

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1976.

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, relatif à l'organisation de **Saint-Pierre et Miquelon**,

Par M. Jean BAC,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis constitue le terme d'une longue évolution qui se résume ainsi dans l'article premier de ce texte : « Le Territoire d'Outre-Mer de Saint-Pierre et Miquelon est érigé en département français ».

(1) Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marilhac, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2262, 2373 et in-8° 539.

Sénat : 402 (1975-1976).

Saint-Pierre et Miquelon. — Territoires d'Outre-Mer - Départements d'Outre-Mer - Collectivités locales.

Avant d'analyser les dispositions générales de ce projet, sans doute n'est-il pas inutile de rappeler brièvement les données géographiques de ce territoire et de retracer un rapide historique de l'évolution de ses institutions.

La géographie nous apprend que ce territoire comprenait autrefois trois îles, à savoir : Saint-Pierre, Langlade et Miquelon. Mais, depuis le dernier quart du XVIII^e siècle, les îles de Langlade et de Miquelon sont reliées l'une à l'autre par un isthme sableux.

Une dizaine d'îlots secondaires dont l'île aux Marins, située en face du port de Saint-Pierre, entourent les trois îles principales.

Géologiquement, ces îles appartiennent à la grande île voisine de Terre-Neuve. Elles sont formées de terrains volcaniques et sédimentaires et couvrent une superficie totale de 242 kilomètres carrés. Le climat est froid et humide. La température moyenne de février est de — 3 °C et celle d'août de 16 °C. Les brouillards fréquents limitent le réchauffement estival exerçant ainsi une incidence importante en matière agricole.

Nous ajouterons que les vents y sont en général forts, parfois violents, ce qui gêne la croissance des arbres, hormis dans les lieux abrités.

Au point de vue démographique, nous remarquons que l'optimum de population a été atteint en 1902, époque à laquelle fut recensée une population de 6 842 habitants. A la suite d'une forte émigration vers le Canada, il ne restait plus en 1921 que 4 000 habitants environ.

Depuis cette date on assiste à une expansion démographique modeste en valeur absolue mais importante en pourcentage puisque le recensement de 1974 faisait état d'une population globale de 5 840 habitants.

Au point de vue économique l'activité essentielle de l'archipel est orientée vers la pêche et ses industries annexes. Encore faut-il préciser que l'on assiste à une baisse sensible des rendements. Si la production de poissons congelés s'est maintenue à un niveau sensiblement égal en 1974 à ce qu'il était en 1970, par contre les apports de poissons et la production de farine de poisson ont diminué très notablement, puisqu'ils sont passés de 5 670 tonnes en 1970 à 4 146 tonnes en 1974.

Sur le plan agricole, les conditions climatiques défavorables dans l'ensemble s'opposent à un développement d'une certaine

ampleur. L'agriculture se limite donc à la culture des légumes pour les besoins de la population et le ravitaillement des chalutiers de passage.

Une seule exception à cet état de fait : elle a trait à l'élevage. C'est ainsi qu'on assiste de nos jours à un développement de l'embouche des bovins et porcins destinés, après quarantaine, à l'exportation vers le Canada.

Au nombre des activités économiques, il en est une qui, par son expansion, mérite d'être soulignée et encouragée : il s'agit du tourisme. Les amateurs de voyages organisés se montrent très friands de nouveauté après avoir épuisé bien souvent la variété des grands circuits touristiques traditionnels. C'est ce qui explique que le nombre de touristes ayant visité l'archipel soit passé de 6 958 en 1970 à 13 378 en 1974.

On pourrait en dire de même de l'activité portuaire puisque le nombre de navires entrés dans le port de Saint-Pierre est passé de 532 en 1959 à 1 432 en 1974, après avoir atteint le chiffre de 1 653 en 1973.

Nous indiquerons enfin que l'archipel est relié par mer et par air avec Montréal, Terre-Neuve et Sydney, en Nouvelle-Ecosse.

Par ailleurs, des relations suivies existent avec les ports français et européens : Marseille, La Rochelle, Rotterdam et Anvers.

En raison de ces données diverses, on comprend aisément que la balance commerciale soit déficitaire, les importations l'emportant sur les exportations. Cette tendance ne pourra s'inverser que dans la mesure où des emplois réguliers seront créés afin d'éviter que les jeunes, originaires de l'archipel, ne soient dans l'obligation d'émigrer, faute de trouver du travail sur place.

Au point de vue historique, si la découverte de l'archipel est attribuée généralement à un navigateur portugais, José Alvares Faguedes, qui aurait visité ces îles vers 1520, nous savons cependant que ces terres étaient déjà fréquentées dès le xiv^e siècle par des Basques français considérés comme les premiers pêcheurs de baleines.

Le premier établissement permanent de pêcheurs français date de 1604. Des interruptions de souveraineté se sont produites pendant les guerres du xviii^e et du début du xix^e siècle, au point que la population a été victime de quatre « dérangements » de la part des Anglais : 1702, 1713, 1778 et 1793. En fait de « dérangements »,

il s'est agi à chaque fois, pour la population, de véritables déportations et d'une destruction totale de ses habitations.

A la suite du Traité d'Utrecht en 1713, la France céda l'archipel à l'Angleterre en même temps que Terre-Neuve, ne conservant que le droit de pêche le long de la côte occidentale de cette île. Le Traité de Paris, signé le 10 février 1763, consacrant la perte du Canada par la France, lui restitua les îles Saint-Pierre et Miquelon pour servir de point d'appui à ses pêcheurs.

En 1778, l'île fut réoccupée par les Anglais à titre de représailles pour l'attitude de la France dans la guerre d'Indépendance américaine.

A nouveau réoccupé par les Anglais, l'archipel fut restitué à la France par le Traité d'Amiens le 27 mars 1802. En fait, il ne devint définitivement français qu'en 1816, après la consécration du Traité de Paris du 14 mai 1814 suivant lequel la France préféra garder Saint-Pierre et Miquelon plutôt que de reprendre possession de l'île Maurice, ancienne île de France, comme le lui proposaient les Anglais.

Au point de vue politique et administratif, l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon a connu de nombreuses vicissitudes, oscillant entre un régime autoritaire et un régime plus souple, selon que les gouverneurs ou les commandants exerçaient leurs pouvoirs assistés d'un conseil consultatif ou délibérant.

Ces variations s'expliquent par la faiblesse de la population de ce territoire et par la composition de celle-ci.

C'est ainsi que tantôt le très petit nombre d'habitants a conduit à donner tous les pouvoirs aux représentants du pouvoir central, tantôt leur qualité d'Européens a enclin le législateur à les faire bénéficier d'une certaine décentralisation.

Il est possible de distinguer dans cette évolution cinq périodes :

1° 1844-1872.

Jusqu'à cette dernière date, la colonie de Saint-Pierre et Miquelon fut régie par l'ordonnance du 18 septembre 1844.

Il y avait un commandant résidant à Saint-Pierre, assisté d'un conseil d'administration composé de trois fonctionnaires et d'un habitant, notable, désigné par le commandant.

2° 1872-1885.

Cette organisation de type purement colonial a paru s'assouplir avec la création de deux communes : Saint-Pierre et Miquelon, par décret du 13 mai 1872.

La commune de Saint-Pierre comprenait comme aujourd'hui l'île de Saint-Pierre et les îles immédiatement voisines tandis que la commune de Miquelon regroupait le Cap, Miquelon et Langlade.

L'ensemble du territoire était donc ainsi soumis au régime de droit commun.

3° 1885-1897.

Par décret du 2 avril 1885, modifié par ceux des 10 juin 1890 et 15 mai 1895, la colonie de Saint-Pierre et Miquelon fut dotée d'un conseil général dont l'organisation et le fonctionnement se rapprochaient autant que possible de ceux des conseils généraux de la métropole tels qu'ils sont déterminés par la loi du 10 août 1871.

Mais le décret du 2 avril 1885 fut profondément modifié par celui du 25 juin 1897 qui supprima le conseil général dont les attributions étaient dévolues au Gouverneur. Celui-ci était entouré d'un conseil privé constitué du conseil d'administration auquel s'ajoutaient le maire de Saint-Pierre et le président de la Chambre de commerce.

L'ordonnance du 18 septembre 1844 se trouvait ainsi en fait remise en vigueur.

4° 1897-1945.

Ce régime a survécu jusqu'à la fin de la deuxième guerre mondiale non sans avoir subi entre-temps de nouvelles modifications, tantôt dans un sens démocratique (introduction de membres élus au sein du conseil d'administration par les décrets des 12 avril 1923, 12 mai 1925, 19 janvier 1926, 15 mai 1934, 15 août 1934, 4 juin 1936), tantôt dans le sens d'une simplification de l'organisation administrative (suppression du régime municipal par le décret-loi du 3 janvier 1936).

C'est à cette époque que fut donnée aux îles l'appellation officielle de Territoire des îles Saint-Pierre et Miquelon. Il est à noter qu'au cours de cette période, si la première guerre mondiale épar-

gna matériellement les îles, le contingent envoyé en France perdit plus du quart de ses effectifs sur les divers champs de bataille de l'Europe.

Au cours de la deuxième guerre mondiale, la population de l'archipel se rangeait parmi les premières aux côtés de la France libre et donnait l'exemple d'un patriotisme qui ne s'est jamais démenti.

5° Depuis 1945.

Cette période est caractérisée par le retour à la décentralisation. Le régime municipal touchant les deux communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade a été rétabli par le décret du 13 novembre 1945. Puis, par décret du 25 octobre 1946, ce fut au tour du Conseil général d'être rétabli. Enfin, le décret n° 57-815 du 22 juillet 1957, pris en application de la loi-cadre du 23 juin 1956, a légèrement accru les attributions de cette assemblée.

Au référendum de 1958, le territoire de Saint-Pierre et Miquelon a approuvé la Constitution par 98,06 % des suffrages exprimés et le conseil général, dans sa séance du 11 décembre 1968, a déclaré conserver le statut de Territoire d'Outre-Mer.

Nous savons que Saint-Pierre et Miquelon est représenté au Parlement par un député et un sénateur et doté d'un conseil général élu dont les attributions, pour être moindres que celles des autres Assemblées territoriales, n'en sont pas moins plus étendues, notamment en matière fiscale et économique, que celles d'un conseil général métropolitain.

*
* *

Au terme de cette longue évolution, il s'avère que le statut de Territoire d'Outre-Mer ne paraît plus adapté aux besoins de l'archipel. La transformation du territoire en département est devenu une nécessité même si une période transitoire s'avère indispensable pour atténuer les quelques inconvénients résultant de la départementalisation. Mais l'exemple de la transformation des quatre vieilles colonies en départements à compter de 1948 est là pour prouver que le projet de loi qui nous est soumis marquera le début d'une étape nouvelle, favorable en bien des domaines à cette vieille terre française de l'Amérique du Nord.

Sur le plan administratif, nous retiendrons que le décret du 13 novembre 1945 a créé un conseil général de quatorze membres, élus pour cinq ans dans deux circonscriptions au scrutin de liste majoritaire à deux tours.

Cette assemblée possède à la fois les attributions de droit commun des conseils généraux et des pouvoirs supplémentaires qu'elle a reçus par décret du 22 juillet 1957.

Le Gouvernement est représenté par un administrateur chef du territoire, assisté d'un conseil privé qui ne dispose que d'attributions consultatives.

Cette apparence d'autonomie est cependant relativement théorique étant donné l'économie restreinte qui rend l'archipel tributaire de l'Etat appelé à combler chaque année le déficit budgétaire au moyen de subventions.

Aussi une intégration dans l'ensemble administratif métropolitain s'impose-t-elle si l'on veut largement promouvoir une économie maintenue jusqu'ici dans des limites étriquées et donner à la population un avenir que le statut actuel de Territoire d'Outre-Mer ne lui permet pas d'espérer ni même d'envisager.

EXAMEN DES ARTICLES

L'article premier pose le principe de la transformation du territoire en Département d'Outre-Mer. Par voie de conséquence *l'article 2* rend applicable à Saint-Pierre et Miquelon les dispositions de nature législative de la loi du 28 pluviôse An VIII et de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux.

La Commission des Lois du Sénat vous propose d'adopter ces deux articles sans modification.

L'article 3 a trait au maintien en fonctions du conseil général et à son mode futur de renouvellement.

L'Assemblée Nationale a cru devoir revenir sur le texte du projet de loi qui prévoyait le maintien de l'Assemblée départementale jusqu'au renouvellement triennal qui suivra l'expiration de son mandat, c'est-à-dire en 1982, puis son renouvellement intégral tous les six ans.

C'est ainsi qu'un amendement a été adopté prévoyant le maintien en exercice jusqu'au premier renouvellement triennal des conseils généraux en 1979. Il serait ensuite renouvelé par moitié tous les trois ans conformément à l'article 21 de la loi du 10 août 1871. La première moitié, à élire en 1982, serait désignée par voie de tirage au sort lors de la première séance du nouveau conseil général. Un décret d'application fixerait, dès la promulgation de la loi, les conditions auxquelles serait soumise l'élection du conseil général du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La Commission des Lois du Sénat est favorable au maintien du texte initial du projet de loi afin de ménager une période de transition suffisante, indispensable pour habituer les esprits aux changements qui interviendront du fait de la réforme et aussi pour tenir compte des données démographiques et géographiques.

Comment imaginer en effet un découpage de ces deux petites communes en quatorze cantons ? L'actuel conseil général a été élu en 1975 pour cinq ans. Est-il d'une nécessité absolue de réduire d'un an la durée de son mandat pour des raisons purement théoriques et difficilement applicables en l'espèce ?

L'article 4 concerne le maintien de l'application des textes de nature législative actuellement en vigueur dès lors que leurs dispositions ne paraissent pas contraires aux dispositions du projet de loi. Cet article a été adopté par l'Assemblée Nationale sans modification. La commission des lois du Sénat vous propose de l'adopter également sans changement.

L'article 5 confère au Gouvernement la faculté de prendre des ordonnances avant le 1^{er} juillet 1978, ordonnances qui devraient être ratifiées par le Parlement au plus tard le 31 décembre 1978 afin d'étendre et d'adapter au nouveau département la législation métropolitaine.

L'Assemblée Nationale, par voie d'amendement, a réduit ce délai d'un an.

La commission des lois du Sénat vous propose de revenir au texte initial afin de donner plus de souplesse aux mesures transitoires qui devront être nécessairement prises notamment en matière de régimes sociaux, en matière douanière et au point de vue fiscal.

L'article 6, adopté par l'Assemblée Nationale sans modification, a trait au maintien de l'exercice des pouvoirs en matière budgétaire et fiscale jusqu'à l'extension et l'adaptation des textes prévues à l'article 5.

La commission des lois du Sénat vous propose d'adopter cet article sans modification d'autant qu'il s'agit de l'exercice de pouvoirs indispensables à l'administration de l'archipel.

L'article 7 se réfère à une réglementation particulière relative au contrôle sanitaire vétérinaire et phytosanitaire ainsi qu'au fonctionnement des stations de quarantaine créées à la suite d'accords avec le Canada et les Etats-Unis. Le territoire de Saint-Pierre et Miquelon en tire des ressources très appréciables. Il ne saurait être question de revenir sur ces accords internationaux d'autant que la départementalisation, dans son esprit et ses conséquences, vise à un mieux-être et à un accroissement des ressources des habitants de l'archipel.

La commission des lois du Sénat vous propose de vous conformer à l'attitude prise sur ce point par l'Assemblée Nationale et d'adopter cet article sans modification.

L'article 8, s'inspirant des mesures transitoires à prévoir, stipule que, jusqu'au 1^{er} juillet 1978, les lois nouvelles ne seront applicables à Saint-Pierre et Miquelon que sur mention expresse.

Les membres de la commission ont appelé l'attention de votre rapporteur sur l'intérêt qu'il y aura à ce qu'une telle mention figure dans la loi étendant nos eaux territoriales à 200 milles.

Pour des raisons de coordination, l'Assemblée Nationale a ramené jusqu'au 1^{er} juillet 1977 seulement la faculté de rendre applicables les lois nouvelles à Saint-Pierre et Miquelon sur mention expresse.

La date limite insérée dans le projet de loi paraît plus conforme à l'esprit qui a inspiré la réforme, c'est pourquoi il vous est proposé de revenir au texte initial.

*

* *

Sous ses différents aspects, le projet de loi témoigne du désir généreux du législateur de doter nos compatriotes de Saint-Pierre et Miquelon des moyens nécessaires leur permettant d'accéder à une vie meilleure. C'est pourquoi la commission des lois vous en propose l'adoption dans sa version originale qui est empreinte du souci de ménager une période de transition suffisamment longue. Cette période de transition est en effet indispensable pour pouvoir surmonter plus facilement les quelques difficultés qui pourraient surgir au niveau de l'application de la réforme.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi.	Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture.	Propositions de la commission.
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Le Territoire d'Outre-Mer de Saint-Pierre et Miquelon et érigé en Département d'Outre-Mer.	Sans modification.	Sans modification.
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Sont applicables à Saint-Pierre et Miquelon, sous réserve des dispositions de l'article 3 ci-après, les dispositions de nature législative de la loi du 28 pluviôse an VIII concernant la division du territoire de la République et l'administration et des titres premier, III et VI de la loi du 10 août 1871 relative aux conseils généraux, ainsi que des textes qui les ont modifiées.	Sans modification.	Sans modification.
Art. 3.	Art. 3.	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'au renouvellement triennal des conseils généraux qui suivra l'expiration de son mandat. Il sera ensuite renouvelé intégralement tous les six ans.	Le conseil général du Territoire de Saint-Pierre et Miquelon en exercice à la date de la promulgation de la présente loi est maintenu en exercice jusqu'au premier renouvellement triennal des conseillers généraux, en 1979. Il sera ensuite renouvelé par moitié tous les trois ans, conformément à l'article 21 de la loi du 10 août 1971. La première moitié, à élire en 1982, sera désignée par voie de tirage au sort, lors de la première séance du nouveau conseil général. Un décret d'application fixera, dès la promulgation de la présente loi, les conditions auxquelles sera soumise l'élection du conseil général du département de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Le conseil général du Territoire de Saint-Pierre et Miquelon en exercice à la date de promulgation de la présente loi est maintenu <i>en fonctions jusqu'au renouvellement triennal des conseils généraux qui suivra l'expiration de son mandat. Il sera ensuite renouvelé intégralement tous les six ans.</i>

Texte du projet de loi.

Art. 4.

Les textes de nature législative précédemment applicables le demeurent dans toutes leurs dispositions qui ne sont pas contraires à celles de la présente loi.

Art. 5.

Le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances avant le 1^{er} juillet 1978 toutes mesures d'extension et d'adaptation des textes de nature législative qui ne sont pas en vigueur à Saint-Pierre et Miquelon. Un projet de loi de ratification de ces ordonnances sera déposé devant le Parlement au plus tard le 31 décembre 1978.

Art. 6.

Le conseil général, jusqu'à l'intervention des textes d'extension et d'adaptation prévus à l'article précédent, continue d'exercer en matière budgétaire et fiscale les pouvoirs qu'il tenait des textes intervenus dans le domaine législatif applicables à Saint-Pierre et Miquelon.

Dans les mêmes conditions, le préfet exerce les pouvoirs antérieurement dévolus à l'administrateur supérieur du territoire.

Art. 7.

La réglementation particulière à Saint-Pierre et Miquelon et relative au contrôle sanitaire, vétérinaire et phytosanitaire et au fonctionnement des stations de quarantaine animale, est maintenue en vigueur et ne peut être modifiée que sur proposition du conseil général du département, dans le respect des accords internationaux conclus en cette matière.

Art. 8.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1978, les lois nouvelles ne seront applicables à Saint-Pierre et Miquelon que sur mention expresse insérée au texte.

Texte adopté
par l'Assemblée nationale
en première lecture.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Le Gouvernement...
1^{er} juillet 1977... avant le
... au plus tard le
31 décembre 1977.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1977, les lois nouvelles ne seront applicables à Saint-Pierre et Miquelon que sur mention expresse.

Propositions
de la commission.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

Le Gouvernement...
1^{er} juillet 1978... avant le
... au plus tard le
31 décembre 1978.

Art. 6.

Sans modification.

Art. 7.

Sans modification.

Art. 8.

Jusqu'au 1^{er} juillet 1978, les lois nouvelles ne seront applicables à Saint-Pierre et Miquelon que sur mention expresse.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Art. 3.

Amendement : rédiger ainsi cet article :

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'au renouvellement triennal des conseils généraux qui suivra l'expiration de son mandat. Il sera ensuite renouvelé intégralement tous les six ans.

Art. 5.

Amendement : Dans la première phrase de cet article, remplacer le mot :

... 1977 ...

par le mot :

... 1978 ...

Amendement : A la fin de la seconde phrase de cet article, remplacer le mot :

... 1977 ...

par le mot :

... 1978 ...

Art. 8.

Amendement : Remplacer le mot :

... 1977 ...

par le mot :

... 1978 ...