

N° 125

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1982.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de Législation, du Suffrage Universel, du Règlement et d'Administration Générale (1), sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE modifiant diverses dispositions relatives à l'élection des conseils municipaux dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie française.

Par M. Paul PILLET,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Jean Geoffroy, Pierre Carous, Louis Virapoullé, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, Roland du Luart, Pierre Salvi, Lionel Cherrier, secrétaires ; Alphonse Arzel, Germain Authié, Marc Bécam, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Raymond Bouvier, Michel Charasse, Félix Ciccolini, François Collet, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Michel Darras, Michel Dreyfus-Schmidt, Jacques Eberhard, Edgar Faure, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Jacques Larché, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1198, 1244 et in-8° 270.

Sénat : 112 (1982-1983).

Elections et référendums. — Conseils municipaux - Maires délégués - Nouvelle-Calédonie - Polynésie française - Représentation proportionnelle - Territoires d'outre-mer.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSÉ GÉNÉRAL	3
INTRODUCTION	3
I. — Le régime électoral en vigueur dans les communes des deux territoires concernés	4
A. — Le mode de scrutin dans les communes de Polynésie française ; l'application des règles métropolitaines	4
B. — Le mode de scrutin dans les communes de Nouvelle-Calédonie : la représentation proportionnelle intégrale dans toutes les communes à l'exception de Nouméa	5
II. — Le texte adopté par l'Assemblée nationale : une extension de principe de la loi du 19 novembre 1982, mais un mode de scrutin particulier pour chacun des deux territoires	6
A. — Le principe de l'extension de la loi du 19 novembre 1982	6
B. — Le maintien de la situation actuelle en Polynésie française	7
C. — La généralisation de la représentation proportionnelle en Nouvelle-Calédonie	7
III. — Les propositions de votre Commission des Lois : la nécessité de tenir compte de l'avis des Assemblées territoriales	9
EXAMEN DES ARTICLES	14
Article premier : L'extension de la loi du 19 novembre 1982 aux communes de Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française	14
Article 2 : Le mode de scrutin dans les communes de Nouvelle-Calédonie	15
Article 3 : Le mode de scrutin dans les communes de Polynésie française	18
Article 4 : Les communes associées en Polynésie française	19
TABLEAU COMPARATIF	21
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION	28

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, qui a été adopté par l'Assemblée Nationale le 27 novembre dernier, contient diverses dispositions relatives au régime électoral des conseils municipaux dans les Territoires de Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la Polynésie Française.

L'article premier pose le principe de l'extension aux communes de ces deux territoires de la loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 qui a modifié les conditions d'élection des conseillers municipaux en métropole, mais prévoit cependant certaines adaptations rendues nécessaires en raison des situations géographique ou ethnique de ces Territoires.

Ainsi, pour le mode de scrutin, les articles 2 et 3 du projet de loi prévoient, conformément à l'avis des Assemblées territoriales concernées, des règles particulières ; en Nouvelle-Calédonie, le système de la proportionnelle intégrale, aujourd'hui applicable dans les communes de l'Intérieur et des Iles, serait étendu à Nouméa tandis que le mode de scrutin majoritaire serait maintenu dans l'ensemble des communes de Polynésie Française, quelle que soit l'importance de leur population.

Le projet de loi modifie enfin dans son article 4 les règles juridiques applicables aux communes associées de la Polynésie Française, en permettant notamment la désignation d'un maire délégué dans le chef-lieu de la commune, lorsque le maire n'y réside pas.

I. — LE RÉGIME ÉLECTORAL EN VIGUEUR DANS LES COMMUNES DES DEUX TERRITOIRES CONCERNÉS

A. — Le mode de scrutin dans les communes de Polynésie Française : l'application des règles métropolitaines

Avant l'entrée en vigueur de la loi n° 71-1028 du 24 décembre 1971, la Polynésie Française connaissait une dualité de régime entre la ville de Papeete, commune de plein exercice depuis un décret du 20 mai 1890, la commune d'Uturoa, créée en 1945 et celles de Faaa et Pirae instituées en 1965, d'une part et les 109 districts dont les premiers furent créés en 1870, mais qui n'étaient dotés, en fait, d'aucune autonomie réelle de décision.

La loi de 1971 a procédé à une unification de ces régimes en même temps qu'elle regroupait les 109 districts, devenant à cette occasion des sections, en 44 nouvelles communes. Par la suite, la loi du 19 décembre 1977 a rendu applicables, en les adaptant, les dispositions du Code des communes sur l'organisation et les finances communales.

L'élection des conseils municipaux est donc soumise aux mêmes règles que celles qui étaient en vigueur en métropole avant l'intervention de la loi du 19 novembre 1982 et plus précisément à l'article L 252 du Code électoral qui, dans sa rédaction antérieure, prévoyait le scrutin majoritaire dans les communes de 30 000 habitants au plus.

Dans la mesure où, aujourd'hui encore, aucune commune ne dépasse ce seuil, le scrutin majoritaire concerne donc l'ensemble des conseils municipaux de la Polynésie Française.

B. — Le mode de scrutin dans les communes de Nouvelle-Calédonie : la représentation proportionnelle intégrale dans toutes les communes à l'exception de Nouméa

Nouméa, chef-lieu du Territoire, a été érigé en commune de plein exercice par un décret du 8 mars 1879 qui y a institué un conseil municipal.

Dans l'Intérieur et les Iles, un arrêté territorial du 7 avril 1888 a prévu la création de « commissions municipales » dotées de la personnalité morale, mais soumises à une tutelle étroite des autorités territoriales. Ces commissions furent transformées en municipalités en janvier 1961.

C'est la loi du 3 janvier 1969 qui a introduit l'institution communale dans le Territoire de Nouvelle-Calédonie. Pour l'application de cette loi, un décret du 28 mars 1969 créa trente communes auxquelles il faut, depuis 1977, ajouter celle de Poum.

Conformément à l'article 8 du décret de 1879, les conseillers municipaux de Nouméa étaient élus au scrutin de liste pour toute la commune ; ce scrutin de liste était plurinominal à deux tours.

La loi du 8 juillet 1977 qui a étendu les principales dispositions des Livres I et II du Code des communes, a abrogé cette disposition pour appliquer les règles de la métropole, c'est-à-dire le scrutin majoritaire à deux tours sur listes bloquées, dans les communes de plus de 30 000 habitants, en fait à Nouméa, qui est la seule commune du Territoire à dépasser ce seuil avec ses 56 078 habitants selon le recensement de 1976.

Pour les communes de moins de 30 000 habitants, c'est-à-dire pour toutes les autres communes du Territoire, la loi de 1977 maintenait la représentation proportionnelle intégrale, sans panachage, ni vote préférentiel.

Cette disharmonie a été à maintes reprises critiquée, car le plus grand nombre des communes de l'Intérieur et des Iles comprend une forte majorité de Mélanésiens alors que la population de Nouméa est en majorité européenne, le scrutin majoritaire conduisant à une représentation insuffisante des autres ethnies.

**II. — LE TEXTE ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE :
UNE EXTENSION DE PRINCIPE DE LA LOI
DU 19 NOVEMBRE 1982, MAIS UN MODE
DE SCRUTIN PARTICULIER POUR CHACUN
DES DEUX TERRITOIRES**

A. — Le principe de l'extension de la loi du 19 novembre 1982

Dans son article premier, le projet de loi rend applicables dans les Territoires de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française, les dispositions de la loi du 19 novembre 1982 sous réserve toutefois :

- des dispositions concernant le régime communal de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie Française ;
- et des règles particulières prévues par le présent projet de loi.

Or, ces règles particulières constituent l'essentiel de la loi du 19 novembre 1982, dans la mesure où elles concernent les conditions particulières qui régiront l'élection des conseillers municipaux dans ces deux territoires.

Si l'on ajoute à cela que les articles 6 à 8 de la loi du 19 novembre 1982 sur l'inscription des Français établis à l'étranger ont déjà été rendus applicables aux territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale, force est bien de constater que cette extension a une portée limitée.

Plus précisément, l'article premier a pour effet d'étendre aux Territoires d'outre-mer :

- l'augmentation des effectifs des conseils municipaux et l'assouplissement des règles relatives au nombre des adjoints ;
- l'abaissement à 18 ans de la limite d'âge pour l'éligibilité des conseillers municipaux et à 21 ans pour le maire ;
- les modifications intervenues dans le régime des inéligibilités et des incomptabilités ;

— les conditions de désignation des délégués sénatoriaux.

Quant au mode de scrutin, il serait soumis à des règles spécifiques tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie Française.

B. — Le maintien de la situation actuelle en Polynésie Française

La loi du 19 novembre 1982 a institué la représentation proportionnelle avec un correctif majoritaire dans les communes de plus de 3 500 habitants.

Dans son projet de loi initial, le Gouvernement a souhaité étendre aux communes de Polynésie Française ce nouveau mode de scrutin tout en fixant le seuil de son application à 10 000 habitants.

Le choix de ce seuil était sans doute destiné à appliquer la réforme aux trois communes les plus peuplées du Territoire :

- Papeete (23 453 h)
- Faaa (17 027 h)
- Pirae (12 445 h).

Pour toutes les autres communes, le mode de scrutin eût été celui que l'Assemblée Nationale a retenu pour les communes de métropole qui comptent moins de 3 500 habitants.

Mais compte tenu de l'avis défavorable que l'Assemblée territoriale de Polynésie Française a rendu en application de l'article 74 de la Constitution, l'Assemblée Nationale a décidé, sur la proposition de sa Commission des Lois, de maintenir le droit actuel ; elle s'est bornée à étendre à toutes les communes, quelle que soit l'importance de leur population, les dispositions que le législateur a réservées en métropole aux communes de moins de 3 500 habitants.

C. — La généralisation de la représentation proportionnelle en Nouvelle-Calédonie

Conformément à l'avis de l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie et dépendances, le texte adopté par l'Assemblée Nationale

étend à l'ensemble des communes du Territoire des dispositions qui ont été consacrées par la loi du 8 juillet 1977 pour les communes de moins de 30 000 habitants.

Ainsi, comme pour la Polynésie Française, les conseils municipaux de Nouvelle-Calédonie seraient soumis à un régime uniforme et différent de celui qui existe en métropole.

III. — LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : LA NÉCESSITÉ DE TENIR COMPTE DE L'AVIS DES ASSEMBLÉES TERRITORIALES

Votre Commission des Lois qui est compétente pour l'ensemble des projets ou propositions de loi sur les territoires d'outre-mer, a pour tradition de se conformer à l'avis de la majorité des conseillers territoriaux.

Telle a été son attitude lors de la discussion du projet de loi autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour la Nouvelle-Calédonie ; votre commission a d'ailleurs regretté à cette occasion que le Gouvernement ne se soit pas rangé à l'avis de l'Assemblée territoriale qui a marqué son hostilité à l'encontre du recours à la procédure des ordonnances.

Dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, le Gouvernement s'est engagé par avance à respecter l'avis de l'Assemblée territoriale de Polynésie Française qui n'était pas encore connu lorsque ce projet de loi a été adopté en Conseil des Ministres. Cet engagement a été tenu, puisque le Gouvernement a accepté le maintien du régime électoral actuel pour l'ensemble des communes de Polynésie Française.

On peut certes regretter que le projet de loi conduise à des disparités qui peuvent être jugées substantielles entre les communes de la métropole et celles des territoires d'outre-mer. Mais ces disparités trouvent leur justification dans les spécificités de chacun de ces Territoires, qui, aux termes de l'article 74 de notre Constitution, ont « une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République ».

La Polynésie française.

S'agissant de la Polynésie Française, l'Assemblée territoriale a rappelé, dans l'avis qu'elle a adopté le 5 novembre dernier, que « les Maires de la Polynésie Française ont eu... l'occasion de manifester leur opposition ferme à l'introduction de la proportionnelle pour l'élection

des conseils municipaux en Polynésie Française lesquels fonctionnent parfaitement avec les dispositions existantes ». L'Assemblée territoriale a donc rejeté la correction proportionnelle apportée au système majoritaire « compte tenu, notamment, de la politisation excessive qu'elle risque d'entraîner dans les débats des conseils municipaux ».

Quelle que soit l'opinion de chacun sur les avantages et les inconvénients de la représentation proportionnelle, votre Commission des Lois ne peut donc que vous proposer de suivre l'avis de l'Assemblée territoriale en maintenant le scrutin majoritaire pour toutes les communes de Polynésie Française.

La Nouvelle-Calédonie

L'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie a donné un avis favorable aux dispositions du projet de loi généralisant le système de la représentation proportionnelle sur le territoire.

Cet avis favorable ne doit pas être mis uniquement en relation avec le changement de majorité intervenu au sein des institutions territoriales, notamment au Conseil de Gouvernement, qui comprend, depuis juillet dernier, des représentants du Front Indépendantiste, de la Fédération pour une Nouvelle Société Calédonienne et un conseiller de Gouvernement indépendant, car l'extension de la représentation proportionnelle à Nouméa correspond à une demande déjà ancienne de la majorité des élus territoriaux.

Saisie en 1964 par le Gouvernement qui souhaitait instaurer à Nouméa un scrutin de liste bloqué, l'Assemblée territoriale a adopté par 17 voix contre 8 un vœu tendant à ce que la municipalité de Nouméa soit élue à la proportionnelle.

L'Assemblée territoriale a réitéré ce vœu lors de sa séance du 13 juin 1980 par 17 voix contre 12 ; elle a de ce fait donné son approbation à un amendement adopté par le Sénat le 24 avril 1980.

Il faut en effet rappeler que, lors de l'examen d'un projet de loi complétant la loi du 8 juillet 1977 sur le régime communal, qui est resté en instance sur le Bureau de l'Assemblée Nationale, votre Commission des Lois a estimé souhaitable d'insérer dans ce texte un article additionnel tendant à prévoir l'élection du Conseil municipal de Nouméa au suffrage proportionnel ; cet amendement a été adopté par le Sénat à une large majorité (1).

(1) Débats Sénat du 24 avril 1980 (J.O. du 25 avril pp. 1499 et 1500).

Votre Commission des lois ne peut aujourd'hui que vous proposer de confirmer le vote de 1980, conformément au vœu de la majorité des élus territoriaux de Nouvelle-Calédonie.

Pour justifier sur le fond de la généralisation de la représentation proportionnelle, il suffit à votre commission de rappeler les arguments qui ont été développés à l'époque devant le Sénat.

Les communes de Nouvelle-Calédonie, y compris Nouméa, se trouvent dans une situation spécifique qui résulte du caractère pluriethnique de la population comme le montrent les tableaux suivants, le premier sur la population de Nouméa, le second concernant les autres communes de l'Intérieur du Territoire.

RÉPARTITION ETHNIQUE DE LA POPULATION DE NOUMÉA

Nouméa	Population	Pourcentage
Européens	30 895	55,2
Mélanésiens	10 064	17,9
Wallisiens	4 336	7,7
Polynésiens	3 760	6,7
Indonésiens	2 743	4,9
Vietnamiens	1 535	2,7
Autres	2 745	4,9
Total	56 078	100,0

**IMPORTANCE DE LA POPULATION MÉLANÉSIENNE
DANS LES COMMUNES DE L'INTÉRIEUR**

	% de population communale mélansienne
SUBDIVISION SUD :	
Yaté	83,8
Païta	26,1
Bouloupari	41
La Foa	33,2
Farino	5,7
Sarraméa	82,9
Thio	46,7
Canala	78
Moindou	58,3
SUBDIVISION EST :	
Hienghène	82
Houailou	72,3
Poindimié	76,3
Ponérihouen	84,7
Pouébo	89
Touho	77,9
SUBDIVISION OUEST :	
Bourail	31,8
Kaala-Gomen	69,1
Koné	64,4
Koumac	43,9
Ouégoa	68,1
Poum	63,6
Poya	44
Voh	60,8
Pouembout	41

Source : Service de la Statistique, des Domaines, Haut-Commissariat et J.-P. Doumenge.

Pour ce qui est des Iles Loyauté (Lifou, Maré et Ouvéa), de l'Ile des Pins et des Iles Bélep, les Mélanésiens représentent plus de 90 % de la population communale.

Pour maintenir la coexistence harmonieuse entre toutes les ethnies, il importe de permettre leur représentation équitable dans les conseils municipaux; toutes les ethnies doivent participer à la vie publique.

A ce titre, la représentation proportionnelle intégrale paraît le système le plus approprié pour préserver les droits des minorités ethniques, qu'il s'agisse de la minorité européenne dans la plupart des communes de l'Intérieur ou des Iles, ou des minorités non européennes, notamment mélanésienne et wallisienne, dans la ville de Nouméa.

Le changement du mode de scrutin ne se traduira pas par des changements importants dans la conduite des affaires municipales de Nouméa, mais l'introduction de la proportionnelle présente un avantage inappréciable, celui de permettre de retrouver au sein du conseil municipal la diversité ethnique qui caractérise aussi la population du chef-lieu du Territoire.

Ainsi, pour la Nouvelle-Calédonie comme pour la Polynésie française, votre Commission des Lois vous propose d'approuver l'économie générale du texte adopté par l'Assemblée nationale, dans la mesure où il prend en considération l'avis des assemblées territoriales intéressées.

A l'occasion de l'examen des articles, votre commission soumettra à l'approbation du Sénat deux amendements d'ordre essentiellement technique.

Le premier amendement a pour objet de viser avec une plus grande précision les dispositions de la loi du 19 novembre 1982 qui sont effectivement rendues applicables dans les territoires d'outre-mer.

Quant au second amendement, il vise à modifier directement la loi du 8 juillet 1977 sur le régime communal de Nouvelle-Calédonie afin de supprimer dans le texte même de cette loi la disharmonie entre Nouméa et les autres communes du Territoire.

C'est sous la réserve de ces deux amendements que votre commission vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

L'extension de la loi du 19 novembre 1982 aux communes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française

L'article premier du projet de loi pose le principe de l'extension de la loi du 19 novembre 1982 aux communes des territoires d'outre-mer :

— sous réserve de la loi du 8 juillet 1977 sur le régime communal de Nouvelle-Calédonie et de la loi du 29 décembre 1977 sur le régime communal en Polynésie française ;

— et sous réserve des règles particulières prévues par le présent texte.

Votre Commission des Lois s'est tout d'abord interrogée sur la portée juridique sur la première de ces réserves. Quelle peut être en effet la signification juridique de cette formule ? Son ambiguïté donnera lieu à des incertitudes sur les dispositions de la loi du 19 novembre 1982 qui sont effectivement applicables dans les territoires d'outre-mer, ce qui ne manquera pas de préjudicier à une bonne application de la loi.

Par ailleurs, la rédaction de l'article premier confère à l'extension de la loi du 19 novembre 1982 une valeur de principe.

Or, les dispositions les plus importantes de la loi du 19 novembre 1982, c'est-à-dire celles concernant le mode de scrutin des élections municipales, sont écartées au bénéfice de règles particulières tant aux communes de Nouvelle-Calédonie qu'à celles de Polynésie française. Il faut ajouter à cela que les trois articles du chapitre II relatif à l'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales et au vote par procuration ont été rendus applicables aux territoires d'outre-mer par l'effet de l'article 20 de ladite loi ; il ne serait pas souhaitable que le Parlement procède à une nouvelle extension qui ne serait qu'une simple répétition.

L'amendement présenté par votre Commission tend à remédier à ce double inconvénient par une nouvelle rédaction de l'article premier.

Cette rédaction présente ainsi l'avantage de mentionner celles des dispositions qui sont effectivement rendues applicables aux communes de territoires d'outre-mer, à savoir :

- l'article premier sur les effectifs des conseils municipaux ;
- le chapitre III sur l'effectif des conseils municipaux et le nombre des adjoints ;
- le chapitre IV énumérant diverses dispositions, à l'exception de l'article 19 consacré au régime électoral de Paris, Lyon et Marseille.

Cette extension s'effectuerait sous réserve des dispositions de l'article 18 de la loi du 8 juillet 1977 et de celles de l'article 20 de la loi du 20 décembre 1977.

Cette réserve se justifie par le fait que ces deux articles procèdent à plusieurs substitutions d'ordre terminologique pour tenir compte de l'organisation particulière des institutions territoriales ; à titre d'exemple, il conviendra, pour l'application de la loi du 19 novembre 1982, de substituer aux termes de « conseil général » ceux d' « assemblée territoriale ».

Tel est l'objet de l'amendement que votre Commission soumet à votre approbation.

Art. 2.

Le mode de scrutin dans les communes de Nouvelle-Calédonie

L'article 2 du texte adopté par l'Assemblée nationale a pour premier objet d'étendre à toutes les communes les dispositions particulières prévues par la loi du 8 juillet 1977 pour les communes de moins de trente mille habitants : la représentation proportionnelle intégrale sans panachage ni vote préférentiel serait donc applicable à Nouméa.

Il s'ensuit que les dispositions de la loi du 19 novembre 1982 relatives au mode de scrutin dans les communes de moins de 3 500 habitants ne trouveraient pas application en Nouvelle-Calédonie.

Pour ce qui concerne les dispositions particulières aux communes dépassant ce seuil, l'article 2 du projet de loi écarte expressément les

articles L 260, L 261, troisième alinéa, L 262, à l'exception du troisième alinéa, L 264, L 265 à L 270 du Code électoral.

Seraient a contrario applicables aux communes de Nouvelle-Calédonie :

— le premier alinéa de l'article L 261 : « La commune forme une circonscription électorale unique » ;

— le deuxième alinéa de l'article L 261 qui concerne le sectionnement électoral dans les communes dont la population varie entre 3 500 et 30 000 habitants ;

— le troisième alinéa de l'article 262 : « Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges » ;

— l'article L 263 : « Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale, ni sur plus d'une liste » ;

— l'article L 266 interdisant « l'enregistrement de la déclaration de candidature d'une liste sur laquelle figure un candidat inéligible en vertu des dispositions de l'article L 203 ».

L'article 2 du projet de loi interdit enfin le sectionnement électoral dans les communes de plus de trente mille habitants.

Pour les raisons qui ont été développées à l'occasion de l'exposé général, votre Commission des Lois a accepté le principe de l'extension de la représentation proportionnelle à Nouméa.

L'amendement qu'elle vous propose d'accepter est d'ordre essentiellement technique.

En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 2 du projet de loi étend à toutes les communes la représentation proportionnelle intégrale, sans modifier la disposition de la loi du 8 juillet 1977 qui prévoit un scrutin majoritaire pour les communes de plus de trente mille habitants.

Cette méthode doit être critiquée car il ne saurait y avoir de modification implicite de textes en vigueur.

La démarche retenue par le Gouvernement conduit d'ailleurs à une répétition et à une contradiction.

L'extension de l'article L 263 du Code électoral qui, dans sa nouvelle rédaction, prohibe la présentation d'une candidature dans plus d'une circonscription électorale ou sur plus d'une liste est dépourvue de la moindre utilité, car cette règle est déjà prévue par le sixième alinéa du paragraphe 1 de l'article 3 de la loi du 8 juillet 1977.

La contradiction concerne le sectionnement électoral. Dans la mesure où il étend aux communes de Nouvelle-Calédonie le deuxième alinéa de l'article L 261 (nouveau) du Code électoral, l'article 2 du projet de loi laisse à penser que les articles L 254 à L 255-1 du Code électoral sont applicables aux communes de Nouvelle-Calédonie, dont la population est comprise entre 3 500 et 30 000 habitants. Or, l'article L 255 s'en remet au conseil général pour procéder au sectionnement des communes, ce qui est antinomique avec la loi du 8 juillet 1977 qui confie ce pouvoir non pas à l'Assemblée territoriale, mais au Haut-Commissaire de la République.

Pour éviter toutes ces difficultés, votre Commission vous propose d'insérer dans le texte même de la loi du 8 juillet 1977 les modifications qui répondent au vœu de l'Assemblée territoriale de Nouvelle-Calédonie.

Art. 3.

Le mode de scrutin dans les communes de Polynésie française

L'article 3 du projet de loi, tel qu'il a été modifié par l'Assemblée nationale, étend à toutes les communes de Polynésie française les dispositions du chapitre II du titre IV du livre premier du Code électoral qui régit en métropole les seules communes de moins de 3 500 habitants.

Votre Commission vous propose d'accepter le maintien de la situation actuelle, conformément à la délibération de l'Assemblée territoriale.

Votre Commission se doit toutefois d'indiquer au Sénat que l'avis de l'Assemblée territoriale a émis des réserves à l'encontre de l'augmentation du nombre des conseillers municipaux, au motif que les problèmes de transport entraînant déjà dans certains secteurs des difficultés pour atteindre un quorum nécessaire à la réunion des conseils municipaux, « la nouvelle disposition ne viendrait qu'accentuer cette difficulté majeure ».

Par ailleurs, l'Assemblée territoriale a repris le vœu formulé à l'unanimité par les maires de Polynésie française, à savoir que soit entrepris d'urgence avant les élections municipales de mars 1983 le recensement de la population de la Polynésie française.

Sous le bénéfice de ces deux observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter l'article 3 dans le texte voté par l'Assemblée nationale.

Art. 4.

Les communes associées en Polynésie française

Par l'effet de la loi du 24 décembre 1971, les 109 districts de Polynésie française ont été regroupés en 44 communes.

Lorsque la commune était composée de plusieurs districts, ceux-ci ont été transformés en **sections de communes** à statut spécial, chacune d'elles étant administrée par un adjoint au maire. Lorsqu'une section n'élisait qu'un conseiller municipal, celui-ci était de plein droit adjoint de la section ; dans le cas contraire, l'adjoint était élu par et parmi les conseillers municipaux de la section. (3)

L'article 17 de la loi du 29 décembre 1977 a transformé les sections de communes en **communes associées** en même temps qu'elle leur rendait applicables les dispositions du chapitre III du titre V du livre premier du Code des communes, relatives aux communes associées.

Ces dispositions qui sont issues de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, définissent en effet un statut d'autonomie répondant assez exactement aux besoins des anciennes sections polynésiennes qui, pour la plupart, correspondent à des îles éparses.

La loi du 29 décembre 1977 a cependant laissé subsister une particularité qui les différencie des communes associées de métropole : au lieu d'être l'émanation du conseil municipal tout entier, le maire délégué de Polynésie française est élu par et parmi les seuls conseillers de la section correspondante.

Lors de l'examen d'un projet de loi tendant à compléter la loi du 29 décembre 1977, le Sénat a, dans sa séance du 24 avril 1980, adopté, après l'intervention de notre excellent collègue M. Daniel Millaud, une disposition confirmant cette solution : le maire délégué est élu par et

parmi les conseillers de la commune associée au scrutin secret et à la majorité absolue.

Cette disposition prévoyait également, compte tenu de la spécificité géographique des communes de la Polynésie française dont le territoire s'étend parfois sur plusieurs îles que, lorsque le maire ne réside pas au chef-lieu de la commune, il peut être institué un maire délégué pour ce chef-lieu.

L'article 4 du projet de loi reprend les termes mêmes du texte adopté par le Sénat en avril 1980.

Saisie de cette proposition de modification, l'Assemblée territoriale de Polynésie française a émis, le 5 novembre 1982, l'avis suivant :

« Le projet consiste dans l'institution d'un maire délégué au chef-lieu d'une commune lorsque celle-ci comprend une ou plusieurs communes associées et que le maire ne réside pas au chef-lieu.

« De telles situations sont fréquentes en Polynésie où l'absence d'une autorité dotée des pouvoirs suffisants au chef-lieu est préjudiciable à la gestion communale.

« Les problèmes sont accrus dans le cas de communes associées constituées par des îles différentes.

« Par conséquent, la proposition d'instituer un maire délégué au chef-lieu lorsque le maire n'y réside pas constitue une nette amélioration de la situation existante. »

Votre Commission ne peut donc que vous proposer de confirmer votre vote du 24 avril 1980 en adoptant sans modification l'article 4 du projet de loi.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.</p> <p>Art. 3. — Au livre premier, titre II, « Organes de la commune » sont applicables :</p> <p>I. — Au chapitre premier « Conseil municipal » :</p> <ul style="list-style-type: none">• Les articles L. 121-1 et L. 121-2 ;• L'article L. 121-3 sous la réserve que le mode de	<p>Article premier</p> <p>La loi n° du modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales est applicable aux territoires de la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances ainsi que de la Polynésie française, sous réserve des dispositions prévues aux articles suivants et de celles de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et de la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal de la Polynésie française.</p> <p>Art. 2.</p> <p>Les dispositions électorales particulières prévues par l'article 3-I de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 sont étendues à toutes les communes du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances.</p>	<p>Article premier</p> <p>La loi n° 82-974 du 19 novembre 1982 modifiant...</p> <p>... ainsi que la Polynésie française, <i>sous réserve des dispositions prévues aux articles suivants et de celles...</i></p> <p>... française.</p> <p>Art. 2.</p> <p><i>Alinéa sans modification.</i></p>	<p>Article premier</p> <p>Les dispositions de l'article premier, du chapitre III ainsi que du chapitre IV, à l'exception des articles 19 et 20, modifiant le Code électoral et le Code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales sont applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ainsi que de la Polynésie française, sous réserve des dispositions prévues à l'article 18 de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977, modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et à l'article 20 de la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977, modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.</p> <p>Art. 2.</p> <p>I. — Les alinéas 4 à 6 de l'article 3 de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sont remplacés par les dispositions suivantes :</p> <p>« • L'article L. 121-3 sous la réserve que le mode</p>

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>scrutin pour l'élection des conseils municipaux des communes de moins de 30 000 habitants soit régi, non par les articles L. 252, L. 253, L. 255, L. 256 à L. 258 (deux premiers alinéas) du Code électoral, mais par les dispositions suivantes :</p>	<p>Les articles L. 260, L. 261 (troisième alinéa), L. 262, L. 264, L. 265, L. 267 à L. 270 du Code électoral, ne sont pas applicables à ces communes.</p>	<p>Les articles... ... L. 262, à l'exception du troisième alinéa, L. 264... ... à ces communes.</p>	<p>de scrutin pour l'élection des conseils municipaux soit régi non par les articles L. 252, L. 253, L. 255, L. 256 à L. 258 (alinéas premier et 2), L. 260 à L. 270 du Code électoral, mais par les dispositions suivantes :</p>
<p>« Les conseils municipaux des communes de moins de 30 000 habitants sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel.</p>	<p>Le sectionnement électoral ne peut avoir lieu dans les communes de plus de 30 000 habitants.</p>	<p><i>Alinéa sans modification.</i></p>	<p>« Les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel.</p>
<p>« Le sectionnement électoral d'une commune est fait par le haut-commissaire, sur son initiative ou celle du conseil municipal ou d'électeurs de la commune concernée. Une enquête est ouverte à la mairie intéressée et le conseil municipal consulté.</p>			<p>« La commune forme une circonscription électorale unique ».</p>
<p>« Nul ne peut être candidat dans plus d'une circonscription électorale ni sur plus d'une liste.</p>			<p>« Dans les communes de 30'000 habitants au plus, un sectionnement électoral peut être fait par le haut-commissaire, ... (le reste de l'alinéa sans changement).</p>
<p>« Chaque liste doit comprendre autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir.</p>			
<p>« Une déclaration de candidature est obligatoire.</p>			
<p>« La déclaration de candidature résulte du dépôt à la subdivision administrative en double exemplaire, au plus tard huit jours avant la date du scrutin, d'une liste</p>			

Texte en vigueur

répondant aux conditions ci-dessus ; il est est délivré récépissé.

« Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire désigné par lui.

« La déclaration comporte la signature de chaque candidat, sous réserve de la possibilité pour tout candidat de compléter la déclaration collective non signée de lui par une déclaration individuelle faite dans le même délai et portant sa signature.

« Elle désigne expressément :

« 1° le titre de la liste présentée ;

« 2° les nom, prénoms, date et lieu de naissance de chacun des candidats.

« Récépissé ne peut être délivré que si les conditions énumérées ci-dessus sont remplies.

« Aucun retrait volontaire ou remplacement de candidat n'est accepté après l'expiration du délai de dépôt des déclarations des candidats.

**Texte
du projet de loi**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

II. — Après le onzième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Est interdit l'enregistrement de la déclaration de candidature d'une liste sur laquelle figure un candidat inéligible en vertu des dispositions de l'article L. 203 du Code électoral ».

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>« Les retraits des listes complètes qui interviennent avant l'expiration de ce délai sont enregistrés; ils comportent la signature de la majorité des candidats.</p>			
<p>« En cas de décès de l'un des candidats avant le scrutin, les candidats ont la faculté de le remplacer au rang de leur choix. Ce remplacement doit être notifié au chef de subdivision administrative, qui en délivre récépissé, par le candidat tête de liste ou par son mandataire.</p>			
<p>« Est nul tout bulletin qui comporte des adjonctions ou suppressions de noms ou modifie l'ordre de présentation.</p>			
<p>« Est nul tout bulletin établi au nom d'une liste dont la déclaration de candidature n'a pas été régulièrement enregistrée,</p>			
<p>« Les sièges sont attribués entre les diverses listes suivant la règle de la plus forte moyenne.</p>			<p>III. — Après le vingt-et-unième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges ».</p>

Texte en vigueur

**Texte
du projet de loi**

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

**Propositions
de la Commission**

Loi n° 77-744 du 8 juillet
1977

« Dans le cas où deux listes ont la même moyenne et qu'il ne reste qu'un siège à pourvoir, le siège est attribué à la liste qui a recueilli le plus grand nombre de suffrages ; lorsque les deux listes ont la même moyenne et le même nombre de suffrages, le siège est attribué au plus âgé des candidats.

« En cas de vacances, par décès, démissions ou pour quelque cause que ce soit, les candidats de la liste attributaire du siège vacant sont proclamés élus dans l'ordre de présentation.

« Si tous les candidats de la liste ont été élus, il est procédé, dans les trois mois suivant la dernière vacance, à une élection partielle au scrutin uninominal à un tour, en cas de vacance isolée, et au scrutin de liste avec représentation proportionnelle dans les conditions ci-dessus déterminées en cas de vacances simultanées.

« Lorsque la moitié des sièges d'un conseil municipal sont vacants pour quelque cause que ce soit, il est procédé à des élections générales dans la commune, dans le délai de trois mois suivant la dernière vacance, sauf si la dernière vacance intervient moins d'un an avant le renouvellement du conseil municipal, auquel cas il n'y a pas lieu à élection. » ;

• l'article L. 121-4, la durée maximale de la suspension étant toutefois portée de un à deux mois ;

Texte en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<ul style="list-style-type: none">• l'article L. 121-5, le délai imparti pour procéder à la nomination de la délégation spéciale étant toutefois porté de huit à quinze jours ;• les articles L. 121-6 à L. 121-25 et L. 121-27 ;• l'article L. 121-26 à l'exception des troisième et dernier alinéas ;• l'article L. 121-28 à l'exception des 2°, 4°, 5°, 7° et 9°, et sous réserve, dans le 1°, de remplacer les mots « des routes nationales et des chemins départementaux » par les mots « des routes territoriales », et au 8° de supprimer les mots « prévues à l'article L. 142-2 » ;• les articles L. 121-29 à L. 121-37 ;• l'article L. 121-38 à l'exception du 4°, et sous réserve des modifications suivantes : la mention de « la caisse centrale de coopération économique » est ajoutée à la liste des établissements figurant au 1° ; la rédaction du 5° est la suivante : « le statut et les échelles de traitement du personnel communal » ;• l'article L. 121-39.	<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>Dans le territoire de la Polynésie française, le chapitre II du titre IV du Livre premier du Code électoral s'applique aux communes de moins de 10 000 habitants.</p> <p>Le chapitre III du titre IV du Livre premier s'applique aux communes de 10 000 habitants et plus.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>« Les dispositions du Chapitre II du Titre IV du Livre premier du Code électoral sont étendues à toutes les communes du Territoire de la Polynésie française ».</p> <p>Alinéa supprimé.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p>Sans modification.</p>

Texte en vigueur

Loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.

Art. 5. — Au Livre premier titre V « Intérêts propres à certaines catégories d'habitants », sont applicables :

I. — Chapitre premier.

Section de commune :

— les articles L. 151-1 à L. 151-14.

II. — Chapitre III.

Communes associées :

— l'article L. 153-1 à l'exception du 4° ;

— l'article L. 153-2 sous réserve qu'au deuxième alinéa l'élection du maire délégué se fasse parmi les conseillers de la section dans les conditions prévues par l'article L. 122-3 ;

— les articles L. 153-3 à L. 153-8.

**Texte
du projet de loi**

Art. 4.

Le II de l'article 5 de la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française est remplacé par les dispositions suivantes :

« II. — CHAPITRE III

« Communes associées :

« — l'article L. 153-1 à l'exception du quarto ;

« — l'article L. 153-2, sous réserve que son deuxième alinéa soit ainsi modifié :

« *Après ce renouvellement ou en cas de vacance, le maire délégué est élu par et parmi les conseillers de la commune associée dans les conditions de l'article L. 122-4.* »

et qu'il soit complété par un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« *Lorsqu'une commune comprend une ou plusieurs communes associées et que son maire ne réside pas au chef-lieu de la commune, il peut être institué à ce chef-lieu un maire délégué selon les modalités prévues à l'alinéa précédent.* »

« — les articles L. 153-3 à L. 153-8. »

**Texte adopté
par l'Assemblée nationale**

Art. 4.

Sans modification.

**Propositions
de la Commission**

Art. 4.

Sans modification.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION

Article premier

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

Les dispositions de l'article premier, du chapitre III ainsi que du chapitre IV, à l'exception des articles 19 et 20 modifiant le code électoral et le code des communes et relative à l'élection des conseillers municipaux et aux conditions d'inscription des Français établis hors de France sur les listes électorales, sont applicables dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, ainsi que de la Polynésie française, sous réserve des dispositions prévues à l'article 18 de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977, modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et à l'article 20 de la loi n° 77-1460 du 29 décembre 1977, modifiant le régime communal dans le territoire de la Polynésie française.

Art. 2.

Amendement : Rédiger cet article comme suit :

I. — Les alinéas 4 à 6 de l'article 3 de la loi n° 77-744 du 8 juillet 1977 modifiant le régime communal dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances sont remplacés par les dispositions suivantes :

« • l'article L. 121-3 sous la réserve que le mode de scrutin pour l'élection des conseils municipaux soit régi non par les articles L. 252, L. 253, L. 255, L. 256 à L. 258 (alinéas premier et 2), L. 260 à L. 270 du Code électoral, mais par les dispositions suivantes :

« Les conseils municipaux sont élus au scrutin de liste avec représentation proportionnelle sans panachage ni vote préférentiel.

« La commune forme une circonscription électorale unique ».

« Dans les communes de 30 000 habitants au plus, un sectionnement électoral peut être fait par le haut-commissaire, ... (le reste de l'alinéa sans changement).

II. — Après le onzième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Est interdit l'enregistrement de la déclaration de candidature d'une liste sur laquelle figure un candidat inéligible en vertu des dispositions de l'article L. 203 du Code électoral ».

III. — Après le vingt-et-unième alinéa de cet article, il est inséré un nouvel alinéa ainsi rédigé :

« Les listes qui n'ont pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne sont pas admises à répartition des sièges ».