

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 avril 1979.

PROPOSITION DE LOI

*créant un Conseil supérieur
des collectivités territoriales de la République,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Marcel ROSETTE, Jean OOGHE, Camille VALLIN,
Paul JARGOT, Fernand CHATELAIN, Jacques EBERHARD,
Mme Danielle BIDARD, MM. Serge BOUCHENY, Raymond
DUMONT, Gérard EHLERS, Pierre GAMBOA, Jean GARCIA,
Bernard HUGO, Charles LEDERMAN, Fernand LEFORT,
Anicet LE PORS, Mme Hélène LUC, MM. James MARSON,
Louis MINETTI, Mme Rolande PERLICAN, MM. Guy
SCHMAUS, Hector VIRON et Marcel GARGAR,

Sénateurs.

(Renvoyée à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel,
du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La décentralisation est devenue une exigence de notre temps. Pratiquement, il s'agit d'appliquer — avec un retard de plus de trente années — les dispositions du titre XI de la Constitution selon lesquelles les collectivités territoriales de la République « s'administrent librement » par des « conseils élus » et « dans les conditions prévues par la loi » (art. 72).

Or, il apparaît bien, si l'on compare les paroles et les actes des gouvernants d'aujourd'hui, que plus ceux-ci parlent de décentralisation et plus ils étatisent, paralysant ainsi les institutions locales démocratiques.

Le capitalisme monopoliste d'Etat porte en lui l'étatisation.

Comment s'est opéré le processus d'intégration des collectivités locales dans l'Etat ? Comment réaliser la réforme des collectivités locales en vue d'une décentralisation effective ?

C'est ce qu'il convient d'analyser maintenant.

I. — Le processus d'intégration des collectivités locales dans l'Etat.

Il se réalise à partir de l'étatisation des institutions les plus décisives de la vie locale, avec pour but et conséquence l'intégration des activités des collectivités territoriales dans les objectifs poursuivis par l'Etat.

Cette étatisation, qui débute dans sa forme moderne, entre les deux guerres mondiales, du fait des gouvernements de droite Poincaré-Tardieu-Laval, s'épanouit pendant le régime de Vichy, puis fait tâche d'huile à partir des années 50, singulièrement depuis la V^e République. Elle s'appuie sur les mécanismes autoritaires traditionnels mis en place en l'An VIII, puis perfectionnés pendant le XIX^e siècle.

1. — FONDEMENTS JURIDIQUES

Ses fondements juridiques sont constitutionnels. En effet, la Constitution de 1958 limite le domaine législatif, d'une part, aux « principes fondamentaux » de la « libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources », d'autre part, aux « règles » concernant la « création de catégories d'établissements publics » (1).

Etant donné que tout ce qui n'entre pas dans le domaine législatif, en vertu de l'article 34 de la Constitution, appartient au domaine réglementaire, en vertu de son article 37, c'est une partie très importante des règles régissant les collectivités locales et leurs établissements publics qui, désormais, est passée du domaine réglementaire local dans le domaine du règlement étatique.

Mais, ce pouvoir réglementaire n'est plus subordonné à la loi, c'est-à-dire pris en son application. Devenu en grande partie « autonome » (article 37), il échappe pour l'essentiel au législateur pour n'être soumis qu'aux contrôles, direct du Conseil d'Etat dont on connaît la jurisprudence restrictive (2) à l'égard des libertés locales, indirect du Conseil constitutionnel dont la jurisprudence est, en règle générale, favorable à l'extension du domaine réglementaire.

(1) Par exemple, les établissements publics se substituant aux collectivités locales ou se superposant à elles : districts, communautés urbaines, « régions », établissements publics des « villes nouvelles », « centre de formation des personnels communaux ».

(2) On sait que le Conseil d'Etat, même lorsqu'il censure un excès de pouvoir du Gouvernement, évite soigneusement de faire appel au principe constitutionnel de la « libre administration » des collectivités locales. Bien mieux, il a approuvé la pratique, manifestement inconstitutionnelle, des « incitations financières » aux regroupements de communes (C. E., 13 décembre 1968, F. N. E. R. M. C., concl., Khan, A. J. D. A., 1969, 22, 33).

Le Gouvernement et le Ministre de l'Intérieur (qui agit le plus souvent conjointement avec le Ministre chargé des Finances) enserrment désormais les collectivités locales et leurs établissements publics dans un réseau de décrets « autonomes », de règlements d'administration publique, d'arrêtés, circulaires et directives, tel que notre pays apparaît en Europe occidentale comme l'un des bastions du centralisme (3).

2. — ETATISATION ET CENTRALISATION

Ainsi dévoyée, la « nationalisation » par le législateur du statut des collectivités locales et de certaines de leurs attributions a provoqué l'« étatisation » et la « centralisation ». La décentralisation administrative a donc été vidée de sa substance.

Evoquons les aspects les plus significatifs de la situation actuelle des collectivités locales.

Le pouvoir d'orientation.

En premier lieu, la centralisation a connu un développement spectaculaire, depuis la Deuxième Guerre mondiale, avec la planification, l'aménagement du territoire et l'urbanisme désormais placés sous la coupe exclusive de l'Etat.

Ces activités ont conféré au Gouvernement un « pouvoir d'orientation » sur les activités locales, qu'il exerce par l'intermédiaire d'une puissante administration, centrale et territoriale, placée sous l'autorité des ministres et de leurs préfets dont les pouvoirs ont été accrus par déconcentration.

Ce pouvoir d'orientation permet aux agents de l'Etat de donner des ordres, des « directives » aux administrateurs locaux, les plaçant en quelque sorte sous leur pouvoir hiérarchique.

Voyons quelques exemples de ce processus. On sait que les collectivités territoriales (communes et départements) possèdent une *compétence générale* sur l'ensemble des affaires d'intérêt local : par exemple, le conseil municipal « règle par ses délibérations les affaires de la commune » (Code des communes, art. L. 121-26). Cet article est toujours en vigueur, mais par vagues successives, depuis plus d'un demi-siècle, les décrets-lois, « actes dits loi », etc., ont progressivement rétréci le domaine de l'intérêt local, et placé dans la sphère étatique des activités sans cesse plus vastes :

— bien entendu dans le domaine de l'*urbanisme*, devenu service d'Etat en 1943, les tâches exercées dans la commune par les

(3) Le rapport « Vivre ensemble » sous-titrait ainsi un chapitre : « La démocratie locale asphyxiée » (p. 25).

autorités municipales sont considérées comme des fonctions étatiques, consultatives en ce qui concerne les conseils municipaux (documents d'urbanisme : S. D. A. U., P. O. S., etc.), parfois décisionnelles en ce qui concerne le maire, mais celui-ci est alors placé sous l'autorité *hiérarchique* du préfet ;

— dans celui de la *protection de la nature et de l'environnement*, ce sont les ministres et les préfets qui prennent les décisions, ne laissant aux élus qu'un rôle consultatif ou d'agent de l'Etat (par exemple, en matière de police des installations classées) ;

— depuis 1941, la *police municipale* est, en province, amputée dans les villes de plus de 10 000 habitants au profit du préfet qui peut, en outre, se substituer au maire ; elle est entièrement monopolisée à Paris par le préfet de police.

Les démembrements.

Par la technique des démembrements, les compétences locales sont transférées à des établissements publics, aussi peu démocratiques que possible, puisque, en vertu même de la constitution supra, ils sont très largement soumis au pouvoir réglementaire et — à la différence des collectivités locales — ne s'administrent pas « librement » par des conseils « élus » ; cela explique d'ailleurs pourquoi par exemple la région parisienne a été administrée, pendant plus de quinze ans, par un conseil de district dont la moitié des membres était nommée par le Premier Ministre.

Ces établissements sont créés, le plus souvent, sans l'accord des collectivités qu'ils regroupent et sont soumis à une tutelle de l'Etat, parfois plus lourde que celle pesant sur les collectivités territoriales, elles-mêmes :

— nous n'insisterons pas sur les établissements publics supra-communaux (districts, communautés urbaines, etc.) dont l'échec est aujourd'hui éclatant ;

— établissement public intercommunal à compétence « nationale », le « Centre de formation des personnels communaux » (C. F. P. C.) n'est, en fait, que la « courroie de transmission » de l'Etat dans le domaine de la formation des personnels des communes ;

— les établissements publics régionaux apparaissent, par leurs structures antidémocratiques, comme les instruments directs des préfets, destinés à accentuer les transferts de charges et à « baliser » les activités locales pour le compte de l'Etat ;

— sur le plan infracommunal ou infradépartemental, les « régies » industrielles, les offices publics d'H. L. M., les O. P. A. C., échappent plus ou moins au contrôle des élus notamment en rai-

son de la présence d'un nombre important de représentants de l'Etat au sein de leur conseil d'administration et du pouvoir de nomination de leur directeur, « partagé » entre le préfet et l'autorité locale.

Statuts particuliers.

Les statuts particuliers se multiplient qui, tous, présentent cette caractéristique de confisquer les pouvoirs au profit de l'Etat : statut de la « ville de Paris », statut de « l'Île-de-France », des « villes nouvelles », des « communautés urbaines », etc.

Le pseudo-allègement de la tutelle.

Dans le même temps où le pouvoir bavarde sur la suppression des tutelles *a priori*, de la tutelle de l'opportunité (approbation), et sur l'établissement d'un simple contrôle de la légalité *a posteriori*, il renforce son pouvoir d'orientation, mais aussi sa tutelle financière.

Par exemple, démontrant qu'une fois encore ses actes démentent ses paroles, le Ministre de l'Intérieur a pris le 3 février 1978 une circulaire aggravant la portée des contrôles budgétaires de l'équilibre « réel » et des comptes sur les communes et les soumettant à des « ratios » établis par ses services pour aligner leurs budgets sur la politique d'austérité du Gouvernement.

Par ailleurs, le projet de « statut » des élus ne prévoit nulle part la fin de la tutelle « sur les personnes » qu'exercent le Gouvernement et ses préfets : sur les maires qui peuvent être révoqués ou suspendus ; sur les conseils municipaux qui peuvent être dissous. Les uns et les autres ne peuvent que déposer un recours non suspensif de la sanction devant le juge administratif.

Les moyens d'action des communes.

On constate, dans ce domaine, une évolution identique :

— en matière d'organisation et de fonctionnement des services publics, de statut et de gestion des personnels locaux, la loi renvoie à des décrets et arrêtés ministériels, transférant ainsi à la Direction générale des collectivités locales les éléments essentiels de la gestion de ces services et de ces personnels ;

— il nous paraît inutile d'insister sur la situation catastrophique des finances locales et sur le refus obstiné de procéder à une réforme démocratique et efficace de la fiscalité locale.

II. — La réforme des collectivités locales en vue d'une effective décentralisation.

Il faut tout d'abord « *casser* » l'étatisme en restituant au pouvoir constitutionnel que sont les collectivités territoriales de la République la plénitude de leurs attributions confisquées par le pouvoir réglementaire de l'Etat. Il faut instituer un *Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République* qui sera le garant de leur libre administration.

1. — CASSER L'ÉTATISME

Désétatiser le pouvoir réglementaire.

L'application des lois, dans le domaine de la « libre administration » des collectivités locales, doit être restituée à ces collectivités, étant entendu que le pouvoir réglementaire, redevenu local, sera directement subordonné au législateur et placé sous le contrôle de la légalité confié au juge administratif, auquel seront donnés les moyens suffisants pour l'exercer.

Ensuite, il faut répartir ce pouvoir réglementaire, ainsi « désétatisé », entre les instances locales et une instance nationale.

Par exemple, les modalités de la participation des populations, le fonctionnement des conseils des collectivités locales, les modalités de la coopération intercommunale, etc. doivent revenir aux conseils locaux, soit par voie réglementaire, soit par voie contractuelle. Par exemple, il n'est pas conforme à la dignité des conseils généraux que leur règlement intérieur soit la reprise pure et simple d'un règlement type imposé par le Ministre de l'Intérieur. Pourquoi ne pas confier à un exécutif élu le soin d'exécuter les délibérations des conseils généraux et des conseils régionaux ?

Sans doute, des mesures réglementaires à caractère national doivent intervenir pour l'application des lois, mais rien n'interdit de confier ce soin à un organe émanant des collectivités locales elles-mêmes : le Conseil supérieur des collectivités territoriales que l'on examine plus loin.

2. — CRÉER UN MINISTÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE

Mais, casser l'étatisme, c'est aussi et surtout retirer au Ministère de l'Intérieur la « police » des collectivités locales et la « discipline » des élus. Nous suggérons donc la création d'un *Ministère des Collectivités territoriales de la République*. Confondre les tâches d'ordre public — trop souvent hélas ! de répressions qui reposent dans notre pays sur les méthodes autoritaires héritées de l'An VIII — avec l'exercice des libertés locales qui doit reposer sur un climat de concertation entre l'Etat et les collectivités locales revient à marier l'eau et le feu. En faisant cette proposition, nous ne faisons d'ailleurs que nous placer dans la lancée d'une évolution qui a vu progressivement le Ministère de l'Intérieur « s'alléger » de la plupart de ses missions (instruction publique, ponts et chaussées et mines, agriculture, prisons, hygiène et assistance, etc.), à partir de suggestions faites au début de ce siècle par des esprits éclairés, tels Henri Chardon, vice-président du Conseil d'Etat, Léon Duguit, professeur à la faculté de droit de Bordeaux, qui n'étaient pourtant pas de dangereux révolutionnaires.

3. — CRÉER UN CONSEIL SUPÉRIEUR DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE LA RÉPUBLIQUE

Institution de l'autogestion nationale, le Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République est le garant de leur libre administration.

Le parti communiste français propose la création immédiate de ce conseil afin de permettre l'élaboration démocratique de la réforme des collectivités locales en vue d'une effective décentralisation.

Il s'agit, en effet, non seulement d'élaborer cette réforme, mais aussi de la mettre en œuvre.

Or, le Ministre de l'Intérieur a annoncé devant le Sénat, le 20 juin 1978, que le projet de loi portant développement des responsabilités locales sera simplement un « cadre », un « plan », renvoyant à des règlements qui « ne constitueront pas le moindre volet de l'ensemble », ce qui signifie qu'une fois de plus le Parlement ne votera qu'un texte général donnant au Gouvernement tous pouvoirs pour l'appliquer à sa guise, le soin de décentraliser sera donc confié aux responsables de l'actuelle centralisation !

Le conseil supérieur se place ainsi en amont et en aval de la réforme législative.

*Réfutons d'abord une objection sur le rôle respectif
du conseil supérieur et du Parlement.*

Avant d'exposer ce que sera ce conseil, quel sera son rôle, il convient de réfuter une objection qui pourrait troubler les esprits non avertis.

Le Ministre de l'Intérieur s'est opposé, le 20 juin dernier, à la création de ce conseil, sous le motif qu'il tient « le Parlement pour la plus qualifiée des commissions et dès lors (il) regarde comme inutile la création suggérée par M. Ooghe, d'un Conseil supérieur des collectivités locales ».

En réalité, il ne s'agit nullement de porter atteinte aux prérogatives du Parlement, et plus particulièrement du Sénat, « Grand conseil des communes de France », mais de préciser *qui* préparera le projet de loi soumis au Parlement et *qui* l'appliquera.

En l'état actuel du droit, la *préparation de ce projet* appartient au seul Ministre de l'Intérieur, flanqué d'un « Conseil national des services publics départementaux et communaux » qui lui donne de simples avis. Ce conseil, nommé, présidé et dirigé par le Ministre, ne comprend, sur soixante membres, que six élus locaux (4).

Pour nous, la préparation sérieuse d'une aussi vaste et nécessaire réforme suppose la participation active des parlementaires (notamment des sénateurs), des élus locaux et des personnels des collectivités locales : tel sera le rôle du conseil supérieur.

Bien entendu, le Parlement aura le dernier mot en votant la loi, mais il n'aura pas la « carte forcée », comme l'a éloquemment montré le débat sur la réforme de la fiscalité locale au cours duquel le Gouvernement a obstinément refusé de porter à la connaissance du Sénat les « simulations » réalisées par ses services à partir de son texte.

Ensuite, la loi votée doit être mise en œuvre par des règlements d'application ou par des règlements autonomes. Or, la Constitution (art. 34 et 37) interdit au Parlement — donc au Sénat — toute intervention dans le domaine réglementaire. C'est donc le Gouvernement qui appliquera — ou n'appliquera pas, ainsi qu'en témoignent les nombreuses lois « en pointillé » — le texte voté par le Parlement et lui seul. Dès lors, en confiant l'*application de la loi* à une institution représentative des collectivités territoriales de la République, on se borne à mettre en œuvre le titre XI de la Constitution qui consacre l'existence du pouvoir constitutionnel que forment ces collectivités.

(4) Devant le Sénat, le Ministre a donné les grandes lignes de sa « réforme » concernant le conseil national : « les organismes consultatifs devront s'ouvrir davantage aux élus » (p. 1502) ; on créera un « Comité d'allégement des contrôles techniques et des procédures », tout aussi consultatif que le conseil et présidé par... un fonctionnaire de l'Etat.

Non seulement, l'intervention du conseil supérieur ne retire rien au Parlement, et plus spécialement au Sénat, mais cette innovation fondamentale prolonge son rôle puisque, représentés au sein de ce conseil, députés et sénateurs seront à même de suivre l'application de la loi qu'ils auront votée.

*Le conseil supérieur garant de la libre administration
des collectivités territoriales de la République.*

Sa création rompt avec la « centralisation multiséculaire ». A l'image de ce qu'était, jusqu'en 1958, le Conseil supérieur de la magistrature, garant de l'indépendance de la magistrature, le conseil supérieur sera ainsi le garant des libertés locales dans notre pays.

Composition : compte tenu de cette mission, le conseil supérieur doit comporter une *représentation tripartite* comprenant : les représentants des intérêts locaux (élus des diverses catégories de collectivités territoriales et établissements publics régionaux), ceux des personnels de ces collectivités afin d'organiser la concertation démocratique entre le service public et ses agents et les représentants de l'intérêt national — parlementaires, représentants du Gouvernement.

Indépendance du conseil : expression d'un pouvoir constitutionnel, le conseil doit être indépendant du Gouvernement et placé sous le seul contrôle du pouvoir législatif. Pour cette raison, il ne peut être, ni un établissement public, obligatoirement soumis à la tutelle du Ministre de l'Intérieur (cf. le C. F. P. C.), ni un conseil de l'administration consultative de l'Etat (cf. le Conseil national des services publics départementaux et communaux). Ses modalités d'organisation, de financement doivent garantir cette indépendance en lui conférant, à l'image des assemblées parlementaires, une pleine autonomie financière et, bien entendu, administrative.

Fonctionnement démocratique : présidé par un élu local, le conseil comprend des sections correspondant à ses missions, qui élisent leur président et leurs rapporteurs. On peut envisager, par exemple, cinq sections :

— *législation* : avis sur les propositions et projets de loi, pouvoir d'initiative législative ;

— *structure et institutions* : cf. Livre premier du Code des communes et dispositions correspondantes s'appliquant aux autres catégories de collectivités et établissements publics ;

— *services publics locaux* : cf. Livre III du Code des communes et dispositions applicables aux services des autres collectivités et établissements publics ;

— *finances* : cf. Livre II et gestion de fonds divers ;

— *fonction publique locale* : cf. Livre IV et dispositions applicables aux autres personnels locaux ; cette section comporte une organisation spéciale que l'on étudie dans une autre proposition de loi.

La section des structures et institutions comprend une « *Commission des garanties* » composée à parité, de parlementaires et d'élus locaux, qui sera saisie des propositions gouvernementales de suspension, révocation d'élus ou de dissolution et de suspension des conseils locaux.

Missions : elles ressortent de ce qui précède.

Le conseil devra, dans un délai déterminé, après avoir procédé aux consultations nécessaires, présenter au Gouvernement et au Parlement, un projet de réforme global des collectivités locales en vue d'une effective décentralisation : dans les domaines des institutions, des finances, des services publics et des personnels. Les grands axes de cette réforme sont d'ailleurs suggérés dans diverses propositions de loi que nous avons l'honneur de vous soumettre par ailleurs.

Pour permettre au conseil de prendre un certain nombre de mesures immédiates, le pouvoir réglementaire, actuellement exercé par les Ministres de l'Intérieur et des Finances (ainsi que d'autres ministres éventuellement), lui sera transféré. Il participe en outre : à l'élaboration des actes réglementaires du Premier Ministre.

Garant de l'indépendance des élus locaux, le conseil statue sur les propositions de suspension ou de révocation et de démission d'office des élus, ainsi que sur les propositions de dissolution des assemblées communales et intercommunales, et sur les propositions de dissolution des conseils généraux et régionaux faites dans l'intervalles des sessions du Parlement. Dans ces domaines, ses décisions ne sont susceptibles que d'un *recours en cassation* devant le Conseil d'Etat.

Rapports du conseil supérieur avec le Gouvernement : le Ministre des Collectivités territoriales de la République a essentiellement pour rôle de représenter le Gouvernement auprès du conseil supérieur, par ses représentants et sa participation aux travaux du conseil et, éventuellement, de saisir le Conseil d'Etat d'un recours pour excès de pouvoir ou de réclamer une seconde lecture de ses décisions en cas de désaccord avec le conseil.

Telles sont les propositions que nous avons l'honneur de soumettre à votre réflexion, qui sont explicitées dans les articles du dispositif qui suit.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est créé un Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République, garant de la libre administration des collectivités territoriales de la République et des établissements publics communaux et intercommunaux, départementaux et interdépartementaux, régionaux et interrégionaux.

Le conseil :

— exerce dans le cadre des dispositions des articles 21, 37 et 72 de la Constitution le pouvoir réglementaire jusque-là détenu par le Ministre de l'Intérieur dans le domaine de la libre administration des collectivités territoriales de la République et des établissements publics visés au premier alinéa ou participe à l'exercice de ce pouvoir jusque-là exécuté par décrets ou règlements d'administration publique gouvernementaux ;

— est obligatoirement consulté sur tout projet ou toute proposition de loi se rapportant à ces collectivités et établissements publics et exerce un droit de proposition dans ce domaine ;

— est garant de l'indépendance des élus.

Le Conseil supérieur des collectivités territoriales, élu pour la première fois conformément aux dispositions de l'article 2 ci-dessous, devra soumettre au Gouvernement et au Parlement un projet de réforme des collectivités territoriales en vue d'une effective décentralisation.

Art. 2.

Le conseil supérieur comprend 125 membres élus à la représentation proportionnelle par leurs collègues respectifs.

I. — 50 par un collège comprenant les membres des conseils municipaux, des conseils généraux et régionaux.

II. — 50 par les fonctionnaires des collectivités locales.

III. — 25 au titre de la représentation des intérêts nationaux, à raison de 15 par l'Assemblée Nationale ; 7 par le Sénat ; 3 membres désignés par le Ministre chargé des Collectivités territoriales de la République.

Un décret en Conseil d'Etat, pris sur rapport du Ministre chargé des Collectivités territoriales de la République et avis du Conseil national des services publics départementaux et communaux, des commissions nationales paritaires des personnels concernés et notamment de la Commission nationale paritaire du personnel communal, fixera les modalités d'application du présent article, notamment :

- la durée du mandat des représentants de chaque catégorie représentée au conseil ;
- la répartition des sièges au sein des groupes II et III.

Art. 3.

Organisation et fonctionnement :

I. — Le conseil vote son règlement intérieur et élit son président, choisi parmi les élus locaux, et son bureau.

II. — Il comprend des sections dont il nomme les membres en respectant les proportions visées à l'article 2. Ces sections correspondent aux missions qui lui sont dévolues par la présente loi dans les divers domaines de la libre administration des collectivités locales. Les sections sont élues à la représentation proportionnelle et élisent leur président et leurs rapporteurs.

III. — La section des structures et institutions locales élit, en son sein, une commission des garanties, composée sur une base paritaire de parlementaires et d'élus locaux. Cette commission statue sur les propositions de suspension, de révocation ou de dissolution des assemblées communales et intercommunales et de leur exécutif, ainsi que sur les propositions de dissolution des conseils généraux et conseils régionaux faites par le Gouvernement dans l'intervalle des sessions du Parlement. Ses décisions ne sont susceptibles que d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

IV. — Le conseil jouit de l'autonomie financière. Les crédits nécessaires à l'exercice de ses missions font l'objet de propositions globales inscrites au projet de loi budgétaire, auxquelles est annexé un rapport explicatif.

Art. 4.

Le Ministre chargé des Collectivités territoriales de la République représente le Gouvernement auprès du conseil supérieur et, à ce titre :

- a entrée au conseil et dans ses formations et peut se faire représenter par un délégué ;

- est toujours entendu quand il le demande ;
- reçoit communication de tous les documents se rapportant à l'activité du conseil.

Les délibérations réglementaires du conseil sont exécutoires de plein droit dans les quinze jours qui suivent leur transmission au Ministre chargé des Collectivités territoriales de la République. Pendant ce délai, le Ministre peut :

- demander une seconde lecture de la délibération ;
- la déférer au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir ; le recours a un effet suspensif ; le Conseil d'Etat doit statuer dans les deux mois, faute de quoi il est dessaisi et la délibération devient exécutoire de plein droit.

Art. 5.

Le décret d'application organisant le Conseil supérieur des collectivités territoriales de la République sera pris dans un délai maximum de trois mois suivant la promulgation de la présente loi.

Le conseil supérieur sera élu dans un délai maximum de trois mois suivant la publication dudit décret.

Il devra, dans un délai de six mois, préparer le projet de réforme prévu à l'article 3 de la présente loi.

Art. 6.

Les dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur restent applicables en tant qu'elles ne contredisent pas celles de la présente loi.

Art. 7.

I. — Il est institué un impôt sur la fortune des personnes physiques qui ont en France leur domicile ou qui y possèdent des biens.

II. — Un abattement de 1 million de francs est opéré pour la personne imposable. Un abattement identique est opéré pour son conjoint lorsque ceux-ci sont redevables à l'impôt sur le revenu sous une cote unique.

III. — Sans préjudice des abattements ci-dessus, les exploitants d'une entreprise individuelle bénéficient pour les biens afférents à l'exploitation d'un abattement de 1 million de francs à la condition que, après application du présent abattement, leur fortune n'atteigne pas les abattements visés plus haut.

IV. — Le barème d'imposition applicable à la fortune imposable après abattement est le suivant :

	En pourcentage.
Entre 0 et 1 million de francs.....	1,5
Entre 1 et 2 millions de francs.....	2,5
Entre 2 et 3 millions de francs.....	3
Entre 3 et 4 millions de francs.....	4
Entre 4 et 7 millions de francs.....	5
Entre 7 et 10 millions de francs.....	6
Entre 10 et 15 millions de francs.....	7
Plus de 15 millions de francs.....	8

Art. 8.

I. — Il est instauré un impôt annuel et progressif sur le capital des sociétés privées et nationalisées.

II. — Sont soumis à l'impôt sur le capital :

— les entreprises et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés ;

— les entreprises individuelles dont les bénéfices industriels et commerciaux sont imposés selon le régime du bénéfice réel ;

— les sociétés immobilières pour le commerce et l'industrie ;

— les sociétés agréées pour le financement des télécommunications.

III. — Sont exonérées de l'impôt les personnes morales se livrant à des activités sans but lucratif, de caractère scientifique, éducatif, à des activités d'assistance ou de bienfaisance.

IV. — L'assiette d'imposition est calculée d'après les éléments suivants :

— valeur brute des immobilisations corporelles et incorporelles telle qu'elle apparaît à l'actif du bilan de l'exercice en cours ;

— valeur des stocks admise en matière de détermination des bénéfices industriels et commerciaux ;

— valeur des titres de placement et de participation figurant au bilan.

V. — La base imposable étant définie, un abattement de deux millions de francs est pratiqué.

VI. — L'emploi efficace du capital, mesuré sur la valeur ajoutée qu'il permet d'obtenir, est encouragé par un allègement du taux d'imposition.

Les taux d'imposition définis par le rapport entre capital total du bilan et valeur ajoutée sont les suivants :

— lorsque le rapport est égal à 1,5, le taux de l'impôt est égal à 1,6 % ;

— lorsque le rapport est égal à 2, le taux de l'impôt est égal à 2 % ;

— lorsque le rapport est égal ou supérieur à 3,5, le taux de l'impôt est égal à 2,5 %.

Le taux de l'impôt progresse parallèlement au rapport de manière continue d'un palier à l'autre entre les valeurs 1 et 2,5 %.

La valeur ajoutée servant au calcul du taux est définie comme étant la différence entre les ventes, travaux et autres produits hors taxes et les achats et autres consommations de l'assujetti.

VII. — L'impôt sur le capital des sociétés et autres personnes morales n'est pas déductible pour l'assiette de l'imposition des bénéfices.