteur estime que, s'agissant d'un organe exécutif, les règles en usage pour les assemblées délibérantes doivent être adaptées, et qu'en l'espèce il semble préférable de conserver une règle de délibération du conseil exécutif à la majorité des membres qui le composent.

L'article 9 adopté par le Sénat consacre donc une nouvelle rédaction, plus précise, de l'article L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales :

– il pose une règle de quorum correspondant à la majorité des membres du conseil exécutif ;

– il précise que si le quorum n'est pas réuni au jour de la convocation, « la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard » sans application de la règle de quorum ;

– il autorise un membre absent à déléguer son vote à un autre, une seule délégation pouvant être reçue par membre ;

– il affirme le principe de décision à la majorité des membres composant le conseil exécutif, le président conservant voix prépondérante en cas de partage.

Enfin, votre rapporteur relève que la commission des Lois du Sénat avait initialement suivi la suggestion des auteurs de la proposition de loi en modifiant les règles de signature des actes du conseil exécutif. Il s'agissait de supprimer la signature des membres du conseil exécutif chargés de l'exécution de l'acte pour ne conserver que la seule signature du président. Toutefois, cette modification n'était qu'une coordination avec la suppression du rôle d'animation de l'administration des membres du conseil exécutif, prévue à l'article 8 et que la commission des Lois du Sénat n'a pas retenue. Adoptant un amendement présenté par l'auteur de

la proposition de loi organique, le Sénat a donc maintenu, dans la nouvelle rédaction de l'article L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales, les règles de signature prévues au dernier alinéa de l'actuelle version de cet article.

*

* *

*La Commission **rejette** successivement les amendements rédactionnels CL4 et CL5 du rapporteur, puis elle **adopte** l'article 9 **sans modification**.*

Article 10

(art. L.O. 6221-24 du code général des collectivités territoriales)

Suppression du rapport spécial annuel du président du conseil territorial relatif à la situation de la collectivité et du débat sur ce rapport

L'article 10 tend à abroger l'article L.O. 6221-25 du code général des collectivités territoriales, qui instaure une obligation annuelle pour le président du conseil territorial de présenter au conseil territorial un rapport donnant lieu à débat. Selon cet article, le rapport rend compte de « la situation de la collectivité et de l'activité et du financement des différents services de la collectivité et des organismes qui dépendent de celle-ci » et « précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil territorial et la situation financière de la collectivité ».

La suppression de ce rapport constitue une demande expresse du conseil territorial de Saint-Barthélemy, formulée dans son avis du 20 décembre 2013. La commission des Lois du Sénat a suivi les conclusions de cet avis sur le caractère redondant du rapport et la lourdeur de la procédure, son rapporteur indiquant en séance : « après huit années de pratique institutionnelle, cet exercice n'a pas prouvé son utilité, d'autant qu'existent de nombreuses autres occasions de débattre de la situation de la collectivité : débat d'orientation budgétaire et examen du budget primitif, examen du compte administratif ou encore questions orales »⁽¹⁾.

Le Sénat, suivant sa commission des Lois, a adopté l'article 10 et abrogé, contre l'avis du Gouvernement, tout à la fois l'obligation de produire un rapport annuel et le débat auquel la publication de ce rapport donnait lieu. Votre rapporteur considère également que le fonctionnement institutionnel, tel qu'il résulte du statut de 2007, garantit la tenue de plusieurs débats chaque année au sein de la collectivité de Saint-Barthélemy et que le maintien du rapport obligatoire prévu à l'article L.O. 6221-25 du code général des collectivités territoriales n'est pas indispensable.

(1) Sénat, séance du 29 janvier 2015.

*

* *

*Suivant l'avis du rapporteur, la Commission **adopte** l'article 10 sans modification.*

CHAPITRE III Information du Conseil territorial

(Division et intitulé supprimés)

Article 11

(art. L.O. 6221-22 du code général des collectivités territoriales)

Transmission des rapports et projets de délibération avant une réunion du conseil territorial

L'article 11 tend à préciser et étoffer les règles d'information et de convocation du conseil territorial de Saint-Barthélemy, par analogie avec celles en vigueur pour les conseils régionaux (art. L. 4132-18 du code général des collectivités territoriales) et pour les conseils généraux (art. L. 3121-19 du même code) :

– il précise que le délai minimum de douze jours pour l'information préalable des conseillers avant une séance est décompté en jours francs ;

– il prévoit que les membres du conseil économique, social et culturel, sont destinataires des projets de délibération et des rapports transmis aux conseillers territoriaux ;

– il prévoit qu'en complément desdits rapports les conseillers territoriaux sont destinataires des projets de délibération arrêtés par le conseil exécutif et, le cas échéant, de l'avis rendu par le conseil économique, social et culturel ;

– enfin, il transpose à Saint-Barthélemy la procédure de convocation en urgence en vigueur pour les conseils généraux ou régionaux, permettant de réduire à un jour franc le délai de transmission des rapports et projets de délibération. Le président devra alors rendre compte de l'urgence à l'ouverture de la séance, et la faire approuver par le conseil territorial, qui pourrait – dans le cas contraire – renvoyer tout ou partie de l'ordre du jour à une prochaine séance.

*

* *

*La Commission **rejette** l'amendement de coordination CL6 du rapporteur, puis elle **adopte** l'article 11 sans modification.*

CHAPITRE IV
Conseil économique, social, culturel et environnemental

(Division et intitulé supprimés)

Article 12 A (nouveau)

(art. L.O 6220-1, L.O. 6223-1, L.O. 6223-2 et L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales)

Dénomination du conseil économique, social, culturel et environnemental

L'article 12 A résulte de l'adoption par le Sénat, avec un avis favorable de la commission des Lois et du Gouvernement, d'un amendement présenté par l'auteur de la proposition de loi initiale. Ce nouvel article tend à modifier, dans le code général des collectivités territoriales, la dénomination et les champs d'intervention du conseil économique, social et culturel de Saint-Barthélemy, afin d'intégrer sa compétence environnementale.

*

* *

La Commission rejette l'amendement de coordination CL7 du rapporteur puis elle adopte l'article 12 A sans modification.

Article 12

(art. L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales)

Délai minimal laissé au conseil économique, social et culturel pour rendre ses avis

L'article 12 modifie le délai dont dispose le conseil économique, social et culturel (CESC) pour rendre ses avis sur les projets et propositions d'actes du conseil territorial dans les domaines de sa compétence.

● Hormis les cas où le CESC est saisi par le représentant de l'État et les cas où il se saisit d'initiative d'une proposition de délibération, l'article L.O. 6223-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que cet organe doit rendre un avis :

– sur la préparation et l'exécution du plan de la Nation dans la collectivité, la répartition et l'utilisation des crédits de l'État destinés à des investissements intéressant la collectivité, la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Barthélemy, ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité (**I** de l'article);

– sur « les projets et propositions d'actes du conseil territorial à caractère économique, social et culturel » (**1° du II** de l'article);

– et sur « les projets et propositions de délibérations fixant les principales orientations du développement économique, social et culturel de l'île, y compris en matière de développement durable » (2° du II de l'article).

Le CESC est donc consulté, d'une part, sur les grandes orientations politiques de la collectivité donnant lieu à un débat au sein du conseil territorial et, d'autre part, sur les projets d'actes eux-mêmes, le statut distinguant parmi ceux-ci : les délibérations de cadrage des grandes orientations (2° du II de l'article) et toutes les autres délibérations à caractère économique, social ou culturel (1° du II de l'article).

● L'article 12 tend à modifier le délai dont dispose le CESC pour rendre un avis sur ces derniers projets de délibérations, qui forment l'essentiel de l'activité décisionnelle du conseil territorial, sans modifier le délai applicable aux avis sur les grandes orientations de la collectivité.

L'article L.O. 6223-9 du code général des collectivités territoriales fixe actuellement à un mois le délai applicable aux avis sur les grandes orientations donnant lieu à débat ainsi que sur les projets de délibérations qui les arrêtent. Ce délai peut être ramené à quinze jours si le président du conseil territorial déclare qu'il y a urgence. Passé ce délai, l'avis est réputé rendu. L'article 12 ne modifie pas ces dispositions.

Il propose en revanche de réduire à douze jours francs le délai dont dispose le CESC pour rendre un avis sur tous les autres projets de délibération. Ce délai serait réduit à un jour franc lorsque le président du conseil territorial déclare l'urgence. Une telle réduction des délais a été expressément demandée par le conseil territorial dans son avis rendu le 20 décembre 2013, au motif que la rédaction actuelle de l'article L.O. 6223-9 du code général des collectivités territoriales pouvait entraîner un délai d'un mois entre la réunion de préparation du conseil exécutif qui arrête les projets de délibération et la séance du conseil territorial, ce que la collectivité juge excessivement long.

L'article 12 vise à aligner le délai dont dispose le CESC pour rendre son avis sur le délai minimum d'information du conseil territorial par son président avant une séance. Il doit être lu comme formant un tout avec l'article 11 (cf. commentaire sous cet article) qui précise ce délai d'information préalable du conseil territorial, instaure une procédure de convocation en urgence et organise une transmission généralisée de tous les projets de délibération aux membres du CESC simultanément à leur transmission aux conseillers territoriaux.

Ces nouvelles conditions d'information du CESC forment un équilibre avec la réduction proposée des délais dont il dispose pour rendre un avis sur les délibérations ne fixant pas les grandes orientations de la collectivité :

– douze jours francs après transmission des projets dans le cas général, ce qui ferait coïncider le délai maximum pour rendre un avis avec le délai minimum dans lequel le conseil territorial peut tenir séance sur ces projets ;

– un jour franc après transmission des projets lorsque le président du conseil déclare l’urgence, ce qui ferait également coïncider les délais lorsque cette procédure est mise en œuvre.

*

* *

*Suivant l’avis du rapporteur, la Commission **adopte** l’article 12 sans modification.*

CHAPITRE V

Composition de la commission consultative d’évaluation des charges

Article 13

(art. L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales)

Modification de la composition de la commission consultative d’évaluation des charges

L’article 13 propose de modifier la composition de la commission consultative d’évaluation des charges (CCEC) de Saint-Barthélemy afin d’en retirer les représentants de la région et du département de la Guadeloupe.

L’article L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales, fixe la composition de la commission consultative d’évaluation des charges de Saint-Barthélemy, qui, à l’instar du rôle joué par la CCEC nationale pour les transferts de compétence entre l’État et les collectivités territoriales, se prononce sur l’évaluation des charges transférées par l’État à la collectivité de Saint-Barthélemy.

Cet article, et l’article D. 6271-3 du code général des collectivités territoriales, prévoient la composition suivante :

- quatre représentants de l’État ;
- deux représentants des collectivités de Guadeloupe ;
- deux représentants de la collectivité de Saint-Barthélemy.

La parité entre l’État et les collectivités au sein de cette CCEC tient donc encore aujourd’hui à la représentation de la région et du département de la Guadeloupe, alors même que les liens financiers et budgétaires ont quasiment disparu entre Saint-Barthélemy et les collectivités guadeloupéennes et que la compensation des charges transférées par l’État à Saint-Barthélemy s’opère aujourd’hui directement.

L’article 13 propose deux modifications de l’article L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales :

– le retrait des représentants du département et de la région de Guadeloupe de la composition de la CCEC de Saint-Barthélemy ;

– l’inscription dans cette composition de l’exigence de parité entre les représentants de l’État et ceux de la collectivité de Saint-Barthélemy.

*

* *

*Suivant l’avis du rapporteur, la Commission **adopte** l’article 13 **sans modification**.*

*La Commission **adopte** l’ensemble de la proposition de loi organique **sans modification**.*

*

* *

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l’administration générale de la République vous demande d’adopter la proposition de loi organique, adoptée par la Sénat, portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy (n° 2539), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Code général des collectivités territoriales</p> <p><i>Art. L.O. 6214-7.</i> – La collectivité peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.</p> <p>Dans le but de préserver la cohésion sociale de Saint-Barthélemy, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la collectivité peut exercer dans le délai de deux mois à compter de la réception de la déclaration de transfert son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.</p> <p>Le précédent alinéa n'est pas applicable aux transferts réalisés au profit des personnes :</p>	<p>Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy</p> <p>CHAPITRE I^{ER} Compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>L'article L.O. 6214-7 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° (<i>nouveau</i>) À la première phrase du deuxième alinéa, après les mots : « peut exercer », sont insérés les mots : « , par délibération motivée, » ;</p> <p>2° Le troisième alinéa est ainsi rédigé :</p> <p>« Lorsque l'exercice du droit de préemption a pour but de préserver la cohésion sociale de Saint-Barthélemy ou de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants, le deuxième alinéa n'est pas applicable aux transferts réalisés au profit des : » ;</p>	<p>Proposition de loi organique portant diverses dispositions relatives à la collectivité de Saint-Barthélemy</p> <p>CHAPITRE I^{ER} Compétences de la collectivité de Saint-Barthélemy</p> <p>Article 1^{er}</p> <p>(<i>Sans modification</i>)</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>1° Justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy ;</p>	<p>3° (<i>nouveau</i>) Au début du 1°, est ajouté le mot : « Personnes » ;</p>	
<p>2° Ou justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne justifiant d'une durée suffisante de résidence à Saint-Barthélemy.</p>	<p>4° (<i>nouveau</i>) Au 2°, le mot : « Ou » est remplacé par le mot : « Personnes » ;</p>	
<p>Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social à Saint-Barthélemy et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées aux 1° et 2°.</p>	<p>5° (<i>nouveau</i>) L'avant-dernier alinéa est ainsi modifié :</p>	
	<p>a) Au début, est ajoutée la mention : « 3° » ;</p>	
	<p>b) Les mots : « Elles ne sont pas non plus applicables aux » sont supprimés.</p>	
	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
	<p>(Supprimé)</p>	<p>(Maintien de la suppression)</p>
	<p>Article 3</p>	<p>Article 3</p>
	<p>L'article L.O. 6251-4 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p>	<p>(Sans modification)</p>
<p>Art. L.O. 6251-4. – Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article LO 6251-3, les infractions aux règles d'assiette et de recouvrement des impôts, droits, taxes et redevances institués par le conseil territorial peuvent être assorties par celui-ci d'amendes, majorations, intérêts ou indemnités de retard appliqués par l'administration.</p>	<p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p>	
	<p>« Sans préjudice des sanctions pénales prévues à l'article L.O. 6251-3, la violation des règles que le conseil territorial fixe dans les matières mentionnées à l'article L.O. 6214-3 peut être assortie par celui-ci de sanctions</p>	

Dispositions en vigueur

Le produit des amendes, majorations, intérêts ou indemnités de retard mentionnés au présent article est versé au budget de la collectivité.

Art. L.O. 6251-3. – Cf. infra art. 4^{ter}

Art. L.O. 6214-3. – Cf. infra art. 4

Art. L.O. 6251-3. – I. – La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article LO 6214-4 ; cadastre ;

2° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;

3° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ;

4° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;

5° Environnement, y compris la protection des espaces boisés ;

6° Accès au travail des étrangers ;

7° Energie ;

8° Tourisme ;

9° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Toutefois, l'État demeure compétent pour fixer, dans les matières

Texte du projet de loi

administratives. » ;

2° (*nouveau*) Au second alinéa, après le mot : « retard », sont insérés les mots : « et des sanctions administratives ».

Article 4

Après le 9° du I de l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un 10° ainsi rédigé :

« 10° Location de véhicules terrestres à moteur. »

Texte adopté par la Commission

Article 4

(*Sans modification*)

Dispositions en vigueur

mentionnées ci-dessus, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

Par dérogation au 2°, les autorités de l'État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Barthélemy et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et de ses établissements publics.

II. – En cas d'accession de la collectivité de Saint-Barthélemy au statut de " pays et territoire d'outre-mer " de l'Union européenne et des Communautés européennes et à compter de cette accession, la collectivité est compétente en matière douanière, à l'exception des mesures de prohibition à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France, des règles relatives aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions pénales et des procédures contentieuses en matière douanière.

Art. L.O. 6214-3. – I. – La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes :

1° Impôts, droits et taxes dans les conditions prévues à l'article LO 6214-4 ; cadastre ;

2° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ;

3° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail ;

4° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;

Texte du projet de loi

Article 4 bis (nouveau)

Au 3° du I de l'article L.O. 6214-3 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « immatriculation des navires ; », sont insérés les mots : « carte et titre de navigation des navires de plaisance à usage personnel non soumis à francisation ; ».

Texte adopté par la Commission

Article 4 bis

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

5° Environnement, y compris la protection des espaces boisés ;

6° Accès au travail des étrangers ;

7° Energie ;

8° Tourisme ;

9° Création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Toutefois, l'État demeure compétent pour fixer, dans les matières mentionnées ci-dessus, les règles relatives à la recherche, à la constatation et à la répression des infractions pénales.

Par dérogation au 2°, les autorités de l'État délivrent, dans le cadre de la réglementation applicable à Saint-Barthélemy et après avis du conseil exécutif, les autorisations ou actes relatifs à l'utilisation et à l'occupation du sol concernant les constructions, installations ou travaux réalisés pour le compte de l'État et de ses établissements publics.

II. – En cas d'accession de la collectivité de Saint-Barthélemy au statut de " pays et territoire d'outre-mer " de l'Union européenne et des Communautés européennes et à compter de cette accession, la collectivité est compétente en matière douanière, à l'exception des mesures de prohibition à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux de la France, des règles relatives aux pouvoirs de recherche et de constatation des infractions pénales et des procédures contentieuses en matière douanière.

Art. L.O. 6251-3. – I. – Le conseil territorial est habilité, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques, à adopter des actes dans le domaine du droit pénal aux seules fins mentionnées

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

Article 4 *ter* (nouveau)

Article 4 *ter*

Dispositions en vigueur

à l'article LO 6214-5. Ces actes doivent respecter la classification des contraventions et délits. Les peines qu'ils instituent ne peuvent excéder le maximum prévu pour les infractions de même nature par les lois et règlements en vigueur.

Le projet ou la proposition d'acte mentionné au premier alinéa est transmis par le président du conseil territorial au ministre chargé de l'outre-mer qui en accuse réception sans délai. A compter de cette réception, ce ministre et le ministre de la justice proposent au Premier ministre, dans le délai de deux mois, un projet de décret tendant soit à l'approbation totale ou partielle du texte, soit au refus d'approbation.

Le décret qui porte refus d'approbation est motivé. Il est notifié au président du conseil territorial.

Le projet ou la proposition d'acte ne peut être adopté par le conseil territorial que dans les mêmes termes.

Lorsqu'ils portent sur un acte intervenant dans le domaine de la loi, les décrets prévus au deuxième alinéa ne peuvent entrer en vigueur avant leur ratification par la loi.

Les actes prévus au présent article peuvent être respectivement modifiés par une loi ou une ordonnance ou par un décret qui comporte une mention expresse d'application à Saint-

Texte du projet de loi

Après l'avant-dernier alinéa du I de l'article L.O. 6251-3 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« En l'absence de publication d'un décret d'approbation ou de refus d'approbation dans un délai de trois mois à compter de la transmission prévue au même deuxième alinéa, la loi peut approuver totalement ou partiellement une proposition ou un projet d'acte intervenant dans le domaine de la loi. »

Texte adopté par la Commission

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

Barthélemy.

II. – Dans les conditions prévues au I, le conseil territorial est habilité à adopter des actes dans le domaine de la police et de la sécurité maritimes.

Les décisions individuelles prises en application des actes mentionnés au premier alinéa du présent II sont soumises au contrôle hiérarchique du représentant de l'État. Leur entrée en vigueur est subordonnée à leur réception par le représentant de l'État.

Art. L.O. 6214-4. – I. – La collectivité de Saint-Barthélemy exerce les compétences qu'elle tient du 1° du I de l'article LO 6214-3 en matière d'impôts, droits et taxes dans le respect des dispositions suivantes :

1° Les personnes physiques ne peuvent être considérées comme ayant leur domicile fiscal à Saint-Barthélemy qu'après y avoir résidé pendant cinq ans au moins.

Les personnes morales ne peuvent être considérées comme ayant leur domicile fiscal à Saint-Barthélemy qu'après y avoir installé le siège de leur direction effective depuis cinq ans au moins ou lorsqu'elles y ont installé le siège de leur direction effective et qu'elles sont contrôlées, directement ou indirectement, par des personnes physiques résidant à Saint-Barthélemy depuis cinq ans au moins.

Les personnes physiques ou morales qui ne remplissent pas les conditions de résidence fixées aux deux alinéas précédents sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en métropole ;

1° bis Les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal

Texte du projet de loi

Article 5

(Supprimé)

Article 6

Texte adopté par la Commission

Article 5

(maintien de la suppression)

Article 6

Dispositions en vigueur

—

dans un département de métropole ou d'outre-mer, ou étant réputées l'avoir en vertu du 1°, sont soumises aux impositions en vigueur dans ces départements.

Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer, ou étant réputées l'avoir en vertu du 1°, sont soumises aux impositions définies par la collectivité de Saint-Barthélemy pour les revenus ou la fortune trouvant leur source sur le territoire de cette collectivité ;

2° La collectivité de Saint-Barthélemy transmet à l'État toute information utile pour l'application de sa réglementation relative aux impôts de toute nature ou dénomination et pour l'exécution des clauses d'échange de renseignements prévues par les conventions fiscales conclues par la France avec d'autres États ou territoires ;

3° La collectivité de Saint-Barthélemy exerce ses compétences en matière d'impôts, droits et taxes sans préjudice des règles fixées par l'État, pour Saint-Barthélemy, en matière de cotisations sociales et des autres prélèvements destinés au financement de la protection sociale et à l'amortissement de la dette sociale, par analogie avec les règles applicables en Guadeloupe.

I bis. – Les modalités d'application du I sont précisées par une convention conclue entre l'État et la collectivité de Saint-Barthélemy en vue de prévenir les doubles impositions et de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales.

Avant l'entrée en vigueur de cette convention, les personnes physiques ou morales ayant leur domicile fiscal dans un département de métropole ou d'outre-mer ou à Saint-Barthélemy ont droit à un crédit d'impôt imputable sur l'impôt dû dans le territoire où se situe leur domicile fiscal au titre de l'exercice ou de l'année civile

Texte du projet de loi

—

À la fin du 3° du I de l'article L.O. 6214-4 du code général des collectivités territoriales, les mots : « , par analogie avec les règles applicables en Guadeloupe » sont supprimés.

Texte adopté par la Commission

—

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

au cours desquels le crédit est constaté, à raison des revenus provenant de l'autre territoire.

Ce crédit d'impôt, égal à l'impôt effectivement acquitté à raison de ces revenus dans l'autre territoire, ne peut excéder la fraction d'impôt due au titre de ces mêmes revenus dans le territoire où se situe leur domicile fiscal. Corrélativement, l'impôt acquitté à raison de ces revenus dans l'autre territoire n'est pas déductible de ces mêmes revenus dans le territoire où se situe leur domicile fiscal.

II. – Les opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts, droits, taxes et autres prélèvements peuvent être assurées par des agents de l'État dans les conditions prévues par une convention conclue entre l'État et la collectivité.

III. – Sans préjudice de l'exercice par la collectivité de sa compétence en matière d'impôts, droits et taxes, l'État peut instituer des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution des missions d'intérêt général qui lui incombent dans le cadre de ses compétences.

Une convention conclue entre l'État et la collectivité précise les modalités d'application du premier alinéa du présent III afin de déterminer les modalités de recouvrement et de gestion des recettes destinées au financement de la sécurité aérienne.

Art. L.O. 6252-10. – En vertu d'une délibération du conseil exécutif, le président du conseil territorial intente les actions et défend devant les juridictions au nom de la collectivité.

Texte du projet de loi

CHAPITRE II

Fonctionnement des institutions de la collectivité

Article 7

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Le second alinéa de l'article L.O. 6252-10 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE II

Fonctionnement des institutions de la collectivité

Article 7

(Sans modification)

Dispositions en vigueur

Il peut, sans autorisation préalable du conseil exécutif, faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance.

Art. L.O. 6252-3. – Sous réserve des dispositions du chapitre III du présent titre, le président du conseil territorial est seul chargé de l'administration. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions aux vice-présidents et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ces derniers, à d'autres membres du conseil exécutif. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées.

Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, le président du conseil territorial peut subdéléguer, dans les conditions prévues par le premier alinéa, les attributions qui lui sont confiées par le conseil territorial en application des dispositions du présent chapitre.

Le président du conseil territorial est le chef des services de la collectivité. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables desdits services.

Texte du projet de loi

« Il peut, par délégation du conseil territorial, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la collectivité les actions en justice ou de défendre la collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil territorial. Il rend compte à la plus proche réunion du conseil territorial de l'exercice de cette compétence.

« Il peut faire tous actes conservatoires ou interruptifs de déchéance. » ;

2° Après la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L.O. 6252-3 du code général des collectivités territoriales, est insérée une phrase ainsi rédigée :

« En l'absence ou en cas d'empêchement des vice-présidents, il peut déléguer, dans les mêmes conditions, une partie de ses fonctions à des conseillers territoriaux dès lors que les membres du conseil exécutif sont titulaires d'une délégation. »

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L.O. 6253-9.</i> – Les décisions du conseil exécutif sont prises à la majorité de ses membres. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Supprimé)</i></p> <p>Article 9</p> <p>L'article L.O. 6253-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 8</p> <p><i>(Maintien de la suppression)</i></p>
<p>Les décisions du conseil exécutif sont signées par le président et contresignées par les membres du conseil exécutif chargés de leur exécution.</p>	<p>« <i>Art. L.O. 6253-9.</i> – Le conseil exécutif ne peut délibérer si la majorité absolue des membres le composant n'est présente.</p> <p>« <i>Toutefois</i>, si au jour fixé par la convocation, le conseil exécutif ne se réunit pas en nombre suffisant pour délibérer, la réunion se tient de plein droit trois jours plus tard et les délibérations sont alors valables quel que soit le nombre des présents.</p> <p>« Un membre du conseil exécutif empêché d'assister à une réunion peut donner délégation de vote, pour cette réunion, à un autre membre du conseil exécutif. Un membre du conseil ne peut recevoir qu'une seule délégation.</p> <p>« Les décisions du conseil exécutif sont prises à la majorité des membres le composant. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.</p>	<p>Article 9</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 6221-24.</i> – haque année, le président rend compte au conseil territorial, par un rapport spécial, de la situation de la collectivité et de l'activité et du financement des différents services de la collectivité et des organismes qui dépendent de celle-ci.</p>	<p>« Les décisions du conseil exécutif sont signées par le président et contresignées par les membres du conseil exécutif chargés de leur exécution. »</p> <p>Article 10</p> <p>L'article L.O. 6221-24 du code général des collectivités territoriales est abrogé.</p>	<p>Article 10</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil territorial et la situation financière de la collectivité.

Ce rapport spécial donne lieu à un débat.

Art. L.O. 6221-22. – Douze jours avant la réunion du conseil territorial, le président adresse aux conseillers territoriaux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Art. L.O. 6221-20. – Tout membre du conseil territorial a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la collectivité qui font l'objet d'une délibération.

Texte du projet de loi

CHAPITRE III
Information du Conseil territorial
(Division et intitulé supprimés)

Article 11

L'article L.O. 6221-22 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 6221-22.* – Douze jours francs au moins avant la réunion du conseil territorial, le président adresse aux conseillers territoriaux et aux membres du conseil économique, social et culturel les projets de délibération tels qu'arrêtés par le conseil exécutif ainsi qu'un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui leur sont soumises.

« S'il y a lieu, le président adresse également aux conseillers territoriaux l'avis rendu par le conseil économique, social, culturel et environnemental.

« Sans préjudice de l'article L.O. 6221-20, en cas d'urgence, le délai prévu au premier alinéa peut être abrégé par le président sans pouvoir être inférieur à un jour franc.

« Le président rend compte dès l'ouverture de la séance du conseil territorial, qui se prononce sur l'urgence et peut décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. »

Texte adopté par la Commission

CHAPITRE III
Information du Conseil territorial
(Maintien de la suppression de la division et de l'intitulé)

Article 11

(Sans modification)

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>Chapitre III</p> <p>Le conseil économique, social et culturel</p> <p><i>Art. L.O. 6220-1.</i> – Les institutions de la collectivité comprennent le conseil territorial, le président du conseil territorial, le conseil exécutif et le conseil économique, social et culturel.</p> <p><i>Art. L.O. 6223-1.</i> – Le conseil territorial est assisté à titre consultatif d'un conseil économique, social et culturel.</p> <p>Le conseil économique, social et culturel est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de Saint-Barthélemy. Le conseil économique, social et culturel comprend en outre des représentants d'associations et fondations agissant dans le domaine de la protection de l'environnement et des personnalités qualifiées choisies en raison de leur compétence en matière d'environnement et de développement durable.</p> <p>Chaque catégorie d'activité est représentée, au sein du conseil économique, social et culturel, par un</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>Conseil économique, social, culturel et environnemental <i>(Division et intitulé supprimés)</i></p> <p>Article 12 A <i>(nouveau)</i></p> <p>Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :</p> <p>1° À la fin de l'intitulé du chapitre III du titre II du livre II de la sixième partie, les mots : « et culturel » sont remplacés par les mots : « , culturel et environnemental » ;</p> <p>2° À la fin de l'article L.O. 6220-1, les mots : « et culturel » sont remplacés par les mots : « , culturel et environnemental » ;</p> <p>3° À la fin du premier alinéa, aux première et seconde phrases du deuxième alinéa, au troisième alinéa, à la fin de la première phrase du quatrième alinéa, à la première phrase de l'avant-dernier alinéa et à la fin du dernier alinéa de l'article L.O. 6223-1, les mots : « et culturel » sont remplacés par les mots : « , culturel et environnemental » ;</p>	<p>CHAPITRE IV</p> <p>Conseil économique, social, culturel et environnemental <i>(Maintien de la suppression de la division et de l'intitulé)</i></p> <p>Article 12 A</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>

Dispositions en vigueur

nombre de conseillers correspondant à l'importance de cette activité dans la vie économique, sociale et culturelle de Saint-Barthélemy.

Un arrêté du ministre chargé de l'outre-mer dresse la liste des organismes et des activités de la collectivité qui sont représentés au sein du conseil économique, social et culturel. Cet arrêté fixe également le nombre et les conditions de désignation des représentants de ces organismes et activités.

Les membres du conseil économique, social et culturel sont désignés pour cinq ans. Le conseil se renouvelle intégralement.

Les conseillers territoriaux ne peuvent être membres du conseil économique, social et culturel.

Art. L.O. 6223-2. – Le conseil économique, social et culturel établit son règlement intérieur. Il élit en son sein, au scrutin secret, conformément aux dispositions de ce règlement, son président et les membres de son bureau.

Le conseil territorial met à la disposition du conseil économique, social et culturel les moyens nécessaires à son fonctionnement. Ces moyens doivent permettre notamment d'assurer le secrétariat des séances du conseil.

Le conseil territorial met également ses services ou une partie de ceux-ci à la disposition du conseil économique, social et culturel, à titre permanent ou temporaire, notamment pour lui permettre de réaliser des études sur tout projet de sa compétence.

Le conseil économique, social et culturel dispose de l'autonomie financière. Son fonctionnement est assuré par une dotation spécifique qui constitue une dépense obligatoire inscrite au budget de la collectivité. Il peut recevoir des dons.

Texte du projet de loi

Texte adopté par la Commission

4° À la première phrase des premier et deuxième alinéas, au troisième alinéa et à la première phrase des trois derniers alinéas de l'article L.O. 6223-2, les mots : « et culturel » sont remplacés par les mots : « , culturel et environnemental » ;

Dispositions en vigueur

Son président est ordonnateur du budget du conseil économique, social et culturel ; il peut déléguer ses pouvoirs d'ordonnateur à un membre du bureau. Il peut adresser un ordre de réquisition au comptable de la collectivité dans les conditions fixées à l'article LO 274-5 du code des juridictions financières, mais ne peut pas déléguer ce pouvoir.

Le président du conseil économique, social et culturel assure la gestion du personnel administratif affecté dans les services du conseil. Il peut déléguer sa signature au secrétaire général et aux responsables administratifs du conseil.

Art. L.O. 6223-3. – I. – Le conseil économique, social et culturel est consulté par le conseil territorial sur la préparation et l'exécution du plan de la Nation dans la collectivité, sur la répartition et l'utilisation des crédits de l'État destinés à des investissements intéressant la collectivité, sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de Saint-Barthélemy, ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de la collectivité.

Le conseil économique, social et culturel donne son avis sur les résultats de leur mise en œuvre.

II. – Le conseil économique, social et culturel est consulté :

1° Sur les projets et propositions d'actes du conseil territorial à caractère économique, social et culturel ;

2° Sur les projets et propositions de délibérations fixant les principales orientations du développement économique, social et culturel de l'île, y compris en matière de développement durable.

III. – Il dispose pour donner son avis, dans les cas prévus aux I et II, d'un délai d'un mois, ramené à quinze jours en cas d'urgence déclarée par le président du conseil territorial. A

Texte du projet de loi

5° Aux premier et second alinéas du I, au premier alinéa, à la fin du 1° et au 2° du II, au premier alinéa du IV et au V de l'article L.O. 6223-3, les mots : « et culturel » sont remplacés par les mots : « , culturel et environnemental ».

Texte adopté par la Commission

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par la Commission
<p>l'expiration de ce délai, l'avis est réputé rendu.</p> <p>IV. – À la majorité des deux tiers de ses membres, le conseil économique, social et culturel décide de réaliser des études sur des questions relevant de ses compétences.</p> <p>Il peut également, à son initiative, donner son avis sur toute proposition de délibération.</p> <p>Il peut également être saisi pour avis par le représentant de l'État en matière économique, sociale ou culturelle.</p> <p>V. – Les rapports et avis du conseil économique, social et culturel sont rendus publics.</p> <p>.....</p> <p><i>Art. L.O. 6223-3. – Cf. supra art. 12 A</i></p>	<p>Article 12</p> <p>Le III de l'article L.O. 6223-3 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p>« III. – Il dispose pour donner son avis d'un délai :</p> <p>« 1° Dans les cas prévus aux I et 2° du II, d'un mois, ramené à quinze jours en cas d'urgence déclarée par le président du conseil territorial ;</p> <p>« 2° Dans le cas prévu au 1° du même II, de douze jours francs, ramené à un jour franc en cas d'urgence déclarée par le président du conseil territorial.</p> <p>« À l'expiration de ce délai, l'avis est réputé rendu. »</p>	<p>Article 12</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 6271-6. – Les charges correspondant à l'exercice des</i></p>	<p>CHAPITRE V</p> <p>Composition de la commission consultative d'évaluation des charges</p> <p>Article 13</p>	<p>CHAPITRE V</p> <p>Composition de la commission consultative d'évaluation des charges</p> <p>Article 13</p>

Dispositions en vigueur

compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences.

Il est créé dans la collectivité de Saint-Barthélemy une commission consultative d'évaluation des charges présidée par un magistrat de la chambre territoriale des comptes et composée de représentants de l'État, de la région et du département de la Guadeloupe et de la collectivité de Saint-Barthélemy. Elle est consultée sur les modalités de compensation des charges correspondant aux compétences transférées.

Le montant des dépenses résultant des accroissements de charges est constaté par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'outre-mer, après avis de la commission instituée par le présent article.

Texte du projet de loi

À la première phrase du deuxième alinéa de l'article L.O. 6271-6 du code général des collectivités territoriales, après les mots : « et composée », sont insérés les mots : « à parité » et les mots : « , de la région et du département de la Guadeloupe » sont supprimés.

Texte adopté par la Commission

(Sans modification)