
SAINT-PIERRE-ET- MIQUELON : ORIENTATIONS POUR UN CHANGEMENT DE STATUT

Propositions pour les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon

Rapport à la ministre des Outre-mer

Denis Detcheverry, Marc Plantegenest et François Zimmermann

INTRODUCTION

Tous, habitants de Saint-Pierre et Miquelon comme observateurs extérieurs, s'accordent unanimement à saluer les atouts particuliers, notamment géographiques et culturels, de notre petit coin de France enclavé dans l'Amérique, ainsi que l'énergie et le courage dont ses habitants ont fait preuve tout au long de son histoire. On peut ainsi songer à celui des 150 familles qui, un an après que l'archipel eut été rendu à la France, en 1815, revinrent pour le rebâtir ; au courage qu'il fallut pour se rallier à la France Libre, dès 1941, contre l'avis des américains et des canadiens ; à l'énergie sur laquelle a reposé, pendant près de deux siècles, la pêche florissante ; à celle qu'il fallut à un vaillant petit groupe pour se faire arraisonner, en protestation, par la marine canadienne et à tout l'archipel pour se battre, lorsque la menace de la fin de cette activité, qui est devenue une réalité en 1992, s'est présentée...

Cette énergie et ce courage, il nous faut aujourd'hui les mobiliser, les concentrer et les projeter vers l'extérieur et vers l'avenir pour développer les formidables atouts de notre territoire.

Cette énergie et ce courage, trop souvent, pourtant, nous les dispersons et les gaspillons, malheureusement, en nous concentrant, d'abord, sur nos querelles internes ou sur le règlement de difficultés organisationnelles.

Le statut du territoire ne peut pas tout. Ce serait mentir que de prétendre le contraire.

Pourtant, la configuration de cette « petite Constitution » qui est la nôtre et qui règle les éléments fondamentaux de notre vie ensemble dans l'archipel, peut beaucoup. Elle peut, comme nous le voyons aujourd'hui, être un obstacle, en favorisant, voire en démultipliant ce qui pourrait nous séparer. Nous croyons par contre qu'elle peut aussi être un tremplin, pour mieux vivre ensemble et regarder plus loin.

L'épuisement du statut actuel de 1985, à peine modifié en 2007, est aujourd'hui évident. Chacun des habitants de l'archipel peut le constater dans son quotidien : notre statut est devenu un handicap. L'enchevêtrement des compétences auquel il donne lieu, en matière d'urbanisme ou de gestion des routes par exemple, aboutit à des oppositions néfastes et à une déresponsabilisation des collectivités publiques....

Comment, si nous ne parvenons pas à résoudre entre nous nos difficultés et nos oppositions internes, pouvons nous convaincre celles et ceux qui le souhaiteraient de se mobiliser et d'investir dans l'avenir de notre collectivité ?

Ces failles de l'organisation administrative de notre archipel, qui nous viennent directement du statut actuel, plusieurs observateurs extérieurs les ont analysées depuis longtemps, et ils ont tenté de suggérer des propositions d'évolutions. La mission sénatoriale de 2005 plaidait déjà pour une « nécessaire modernisation du statut de l'archipel » et

suggérait de « mieux répartir les compétences de la collectivité et des communes, et d'assurer une plus grande autonomie financière à celles-ci », par exemple en faisant du conseil général – ainsi qu'il s'appelaient alors – une « émanation » des communes, dans une forme s'inspirant du congrès de Nouvelle-Calédonie¹. La mission sénatoriale de 2010 constatait que le schéma actuel d'organisation « n'est pas propice à une réflexion et à une action commune pour construire l'avenir de l'archipel. Il favorise au contraire, sur un petit territoire, des concurrences inutiles et une dispersion des énergies aux effets délétères »². Elle appelait à une vraie réflexion sur le statut pour contribuer à « éviter le naufrage » de Saint-Pierre et Miquelon. Laurent Olléon, dans son rapport remis à la ministre des Outre-mer en décembre 2015, faisait le constat identique d'un statut actuel « inadapté, à la constitutionnalité fragile », et d'un partage des compétences source « d'absurdités » dans la gestion des politiques publiques³. Il suggérait alors la création d'une collectivité unique.

Les habitants de la métropole ont-ils la chance de pouvoir choisir ainsi un statut à la carte qui tienne véritablement compte de leur identité et de leurs spécificités ?

Non, assurément.

Dans ce contexte, la volonté exprimée des autorités de l'Etat de consulter la population de Saint-Pierre et Miquelon à la demande d'une grande partie des membres du conseil des élus et, le cas échéant, d'aboutir prochainement à une évolution du statut, ne doit pas être considérée comme une menace pour notre avenir. C'est à l'évidence une chance que que tous les acteurs de l'archipel doivent saisir.

Changer - Mais dans quelle direction ?

C'est à cette question que la ministre des Outre-mer nous a demandé de répondre au travers de la mission qui nous a été confiée. Pour y parvenir, nous avons décidé d'écouter. Tous les acteurs de l'archipel, publics ou privés, ont été invités à nous rencontrer. Tous ceux qui l'ont souhaité ont pu être entendus.

Les deux orientations pour un changement de statut proposées dans ce rapport, sont, il est vrai, le résultat des analyses que nous avons faites avec notre expérience à tous trois dans le fonctionnement de l'archipel et des projets qui ont pu être élaborés ou suggérés par les observateurs avertis qui se sont déjà penchés sur la question. Mais elles sont le résultat, d'abord, de ces auditions : celles d'habitants et d'acteurs de l'archipel

Alors même que les sensibilités politiques qui sont individuellement les nôtres peuvent parfois diverger, ces propositions expriment notre analyse unanime à tous trois, comme l'est la conscience, partagée par la quasi-totalité des acteurs de l'archipel que nous

¹ *La réforme de l'Etat au Canada - L'avenir de Saint-Pierre-et-Miquelon*. Sénat, 5 janvier 2006, rapport d'information n° 152, de MM. Bernard SAUGEY, Jean-Claude PEYRONNET, Christian COINTAT, Philippe ARNAUD, Nicolas ALFONSI et Bernard FRIMAT, fait au nom de la commission des lois, pp. 85-86.

² *Saint-Pierre-et-Miquelon : Trois préfets plus tard, penser l'avenir pour éviter le naufrage*. Sénat. Rapport d'information n° 308 (2010-2011) de MM. Christian COINTAT et Bernard FRIMAT, fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 février 2011.

³ *Saint-Pierre et Miquelon, à l'heure de la collectivité unique*. Rapport remis à la ministre des Outre-mer par Laurent Olléon, conseiller d'Etat, décembre 2015.

avons rencontrés, qu'il est nécessaire de changer en profondeur le statut de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Car une conclusion essentielle qui s'est imposée à nous, à la lumière de tous ces éléments, c'est qu'un simple « toilettage », comme le mot a parfois été avancé, ne saurait suffire à régler les archaïsmes de notre statut, tant les problèmes sont nombreux et profonds.

CE QUI NE CHANGERA PAS

En réponse à plusieurs craintes qui se sont exprimées, il est essentiel de rappeler que l'évolution du statut de Saint-Pierre-et-Miquelon vers l'une ou l'autre des orientations qui sont proposées sera sans incidence aucune sur plusieurs éléments importants de l'organisation administrative de l'archipel :

LE STATUT DE COLLECTIVITE DE L'ARTICLE 74 DE LA CONSTITUTION

Les orientations que nous proposons prévoient toutes les deux que Saint-Pierre-et-Miquelon restera une collectivité territoriale régie par l'article 74 de la Constitution et disposant de la libre administration. Elle conservera ses compétences spécifiques (en matière fiscale ou d'urbanisme par exemple). Elle aura toujours la possibilité d'adapter les lois et règlements en vigueur localement. Elle siègera toujours au sein d'organismes internationaux comme L'ICCAT⁴ et l'OPANO⁵. Les craintes d'une perte des compétences de la collectivité ou de voir disparaître la possibilité de défendre ses droits de pêche sont donc sans fondement.

LE STATUT DE PAYS ET TERRITOIRE D'OUTRE-MER (PTOM)

L'évolution de l'organisation administrative de la collectivité, quelle qu'elle soit, sera également sans incidence sur le statut de l'archipel au regard du droit de l'Union européenne et des possibilités de bénéficier, par exemple, des financements du Fonds européen de développement (FED).

L'ENGAGEMENT DE L'ETAT

Les orientations que nous proposons pour l'évolution du statut prévoient toutes deux de maintenir l'existence d'une convention de mise à disposition des agents et services de l'Etat auprès de la collectivité territoriale et du président de la collectivité, « de façon permanente et en tant que de besoin, » comme c'est le cas à l'heure actuelle. Par ailleurs, il convient de rappeler que, du point de vue de l'Etat, la question du statut est de toute évidence indifférente au maintien des moyens engagés : les besoins doivent donc rester les mêmes, quelle que soit l'organisation de la collectivité et des communes, et l'étendue des moyens nécessaires pour y répondre aussi. Bien évidemment, nous réaffirmons notre volonté que cet engagement demeure. Il s'agit d'une question existentielle pour l'archipel.

⁴ Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique

⁵ Organisation des pêches de l'atlantique du nord-ouest

ORIENTATION N° 1 : UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE ISSUE DES DEUX COMMUNES

Synthèse

Le schéma qui est proposé dans cette première orientation prend appui sur la spécificité principale, géographique et culturelle, de l'archipel, qui est sa double insularité. Celle-ci se reflète, institutionnellement, dans l'existence de deux communes, celle de Saint-Pierre et celle de Miquelon-Langlade, dont la situation démographique et les enjeux en termes de gestion sont très contrastés.

Dans ce premier schéma, la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui continuerait d'exister, disposerait, sensiblement, des mêmes compétences qu'aujourd'hui, moyennant un certain nombre d'ajustements nécessaires. Elle serait néanmoins, par sa structure et les modalités de sa formation, une émanation des deux communes de l'archipel. Les différentes modalités d'organisation suggérées, sur le plan institutionnel ou électoral, visent notamment à faire en sorte qu'aucune des décisions engageant l'évolution de la collectivité dans son ensemble ne puisse être prise sans un accord réel entre les deux communes et entre les différentes forces en présence.

Il s'agit donc de bâtir, dans cette orientation, un cadre de solidarité et de coopération entre nos deux communes. Cette orientation tire les conséquences du fait que par-delà leurs spécificités, elles ne peuvent qu'être unies dans un destin commun.

Nous sommes bien conscients que cette première proposition pour l'avenir institutionnel de Saint-Pierre et Miquelon va au-delà du simple « toilettage » de la répartition des compétences, que suggérait le cadre initial de la mission qui nous a été confiée. Comme nous le disions plus haut, il nous est néanmoins très vite apparu, à la lumière de notre expérience du fonctionnement de l'archipel et de ce qui s'exprimait lors des auditions que nous avons réalisées, qu'une simple adaptation à la marge ne pourrait, en aucun cas, remédier aux dysfonctionnements actuels. Ce schéma s'inscrit, en outre, dans une cohérence réelle avec les orientations qui avaient été suggérées par les deux missions sénatoriales qui se sont penchées sur le statut de l'archipel en 2005 et 2010.

Les institutions

LES COMMUNES

Dans cette première orientation, les deux communes, subsisteraient sous leur forme actuelle, sans changement de leur organisation, ni des modalités d'élection de leurs représentants. La seule évolution consisterait en un passage de 50 % à 33 % de la « prime majoritaire » prévue pour la liste arrivée en tête aux élections au conseil municipal de Saint-Pierre⁶. Une telle modification est en effet nécessaire, eu égard notamment au contexte politique local, à la fois pour permettre une meilleure représentation de l'opposition au conseil municipal, mais aussi pour s'efforcer de garantir, dans l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale telle qu'elle est envisagée (voir ci-dessous), qu'aucune majorité au conseil municipal de Saint-Pierre ne soit à même, à elle seule, de décider des orientations de la collectivité territoriale dans son ensemble.

LA COLLECTIVITE

La collectivité de Saint-Pierre et Miquelon resterait une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, dotée de la même liberté d'administration et de l'ensemble des attributions qu'elle possède actuellement. Tout en ayant sa personnalité propre, elle serait néanmoins organisée sous la forme d'une émanation des communes de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade, c'est-à-dire en partie, mais en partie seulement, sur le modèle des intercommunalités existant en métropole.

L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale serait ainsi constituée de la réunion des conseils municipaux des deux communes, soit 44 membres (29 conseillers de Saint-Pierre et 15 de Miquelon) siégeant en « congrès territorial »⁷. Les conseillers élus lors

⁶ Il s'agirait d'introduire, spécifiquement pour la commune de Saint-Pierre, par exemple au titre IV du livre VI du code électoral, une disposition dérogatoire à l'article L. 262 du code électoral, en remplaçant les termes « la moitié » par « un tiers ». Le législateur, pour tenir compte des intérêts propres des collectivités d'outre-mer, peut en effet prévoir pour l'un d'entre eux, en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux, des règles distinctes de celles applicables dans les autres départements ou territoires (Cons. Const., décision 82-151 DC du 12 janvier 1983). Pour sa part le conseil municipal de Miquelon resterait régi par les dispositions de droit commun applicables aux communes de moins de 1000 habitants.

⁷ L'assemblée délibérante de la collectivité serait ainsi constituée, sur une base essentiellement démographique au sens de la jurisprudence constitutionnelle (par construction dès lors que le nombre des conseillers municipaux est lui-même fixé sur une telle base par la loi). La représentation particulière de Miquelon-Langlade qui en résulterait serait, à la fois, la conséquence directe des dispositions législatives fixant le nombre de conseillers municipaux dans les communes, mais aussi une expression, dans le contexte spécifique de Saint-Pierre-et-Miquelon, des caractéristiques de cette commune, dont la superficie est cinq fois supérieure à celle de Saint-Pierre, et qui concentre l'essentiel des réserves foncières et des terres agricoles de l'archipel. C'est également la commune sur laquelle se concentrent les principales questions en matière de développement urbanistique et d'aménagement du territoire, eu égard aux caractéristiques qui viennent d'être mentionnées, et au fait que la presqu'île de Langlade constitue le principal lieu de villégiature des Saint-Pierrais. Voir sur le principe Cons. const. n° 2013-667 DC, du 16 mai 2013 et n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014.

des élections municipales (y compris les maires et adjoints de chacune des deux communes) siègeraient ainsi dans deux collectivités territoriales : leur commune et la collectivité⁸.

Le président de la collectivité, qui serait également le président du conseil exécutif, serait élu par l'ensemble du congrès⁹.

Le Conseil exécutif serait composé, en plus du président de la collectivité, de 11 élus, dont 4 vice-présidents. Le maire de Saint-Pierre et le maire de Miquelon seraient membres de droit de ce conseil¹⁰, le cas échéant en qualité de vice-présidents. Les autres membres du conseil exécutif seraient élus par l'ensemble du congrès selon les mêmes modalités que celles aujourd'hui en vigueur¹¹, 7 d'entre eux parmi les membres du congrès élus au titre de la circonscription électorale de Saint-Pierre, 2 d'entre eux parmi ceux élus au titre de la circonscription électorale de Miquelon. Le conseil exécutif pourrait compter quatre vice-présidents, dont 1 au moins serait attribué aux élus représentants Miquelon¹².

Dans cette proposition, comme dans celle formulée dans la deuxième partie de ce rapport, il nous apparaît nécessaire que le « statut des élus » puisse être pris en compte, notamment pour compenser les charges particulières qui incomberaient aux élus de Miquelon du fait de leur localisation géographique, et leur permettre ainsi d'exercer leur mandat.

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL, CULTUREL ET ENVIRONNEMENTAL

L'actuel conseil économique, social et culturel se verrait attribuer une compétence supplémentaire en matière environnementale, à l'instar de l'institution métropolitaine dont il est inspiré. Afin de garantir le bon fonctionnement de l'institution, elle serait également dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la collectivité territoriale étant tenue de lui verser, chaque année, une subvention lui permettant d'assurer ses dépenses de fonctionnement.

LE CONSEIL DES ELUS

Le « conseil des élus » est, en l'état, une instance de concertation informelle permettant aux représentants des principales institutions de l'archipel¹³ de dialoguer. Nous

⁸ Ce à quoi ne fait pas obstacle le principe de libre administration des collectivités territoriales (Cons. Const. décision n° 2010-918 DC du 9 décembre 2010)

⁹ Article LO 6432-1 du CGCT.

¹⁰ Il n'apparaît pas que cette représentation spécifique des communes puisse être regardée contraire aux principes de libre administration des collectivités territoriales et d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur l'autre. Outre que l'objet de ces dispositions s'inscrit dans le souhait de tenir compte des intérêts propres de Saint-Pierre et Miquelon au sens de l'article 74 de la Constitution, les deux maires sont également membres de l'assemblée délibérante de la collectivité et les autres membres du conseil exécutif seront élus, bien que sur des listes séparées pour les deux communes, par l'ensemble de l'assemblée délibérante. L'exécutif de la collectivité sera donc bien une émanation de la collectivité elle-même et non des communes.

¹¹ Article LO 6432-6 du CGCT.

¹² Cela reviendrait à rendre pérenne l'usage aujourd'hui en vigueur qui réserve un poste de vice-président du conseil territorial aux élus de Miquelon, mais, en l'état, seulement sur une base coutumière.

¹³ Il est composé du sénateur, du député, du président du conseil territorial, des maires des deux communes, du président de la Caisse de prévoyance sociale, du président de la Chambre d'agriculture, de commerce,

proposons de formaliser son existence. Il se réunirait ainsi deux ou trois fois par an et serait chargé de formuler des recommandations sur les évolutions de l'archipel, tant dans les domaines statutaires et politiques qu'en matière économique sociale ou environnementale.

Les compétences

A bien des égards, la configuration de la collectivité territoriale prévue dans ce premier schéma, devrait permettre de résoudre, et de ne pas voir revenir, les conflits de compétences qui existent à l'heure actuelle. Elle autorise donc à conserver une certaine souplesse dans la répartition des compétences entre les communes et la collectivité. La discussion et l'obligation de trouver un *modus vivendi* permettront, du moins peut-on l'espérer, de résoudre les difficultés susceptibles de surgir.

A l'aune de l'expérience passée et des résultats des auditions qui ont été conduites, certains aménagements apparaissent néanmoins nécessaires afin d'assurer une répartition plus harmonieuse de certaines compétences.

Il convient cependant d'affirmer que cette réforme du statut n'aura pas, par elle-même, comme conséquence de modifier l'organisation des services des collectivités et encore moins d'en supprimer certains.

PERMETTRE UNE REPARTITION PLUS SOUPLE DES COMPETENCES

L'expérience du statut actuel et de l'évolution de son application au cours du temps montre qu'une répartition trop rigide des compétences peut conduire, soit à des blocages, soit à des modalités de mise en œuvre trop éloignées du droit, ce qui peut s'avérer source d'incertitudes ou de conflits. S'il paraît important que le statut définisse quel niveau de collectivité exercera par principe telle ou telle compétence, du moins lorsque cette répartition s'éloigne du droit commun, il semble également essentiel, dans ce premier schéma, qu'il permette aussi une évolution de cette répartition sans qu'il soit forcément nécessaire d'en passer par sa propre modification.

Il est donc proposé de prévoir que la collectivité territoriale et les communes pourront, par voie de convention, prévoir le transfert, soit à la collectivité, soit, à l'inverse, à l'une, à l'autre ou aux deux communes, l'exercice des compétences qui leur sont normalement confiées. Ce transfert serait nécessairement accompagné de celui des moyens nécessaires à l'exercice de ces compétences. Il ne pourrait toutefois porter sur certaines compétences dévolues à la collectivité, tel que le pouvoir de réglementation générale en matière fiscale.

Par principe, les compétences définies par le statut seraient les suivantes :

d'industrie, des métiers et de l'artisanat et du conseiller économique social et environnemental. Le président du Conseil économique, social, culturel et environnemental de l'archipel pourrait également y siéger.

LES COMPETENCES DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE

La collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon continuerait, dans cette première orientation, d'exercer les compétences dévolues par la loi et le règlement aux départements et aux régions, tel que c'est le cas à l'heure actuelle¹⁴.

Il pourrait néanmoins être envisagé de **clarifier la répartition des compétences en matière de construction, d'aménagement et d'entretien des routes, ainsi qu'en matière de police routière**, qui suscite en l'état actuel du droit et de son application quelques difficultés. A titre d'exemple, la commune de Miquelon ne possède pour ainsi dire aucun réseau de voirie en propre, l'ensemble de celles situées sur son territoire, y compris dans l'agglomération, étant la propriété du conseil territorial qui les a fait construire¹⁵. Il serait souhaitable que la gestion lui en soit confiée, à l'instar de ce qui existe à Saint Pierre, selon des modalités à définir par le congrès territorial (transfert de moyens etc...)

La compétence sur les services d'incendie et de secours pourrait être intégralement transférée à la collectivité territoriale. Les conseils municipaux des deux communes de Saint-Pierre et de Miquelon se sont très nettement exprimés en ce sens. Le service d'incendie et de secours, qui peut, le cas échéant, requérir de mobiliser des moyens importants, indépendamment des circonscriptions territoriales, apparaît en outre, de manière évidente, comme pouvant être le mieux exercé à l'échelon territorial. Ce transfert de compétence s'accompagnerait, dans des conditions qui seront à préciser, de celui des moyens matériels et humains nécessaires à son exercice. Il n'a pas paru opportun, en revanche, compte tenu de la taille et de la configuration des différentes collectivités sur l'archipel, de prévoir la création d'un service d'incendie et de secours sur le modèle de celui existant en métropole, dans lequel les communes participent au financement et au conseil d'administration.

Le service public de transport maritime assurant la desserte de l'ensemble des îles de l'archipel, y compris celle entre Saint-Pierre et l'île aux Marins, serait également confié à la collectivité territoriale, qui est de toute évidence l'échelon le plus naturel et le mieux à même d'assurer l'exercice de cette compétence¹⁶.

La collectivité territoriale pourrait en outre se voir attribuer la faculté de participer, pour des motifs d'intérêt général, au capital de sociétés commerciales¹⁷. Cette nouvelle compétence, qui serait exercée sous le strict contrôle du congrès territorial¹⁸ pourrait constituer un réel atout, soit pour favoriser l'arrivée d'investisseurs privés sur le territoire, soit pour favoriser le développement de jeunes entrepreneurs ayant des idées innovantes

¹⁴ LO 6414-1 du CGCT.

¹⁵ Il est à noter que ces difficultés sont en grande partie atténuées par le fait que ce sont en réalité les services de l'Etat, qui, au titre de la mise à disposition, assurent l'entretien du réseau du conseil territorial, comme du réseau routier national. Seule la commune de Saint-Pierre dispose d'un réel réseau de voirie communale, situé en agglomération, dont elle assure l'entretien avec ses propres équipes, en concertation étroite avec les services de l'Etat.

¹⁶ Cette solution aurait pour effet, en ce qui concerne la desserte de l'île aux marins, de revenir sur la solution résultant de l'avis du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon du 5 mars 2015.

¹⁷ Sur le modèle de ce qui existe en Polynésie française (article 30 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

¹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, § 41.

La compétence pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes, ainsi que celle en matière de délivrance et de gestion des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol, pourrait être attribuée en propre à la collectivité, ainsi que c'est le cas en Polynésie française et à Saint-Barthélemy, et non plus seulement sur concession de l'Etat.

LES COMPETENCES PARTAGEES

En matière d'urbanisme, il résulte des auditions qui ont été menées que, telle qu'elle est actuellement organisée par les textes, la répartition des compétences ne présente pas réellement d'inconvénient : la collectivité territoriale est compétente, en vertu du statut actuel, pour fixer les règles en matière d'urbanisme, c'est-à-dire, à la fois, pour édicter l'ensemble de la réglementation de l'urbanisme applicable sur l'archipel, le code de l'urbanisme métropolitain ne s'y appliquant pas, et pour élaborer les documents d'urbanisme – tel le règlement d'urbanisme actuellement applicable, qui est assimilable à un plan local d'urbanisme. Elle dispose également de la compétence de principe pour l'instruction et la délivrance des autorisations individuelles, mais elle peut déléguer celle-ci aux communes. L'intérêt de permettre à la collectivité de conserver la compétence pour l'élaboration des règles générales et des schémas d'aménagement – du type plan local d'urbanisme se justifie *a fortiori* compte tenu des nouvelles modalités d'organisation du congrès territorial qui sont proposées, lesquelles permettront aux représentants de la collectivité de prendre en considération les intérêts des deux communes dans la phase d'élaboration de ces documents. La compétence en matière d'instruction et de délivrance des autorisations individuelles continuerait à pouvoir être déléguée par la collectivité aux communes¹⁹, mais sa bonne mise en œuvre – dont les communes sont désireuses- impliquerait que les dispositions actuelles soient effectivement appliquées :

D'une part, la délégation de compétence faite aux communes pour l'instruction et la délivrance doit être une délégation générale, valable sur l'ensemble du territoire de la commune. La collectivité ne peut en effet déléguer les compétences sur une partie du territoire et se la réserver sur d'autres, même lorsqu'il s'agit de construire des bâtiments sur ses propres propriétés.

D'autre part, la délégation de compétence aux communes doit être accompagnée du transfert des moyens nécessaires à son exercice, ainsi que le prévoient les textes. Ce qui pose la question de la mise à disposition des services de l'Etat aux communes.

En l'état actuel de la législation, **la compétence dans le domaine de la gestion des déchets des ménages, c'est-à-dire leur collecte et leur retraitement**, relève intégralement des communes, sous la réserve de la possibilité pour celles-ci, soit de créer un établissement public de coopération intercommunale pour les exercer, soit de confier la compétence dans le domaine du traitement au département, c'est-à-dire, dans le contexte de Saint-Pierre-et-Miquelon, à la collectivité²⁰. La collectivité devant élaborer, pour sa part, un schéma d'élimination des déchets. Une première expérience de mise en place d'un syndicat mixte, en partenariat avec la collectivité, a été un échec. Afin de remédier aux difficultés passées, il

¹⁹ LO 6414-5 du CGCT.

²⁰ Article L. 2224-13 du CGCT.

pourrait être suggéré de confier par principe la compétence en matière de traitement à la collectivité territoriale. Celle-ci pourrait également se voir confier celle de ramassage des déchets autres que ceux des ménages. Il paraîtrait délicat, en revanche, compte tenu de la double insularité et de l'isolement relatif des deux îles l'une par rapport à l'autre, de ne pas laisser la collecte des déchets des ménages, qui nécessite une certaine régularité, aux deux communes. Les compétences collecte et traitement devraient néanmoins être exercées en étroite corrélation, ne serait-ce que parce qu'elles sont logistiquement et économiquement interdépendantes l'une de l'autre, mais aussi compte tenu des démarches entreprises par la commune de Saint-Pierre en faveur du tri et du recyclage des déchets.

LES COMPETENCES DES COMMUNES

Sous réserve des quelques évolutions qui ont déjà été mentionnées, les communes conserveraient leurs compétences actuelles, qui sont les mêmes que celles des communes de métropole. Les quelques transferts de compétences vers la collectivité qui ont été mentionnés, ainsi que les nouvelles modalités d'organisation financière qui sont suggérées, pourraient cependant permettre aux communes de disposer de fonds un peu plus conséquents pour procéder à des investissements et contribuer ainsi au développement économique de l'île.

Les finances des collectivités

Les constatations qui ont été opérées par les deux missions sénatoriales mentionnées ci-avant, par M. Laurent Olléon dans la première partie de son rapport, mais aussi lors de nos auditions, établissent toutes la dépendance extrême des deux communes de l'archipel à l'égard de la collectivité territoriale. Cette situation a été parfois qualifiée de « vassalité », et plusieurs analyses juridiques ont mis en évidence cette contrariété au principe constitutionnel d'interdiction de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

La principale suggestion qui pourrait être faite, dans cette première orientation pour un changement de statut, serait la **création d'un « fonds intercommunal de péréquation »**, sur le modèle de celui qui existe pour les communes de Polynésie française²¹. Ce fonds serait alimenté par une fraction de l'ensemble des ressources fiscales et douanière perçues sur le territoire (à l'exception des impôts et taxes explicitement établis au profit des communes dans les conditions exposées ci-après). Une proportion minimale serait fixée par le statut²². Néanmoins, un décret du premier ministre, pris après avis du congrès territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et des deux communes pourrait augmenter ce taux de reversement. Le fonds pourrait également recevoir des subventions de l'Etat destinées à l'ensemble des communes de l'archipel. Il serait géré par un comité des finances locales, présidé conjointement par le préfet et le président de la collectivité territoriale, comprenant des représentants du congrès (ceux-ci étant majoritaires) et de l'Etat. Le comité répartirait les fonds entre les communes en tenant compte, notamment, de leurs charges. La mise en place d'un tel fonds pourrait, de toute évidence sécuriser une partie des budgets des communes en garantissant qu'une part minimale des recettes de la collectivité leur soient reversée à toutes

²¹ Article 52 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

²² le taux minimum le plus favorable constaté au titre des dernières années était de l'ordre de 6%.

deux. En outre, et pour répondre à une objection qui pourrait être formulée, ce système pourrait être sécurisé pour la collectivité territoriale par un mécanisme destiné à prendre en compte une éventuelle diminution importante des ressources fiscales de l'archipel

Parallèlement, les communes continueraient de percevoir le produit des impositions qui sont spécifiquement créées pour elles par la collectivité territoriale, dont elles continueraient de voter le taux et les modalités de recouvrement, tel que c'est le cas actuellement²³. Plusieurs éléments pourraient néanmoins permettre de mieux sécuriser ces ressources propres des communes. Il conviendrait, en particulier, de préciser que, si la collectivité territoriale peut créer des impôts ou taxes spécifiques aux communes, celles-ci sont ensuite libres de fixer le taux d'imposition qu'elles souhaitent, sans que la collectivité territoriale puisse ensuite approuver ou refuser le taux fixé²⁴.

Les relations avec l'Etat

Le statut continuerait de prévoir que les agents et services de l'Etat sont, en tant que de besoin, mis à la disposition de la collectivité et du président du conseil territorial. S'il paraîtrait sans doute opportun, à cet égard, que la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon se voit reconnaître le statut de préfecture de région, afin de pouvoir disposer de compétences qui soient en regard parallèle de celles exercées par la collectivité, et que les conventions actuellement en cours soient révisées ou, à tout le moins, fassent l'objet d'un certain nombre de précisions, ces aspects ne relèvent pas de l'organisation statutaire, mais de sa mise en œuvre.

De façon symétrique on pourrait imaginer que la collectivité territoriale puisse mettre à disposition des communes ses propres services, par le biais d'une convention.

S'agissant plus généralement des relations avec le représentant de l'Etat, les autres dispositions figurant dans le statut actuel resteraient inchangées.

²³ Article LO 6414-6 du CGCT.

²⁴ La précision ne serait pas, en tant que telle, nécessaire dans les dispositions de l'article LO 6414-6, mais la rédaction de celui-ci devrait être modifiée pour aboutir à cette conséquence : il semblerait en effet que la rédaction actuelle de l'article « la taux de ces impôts ... sont décidés par délibération du conseil municipal dans le respect de la réglementation instituée par la collectivité » ait été interprétée comme permettant au conseil territorial d'approuver ou de rejeter le taux fixé par les commune, ce qui est de toute évidence contraire aux principes de libre administration et d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre.

ORIENTATION N°2 : CREER UNE COLLECTIVITE UNIQUE

Synthèse

L'idée de faire de Saint-Pierre-et-Miquelon une collectivité unique, rassemblant les compétences jusque-là exercées par la collectivité territoriale et par les communes, n'est pas nouvelle. Elle a même été évoquée depuis de nombreuses années et, pendant un temps, a fait l'objet d'un large consensus parmi les élus. Ce consensus s'était ainsi exprimé à l'occasion de la visite de la ministre déléguée à la décentralisation, Mme Anne-Marie Escoffier, en février 2014. Les vives polémiques qu'a, depuis lors, suscité le projet présenté par le rapport de M. Olléon semblent avoir en grande partie résulté du fait que son contenu n'a pas été réellement présenté, ni expliqué aux habitants de l'archipel.

Il est certain, pourtant, que la collectivité unique est un schéma envisageable et légitime pour remédier aux difficultés politiques de l'archipel, car il mettrait fin aux querelles entre élus, aux incertitudes sur la répartition des compétences et à la situation de quasi tutelle de la collectivité territoriale sur les communes, mentionnée ci-avant. Si le schéma proposé par le rapport de M. Olléon doit sans doute être précisé sur quelques points pour être mis en œuvre, la collectivité unique conduirait de toute évidence les élus de l'ensemble du territoire à s'entendre et à mobiliser leurs énergies, non seulement pour administrer l'archipel en améliorant la qualité des services publics, mais aussi pour créer une dynamique favorable au développement économique.

Les institutions

LES COMMUNES ET LA COLLECTIVITE TERRITORIALE

Dans cette deuxième proposition, les communes et la collectivité territoriale telles qu'elles existent actuellement seraient fusionnées en une collectivité unique, régie par l'article 74 de la Constitution, qui constituerait à elle seule la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Toujours dans ce schéma, l'assemblée délibérante de la collectivité unique serait composée de 39 conseillers (ce chiffre est supérieur à celui que proposait le rapport de M. Olléon, afin de le rapprocher de la configuration actuelle des conseils municipaux, sans néanmoins lui être identique). Ces derniers seraient élus dans deux sections : 11 conseillers élus au titre de celle de Miquelon-Langlade et 28 au titre de celle de Saint-Pierre, ce qui permettrait de conserver, tout en étant dans une fourchette haute, les proportions prévues par le rapport de M. Olléon. Dans chacune de ces sections, la prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête serait fixée à un tiers des sièges à pourvoir, les autres sièges étant répartis à la représentation proportionnelle. Le « statut des élus » devrait également être revu en conséquence, notamment pour compenser les charges particulières qui incomberaient aux élus de Miquelon et leur permettre d'exercer leur mandat au sein de l'assemblée unique ou de son exécutif.

Le président de la collectivité serait élu par l'ensemble du conseil territorial de la collectivité. Il serait également le président d'un conseil exécutif, qui pourrait être composé, de la même manière que précédemment, de 8 conseillers élus au titre de la circonscription de Saint-Pierre et 3 au titre de la circonscription de Miquelon. Cette configuration permettrait de préserver, au sein de l'exécutif de la collectivité, une représentation de chacun des deux territoires qui forment l'identité de l'archipel.

Il n'a pas paru souhaitable, en revanche, de conserver l'idée formulée par M. Olléon d'un conseil de Miquelon-Langlade, qui a suscité de nombreuses oppositions, tant auprès des élus de la commune de Miquelon, qui estimaient cette configuration en tout état de cause insuffisante pour la défense de leurs intérêts, qu'auprès des élus de Saint-Pierre, qui auraient souhaité, eux aussi, conserver une forme d'institutionnalisation de l'identité de leur île. Dans notre proposition la représentation de chacune des îles serait assurée, ainsi qu'il a été dit, directement dans l'exécutif de la collectivité, et au travers des modalités d'élection des conseillers du territoire précédemment rappelées.

Les services de proximité qui relèvent actuellement de la compétence de la commune de Miquelon continueraient d'être gérés localement, par une délégation du territoire, qui pourrait être placée sous la direction d'un élu, membre du conseil exécutif du territoire, représentant Miquelon.

LE CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL, CULTUREL ET ENVIRONNEMENTAL

De la même manière que dans la première orientation, le conseil économique, social et culturel, qui subsisterait tout en relevant de l'échelon territorial, se verrait attribuer également une compétence en matière environnementale. Afin de garantir le bon fonctionnement de cette institution, il serait également doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, la collectivité territoriale étant tenue de lui verser, chaque année, une subvention lui permettant d'assurer ses dépenses de fonctionnement.

LE CONSEIL DES ELUS

Comme dans la première orientation, l'existence d'un « conseil des élus » chargé d'émettre des recommandations serait également formalisée dans le statut.

Les compétences

La collectivité conserverait naturellement les compétences qui lui ont déjà été transférées, en matière fiscale et d'urbanisme notamment.

L'ensemble des compétences actuellement réparties entre les communes et la collectivité territoriale seraient fusionnées au sein de la collectivité unique, ce qui résoudrait les difficultés d'articulation ou de répartition des compétences qui existent, à l'heure actuelle, dans le domaine de la construction, d'aménagement et d'entretien des routes, ainsi qu'en matière de police routière – la compétence d'entretien des routes nationales restant confiée à la collectivité comme c'est le cas aujourd'hui. La compétence en matière de services d'incendie et de secours relèverait également nécessairement de la compétence de la collectivité (ce qui n'exclut pas de mettre en place des délégations territoriales, en particulier à Miquelon), comme le transport maritime entre les îles de l'archipel.

Certaines des évolutions précédemment mentionnées pourraient néanmoins trouver à s'appliquer, y compris en cas d'évolution vers une collectivité unique.

Ainsi que cela a été mentionné, la collectivité territoriale pourrait se voir attribuer la faculté de participer, pour des motifs d'intérêt général, au capital de sociétés commerciales afin de favoriser le développement économique de l'archipel. De la même manière également, la compétence pour l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles biologiques et non biologiques du fond de la mer, ainsi que celle en matière de délivrance et de gestion des titres miniers portant sur le fond de la mer et son sous-sol pourrait être attribuée en propre à la collectivité

Les finances de la collectivité

L'institution d'une collectivité unique aurait, par construction, pour effet de remédier à l'ensemble des difficultés de répartition des fonds qui existent aujourd'hui entre la collectivité territoriale et les communes.

Elle n'aurait en outre aucune incidence sur l'engagement de l'Etat : les besoins existants, comme la nécessité d'allouer et de mettre en œuvre les moyens pour y répondre seraient identiques, mais, au lieu d'être répartis entre la collectivité territoriale et les communes, ils seraient tous affectés à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En ce qui concerne la répartition des moyens humains actuellement affectés à la collectivité et aux communes, il est évident que la « fusion » administrative des services n'aurait qu'une incidence très limitée sur leur organisation effective : une collectivité unique ne ferait pas disparaître la double insularité et les conséquences qu'elle engendre ! Le maintien de l'ensemble des services publics actuels, dans cette configuration, entraînerait la création de délégations locales à Saint-Pierre et à Miquelon, disposant de l'autonomie et des moyens suffisants – qui ne sauraient être inférieurs à ceux actuellement alloués- pour répondre aux besoins. Quant à l'harmonisation des statuts qui en résulteraient, on rappellera que de tels processus ont toujours été réalisés « par le haut » dans des situations comparables. Là encore les craintes qui sont parfois exprimées à ce sujet, notamment par les organisations professionnelles de salariés doivent être dissipées.

Les relations avec l'Etat

Comme précédemment, le statut continuerait à prévoir une mise à disposition des services de l'Etat auprès de la collectivité « en tant que de besoin », les conditions de cette mise à disposition étant prévues par voie de conventions. Les mêmes suggestions peuvent à cet égard être faites, de modifier le niveau de compétences de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon en en faisant une préfecture de région, et de procéder à une révision des conventions conclues entre l'Etat et la collectivité.

CONCLUSION

Les perspectives que nous avons dessinées ne sont à ce stade que des orientations, qui devront être discutées et précisées par le législateur après que les électeurs de l'île auront fait leur choix, en toute liberté. Mais elles montrent toutes deux qu'un avenir est possible, dans lequel les querelles entre élus et la déresponsabilisation qui résultent d'une répartition floue des compétences, pourront laisser la place à une mobilisation de tous au service, non seulement de Miquelon et de Saint-Pierre, mais aussi, et peut-être même surtout, de Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce futur, nous avons aujourd'hui la possibilité de le construire maintenant, en saisissant l'opportunité qui nous est aujourd'hui ouverte

Deux questions pourraient être prochainement posées aux habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon le même jour²⁵ étant observé qu'il nous apparaît indispensable que cette consultation soit déconnectée des échéances électorales. En effet, la réflexion sur l'évolution statutaire de l'archipel vise à mettre en place un cadre rénové permettant aux institutions de Saint Pierre et Miquelon de fonctionner de façon harmonieuse et pérenne et ce quelles que soient les personnes ou les forces politiques en charge des destinées de l'archipel.

Une telle évolution ne saurait donc constituer un enjeu de campagne sous peine d'être assimilée à un « plébiscite ». C'est pourquoi nous estimons que cette consultation devrait être organisée rapidement, de façon à permettre aux habitants de l'archipel de se déterminer sereinement. Les évolutions statutaires qui, le cas échéant, en résulteraient pourraient, ensuite, entrer en vigueur en 2018, ce qui conduirait à un prolongement d'un an environ de la durée du mandat du conseil territorial actuel et à raccourcir de deux ans le mandat des conseillers municipaux actuellement élus, quelle que soit l'orientation retenue²⁶.

Ces questions pourraient être les suivantes :

1.- Approuvez-vous la transformation de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon en une collectivité dirigée par un congrès territorial issu des deux conseils municipaux de Saint Pierre et de Miquelon-Langlade, tout en demeurant régie par l'article 74 de la Constitution ?

²⁵ A l'occasion d'une consultation organisée sur le fondement du deuxième alinéa de l'article 72-4 de la Constitution.

²⁶ Y compris si l'orientation n°1 était retenue car il est nécessaire d'établir une corrélation entre les élections municipales et les élections territoriales. Compte tenu de l'impératif d'intérêt général de rétablir la stabilité des relations politiques et institutionnelles au sein de l'archipel, qui doit être concilié avec la nécessité de protéger le suffrage des électeurs, ces modifications de la durée du mandat apparaissent conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Voir notamment la décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010.

2.- Approuvez-vous la création à Saint-Pierre-et-Miquelon d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues aux communes, au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 74 de la Constitution ?

En répondant « non » à ces deux questions, les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon décideront de laisser les choses en l'état.

En répondant « oui » à l'une au moins de ces questions, ils permettront à notre archipel de conserver ses acquis, et ouvriront la voie à un avenir meilleur.

Denis Detcheverry, Marc Plantegenest et François Zimmermann²⁷

²⁷ Document rédigé avec la collaboration de M. Timothée Paris, maître des requêtes au Conseil d'Etat.