

SENAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1979-1980

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 juin 1980.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES (1),
DE LÉGISLATION, DU SUFFRAGE UNIVERSEL, DU RÈGLEMENT
ET D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée Nationale,
prorogeant le mandat des Conseillers Généraux
de Saint-Pierre-et-Miquelon,

Par M. Pierre SALVI,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, Président; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Louis Virapoullé, Yves Estève, vice-présidents; Charles de Cuttoli, Charles Lederman, Pierre Salvi, Paul Girod, secrétaires; Armand Bastit Saint-Martin, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Lionel Cherrier, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Jacques Eberhard, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Pierre Jourdan, Jacques Larché, Pierre Marilhacy, Jean Nayrou, Jean Ooghe, Guy Petit, Hubert Peyou, Paul Pillet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Roger Romani, Marcel Rudloff, Pierre Schiélé, Franck Sérusclat, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud, Lionel de Tinguy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (6^e législ.) : 1735, 1784 et in-8° 317.

Sénat : 340 (1979-1980).

MESDAMES, MESSIEURS,

Le département de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans lequel une délégation de notre Commission des Lois a eu la chance d'effectuer un séjour du 17 au 20 juillet 1976, a une importance sans commune mesure avec sa superficie.

Cette importance provient de son histoire et des nombreux bouleversements qu'elle a connu, mais surtout de sa position qui fait de lui « la vitrine de la France en Amérique du Nord ».

Peuplées de 5.600 habitants environ, descendants de marins qui pratiquaient la pêche à la morue sur les bancs de Terre-Neuve, les îles de Saint-Pierre-et-Miquelon n'occupent qu'une surface réduite : 242 km². L'île de Miquelon, la moins peuplée, s'étend sur 42 km du Nord au Sud et atteint à peine 10 km dans sa plus grande largeur. Le chef-lieu, Saint-Pierre, qui regroupe 80 % de la population, n'a que 7 à 8 km de long sur 5 de large.

C'est dire que les deux îles rassemblées, tant du point de vue de la population que de la surface qu'elles représentent, équivalent à un canton de métropole d'importance moyenne.

L'histoire législative récente de ces deux îles a cependant été très riche. La loi n° 76-664 du 19 juillet 1976, relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon, en a fait un département à part entière. Cette départementalisation, en application de l'article 8 de cette même loi, a fait l'objet, dans le courant de l'année 1977, de dix ordonnances et de nombreux décrets d'application.

Le système électoral du conseil général de ces îles a été plus particulièrement l'objet de l'attention du Parlement. C'est lui, en effet, qui, lors des débats qui ont conduit à l'adoption de la loi de 1976, a été le principal point de divergence entre l'Assemblée Nationale et le Sénat. Ce dernier, et sa Commission des Lois en particulier, était favorable au texte proposé par le Gouvernement qui avait pour effet de maintenir le système électoral en vigueur. En vertu de ce système, le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon était renouvelé intégralement tous les cinq ans au scrutin majoritaire de liste. L'Assemblée Nationale, pour sa part, avait opté pour l'alignement intégral sur le droit commun, c'est-à-dire en faveur d'un renouvellement par moitié, au scrutin uninominal. Il est à noter que le Président FOYER avait été d'un avis conforme à celui du Sénat, essentiellement pour des raisons pratiques. Il aurait été, selon lui, impossible de diviser le nouveau département en quatorze circonscriptions (1).

(1) J.O. Débats Assemblée Nationale, séance du 8 juillet 1976, p. 5167.

Le débat avait également porté sur le terme du mandat en cours qui avait été conféré aux conseillers généraux en 1975 pour cinq ans. Le texte de l'article 3 du projet du Gouvernement proposait le maintien en fonctions des conseillers généraux élus en 1975 jusqu'au renouvellement triennal des autres conseils généraux qui suivrait l'expiration de leur mandat, c'est-à-dire en 1982. Il prévoyait que le conseil serait ensuite renouvelé intégralement tous les six ans. Le choix du Sénat, en première lecture, avait été conforme à cette position. L'Assemblée Nationale, en revanche, s'était prononcée pour un raccourcissement d'un an du mandat confié en 1975, de façon à hâter le rapprochement avec le droit commun qu'elle souhaitait. Finalement, le texte adopté par le Parlement fut le texte élaboré par la Commission Mixte Paritaire. Celui-ci prévoyait simplement que le conseil serait maintenu en fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat et qu'il serait ensuite renouvelé intégralement tous les six ans.

Les débats, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, avaient montré que, par ce vote, le Parlement entendait maintenir un mode de renouvellement intégral par la voie d'un scrutin de liste. La situation devint particulièrement complexe lorsque, par le Titre premier de l'ordonnance n° 77-1099 du 26 septembre 1977, le Gouvernement étendit au nouveau département l'ensemble du Code électoral métropolitain, à la seule exception de l'article L 192 relatif au renouvellement par moitié. Ces ordonnances firent l'objet d'un projet de loi de ratification déposé le 2^e octobre 1977, c'est-à-dire dans le délai prévu par le Parlement. Leur ratification ne donna lieu cependant à aucun débat.

Le Gouvernement alors se crut autorisé à procéder, par voie réglementaire, au découpage en cantons du nouveau département. Ce décret ne fut jamais pris mais l'intention du Gouvernement apparut clairement, notamment dans la réponse faite au rapporteur pour avis de la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale sur le budget du secrétariat d'Etat aux départements d'Outre-Mer, M. Philippe SEGUIN (cette réponse est reproduite à la page 23 du rapport n° 1296, Tome IV).

Le mode de scrutin fut à nouveau évoqué au Sénat lors de la discussion du Titre VII du projet de loi pour le développement des responsabilités des collectivités locales dans la séance du 8 novembre 1979. Le représentant de ce département au Sénat, M. Albert PEN, avait déposé, en effet, un amendement précisant que le conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon était renouvelé au scrutin de liste. Cet amendement fut écarté à une faible majorité, notamment à la suite de l'intervention de M. Etienne DAILLY.

Le texte qui nous est soumis aujourd'hui a pour objet de réparer une anomalie et, au moins dans la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale, semble lever l'ambiguïté quant au mode de scrutin choisi. Il propose de prolonger le mandat des conseillers généraux en fonctions de septembre 1980, date de l'expiration normale de leur mandat, jusqu'en 1982, de façon à faire coïncider, comme c'est le cas dans les autres départements d'Outre-Mer, qui sont régis par les mêmes dispositions que les départements métropolitains, la date du renouvellement du conseil général de Saint-Pierre-et-Miquelon avec celle d'un renouvellement partiel des conseils généraux.

La Commission des Lois de l'Assemblée Nationale n'a pu éviter cependant d'évoquer le problème du mode de scrutin qui, les explications précédentes l'ont montré, n'est toujours pas réglé clairement. Tout en proposant l'adoption conforme des deux articles du projet du Gouvernement, elle a présenté à l'Assemblée Nationale deux articles additionnels. Le premier revient sur l'extension du Code électoral, réalisée par l'ordonnance de 1977, puisqu'il prévoit que les articles L 191 et L 193 dudit Code ne seront pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon. Ces articles, comme on le sait, sont relatifs l'un à l'élection d'un conseiller général par canton et l'autre au scrutin uninominal.

Le deuxième article additionnel prévoyait que le Gouvernement déposerait, avant la première session de 1981-1982, un projet de loi instituant pour l'élection du conseil général un mode de scrutin adapté aux particularités du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'Assemblée Nationale a adopté le projet de loi du Gouvernement et le premier article additionnel, marquant ainsi son souci de voir introduit un scrutin spécifique pour l'archipel. Il est à noter que, si ce scrutin spécifique était élaboré, Saint-Pierre-et-Miquelon serait le seul département d'Outre-Mer à ne pas être soumis au droit commun.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Lois vous propose d'adopter le présent projet de loi dans la rédaction de l'Assemblée Nationale.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la commission
	<p align="center">Article premier</p> <p>Le mandat des conseillers généraux du département de Saint-Pierre-et-Miquelon soumis à renouvellement en septembre 1980 est prorogé jusqu'à la date du prochain renouvellement des conseils généraux.</p>	<p align="center">Article premier</p> <p>Sans modification</p>	<p align="center">Article premier</p> <p>Sans modification</p>
<p align="center">Loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et Miquelon</p>			
<p>Art. 3. — Le conseil général du territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon en exercice à la date de promulgation de la présente loi est maintenu en fonctions jusqu'à l'expiration de son mandat. Il sera ensuite renouvelé intégralement tous les six ans.</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p>L'article 3 de la loi n° 76-664 du 19 juillet 1976 relative à l'organisation de Saint-Pierre-et-Miquelon est abrogé.</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p>Sans modification</p>	<p align="center">Art. 2</p> <p>Sans modification</p>
<p align="center">Code électoral</p> <p align="center">TITRE III</p> <p align="center">Dispositions spéciales à l'élection des conseillers généraux</p>		<p align="center">Art. 3 (nouveau)</p>	<p align="center">Art. 3</p>
<p>Art. L 191. — Chaque canton du département élit un membre du conseil général.</p>		<p>Les articles L 191 et L 193 du Code électoral ne sont pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Art. L 192. — Les conseillers généraux sont élus pour six ans; ils sont renouvelés par moitié tous les trois ans et sont indéfiniment rééligibles.</p>			
<p>Les élections ont lieu au mois de mars.</p>			
<p>Dans tous les départements, les collèges électoraux sont convoqués le même jour.</p>			

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée Nationale	Propositions de la commission
<p>En cas de renouvellement intégral, à la session qui suit ce renouvellement, le conseil général divise les cantons du département en deux séries, en répartissant, autant que possible dans une proportion égale, les cantons de chaque arrondissement dans chacune des séries et il procède ensuite à un tirage au sort pour régler l'ordre de renouvellement des séries.</p> <p>Toutefois, à Saint-Pierre-et-Miquelon, le conseil général est renouvelé intégralement tous les six ans.</p> <p>Art. L. 193. — Nul n'est élu membre du conseil général au premier tour du scrutin s'il n'a réuni :</p> <p>1° la majorité absolue des suffrages exprimés;</p> <p>2° un nombre de suffrages égal au quart de celui des électeurs inscrits.</p> <p>Au second tour de scrutin, l'élection a lieu à la majorité relative, quel que soit le nombre des votants. Si plusieurs candidats obtiennent le même nombre de suffrages, l'élection est acquise au plus âgé.</p>			