

Regiunile au fost transformate în colectivități teritoriale prin legea din 2 martie 1982, începînd cu primele alegeri prin sufragiu universal direct ale consiliilor regionale, care a avut loc în martie 1986.

Această reformă se înscria în cadrul unei reforme de ansamblu a sistemului francez de administrație teritorială, punct final, în favoarea alternanței politice, a unei îndelungate contestări a excesului centralizării. Revendicarea regională, reapărută în anii '60, reprezenta expresia cea mai remarcabilă a contestației, la care generalul de Gaulle încercase să răspundă, supunînd crearea regiunilor, ca noi colectivități teritoriale, referendumului din aprilie 1969 care a eșuat din motive politice în mare măsură independente de problema în chestiune.

Acest dublu context, cel al reminescenței curentelor regionaliste din anii '60, care obținuseră de-a lungul anilor '70 sprijinul, mai mult sau mai puțin marcat, al partidelor de stînga aflate atunci în opoziție, și caracterul global și radical al reformei descentralizării din 1982, explică anumite neînțelegeri în ceea ce privește natura și importanța regionalizării introduse. Adversarii reformei, dar, deși mai rar, și unii dintre partizanii ei, vedeau în regionalizare amorsarea unei schimbări radicale în chiar natura statului; de la o Republică unitară mai mult sau mai puțin descentralizată, s-ar fi trecut la un stat regional sau federal, punîndu-se astfel în discuție o moștenire esențială a dreptului public revoluționar și a celei de-a Treia Republici; primii dintre partizani alarmîndu-se¹, ceilalți regretînd că reforma nu mergea mai departe, din lipsă de voință politică, în vederea federalizării Franței².

În realitate, nu numai concepția reformei trebuia să se înscrie în cadrul constituțional în vigoare, ci două motive majore interziceau afirmarea unui astfel de voințe politice.

Pe de o parte, autorii reformei erau puși în situația să se sprijine pe cele mai bine stabilite principii ale dreptului public francez pentru a introduce regiunile în ordinea juridică, în același timp, pentru că alegerile care tocmai avuseseră loc nu exprimaseră voința de a le schimba, și pentru că trebuia dinainte să se răspundă atacurilor opoziției pe tema punerii în discuție a unității naționale. Pe de altă parte, parlamentarii francezi fiind aproape toți aleși locali, nu doreau să accepte ca transformarea regiunilor în colectivități teritoriale să ducă la o reducere a puterilor comunelor și departamentelor, ceea ce excludea transformarea regiunilor în colectivități superioare altora, aceasta fiind o poziție care s-a reflectat în special în Senat din partea tuturor grupărilor politice³.

Aceste limite politice nu trebuie să ducă la subestimarea importanței reformei începute în 1982. Regiunile franceze constituie o instituție originală care se înscrie în principiile și continuitatea Republicii unitare; experiența descentralizării începută în anul 1982 a demonstrat că temerile celor care vedeau în ea o amenințare la adresa unității naționale erau lipsite de fundament, însă ea a modificat în mod profund funcționarea sistemului politico-administrativ francez. În timp ce federalismul și regionalismul rămîn incompatibile cu constituția franceză, și nu sînt de altfel propuse de nici o forță politică semnificativă, regiunile au dobîndit un rol important într-un anume număr de domenii strategice cum ar fi învățămîntul secundar și superior și amenajarea teritoriului, cu o autonomie de decizie și o marjă de manevră financiară care reprezintă actori determinanți ai politicilor publice. În momentul în care mulți se întrebă în Europa asupra naturii și rolului regiunilor, descentralizarea regională franceză apare azi ca un nou model, alternativ la federalism și regionalism.

Pentru a putea aprecia specificitatea regiunilor franceze, este bine să reamintim cadrul constituțional în care ele se înscriu, și care garantează în același timp indivizibilitatea Republicii și principiul liberei administrații a colectivităților teritoriale. Este ceea ce

determină, pe de o parte refuzul federalismului și al regionalismului, iar pe de altă parte locul regionalizării în descentralizare. Însă nu vom separa prezentarea normelor de practica instituțiilor. Sperăm astfel să evidențiem mai bine originalitatea modelului francez, care asigură regiunilor, ca și celorlalte colectivități teritoriale, o foarte mare libertate în exercițiul competențelor lor fără a pune în discuție unitatea statului.

I. Refuzul federalismului și al regionalismului

Originea regiunilor franceze explică faptul că ele s-au putut integra atât de ușor în cadrul statului unitar, ocupând aici un rol important. Însă transformarea lor în colectivități teritoriale prin aplicarea legii din 2 martie 1982 a fost însoțită de invocarea principiului indivizibilității Republicii, sancționat de către judecătorul constituțional. Ea nu pune în discuție unitatea legii căreia regiunile se supun ca și celelalte colectivități teritoriale. Acestea sînt cele două principii care exclud federalismul și regionalismul, dar ele nu au constituit un obstacol pentru luarea în considerare a anumitor particularisme regionale atunci cînd puterea politică a avut voința de a o face. În fine, descentralizarea și rolul lărgit acordat prefectului regiunii permit statului să adapteze exercițiul misiunilor sale condițiilor locale și regionale.

A. Originea regiunilor franceze

Regiunile franceze nu reprezintă expresia particularismelor regionale care ar fi dat naștere revendicării unei autonomii politice. Ele s-au născut din nevoile funcționale ale politicii de administrare a teritoriului statului. Acest lucru se explică prin slăbiciunea curentelor regionaliste din Franța. Face excepție doar Corsica (aproximativ 250.000 de locuitori).

În nici una din țările Europei, formarea națiunii nu este atât de strîns legată de formarea statului ca în Franța. Dominique Schnapper face chiar din „*inventarea națiunii*” caracteristica „*proiectului istoric*” francez, așa cum „*inventarea parlamentarismului*” ar fi caracteristica „*proiectului istoric*” englez și „*invenția democrației*” caracteristica „*proiectului istoric*” american⁴. Așa cum remarcă, „*regii Franței unificaseră națiunea cu mult timp înainte ca Revoluția să-și proclame suveranitatea*”, și republicanii, ajungînd la putere în anii 1880 „*au creat în deplină cunoștință instituțiile însărcinate să constituie națiunea modernă*”⁵, școala publică, recrutarea anuală, descentralizarea comunală care a reprezentat de asemenea un factor important de adeziune la Republică⁶; amintim de asemenea că sufragiul universal și egal, masculin, nu a fost contestat, în principiul său, după 1848.

În istoria politică federalismul sau regionalismul au fost susținute de curente politice care erau opuse, din motive diferite, Republicii burgheze fondatoare a Franței moderne. Proudhon opunea federalismul integral al atelierelor și comunelor, suveranității naționale provenite din Revoluția franceză și capitalismului; federalismul său s-ar fi născut din distrugerea statului prin revoluția muncitorească. La cealaltă extremă a spectrului politic, regionalismul tradiționalist al lui Charles Maurras opunea „comunitățile naturale” — printre care regiunile culturale tradiționale, care în „cercuri concentrice”, ar forma fundamentul națiunii — „vidului social imens” pe care l-ar fi creat Revoluția; în această concepție, numai restaurarea monarhiei putea permite restaurarea descentralizării fondate pe corpurile intermediare, Maurras însuși, și un număr dintre epigonii săi, au susținut în 1940 „Statul francez” al regimului de la Vichy pentru că ei vedeau în aceasta punerea în discuție a Republicii. La sfîrșitul secolului al XIX-lea și la începutul secolului XX întîlnim regionaliști și în cercurile catolicismului social tardiv raliate Republicii; îi regăsim de asemenea în anumite medii industriale, în special la Jean Hennessy, fondator al Ligii de reprezentanță profesională și de acțiune regionalistă, partizan al instituirii unei reprezentanțe profesionale care putea, în opinia lor, să se instituie la nivel regional, și care trebuia să corecteze insuficiențele reprezentării parlamentare și excesele centralizării. Crearea în 1919 de către

ministrul comerțului Clémentel a „regiunilor economice” fondate pe grupuri de camere de comerț și industrie, în jurul a 17 mari orașe, reprezintă într-o anumită măsură rezultatul difuzării acestor idei, dar ea nu a avut deloc rezonanță.

Fondată în 1900, Federația Regionalistă Franceză a încercat o sinteză între aceste surse diferite, și a reunit un anumit număr de oameni politici și intelectuali veniți din orizonturi opuse dar favorabile regionalismului. La alegerile din 1910, ea a susținut numeroși candidați care acceptau să-i reia tezele. Cu toate acestea, această mișcare a rămas fără viitor. Divizările politice între membrii săi, discreditarea acestei mișcări de către orientarea antirepublicană a numeroșilor regionaliști, sub influență maurassiană, explică faptul că aceasta nu a marcat nici profund nici durabil viața politică franceză⁷.

Renașterea regionalistă din anii '60 și '70 datorează foarte puțin acestor moșteniri. Vedem în acest moment creându-se sau reactivându-se o mulțime de mișcări regionaliste, în Bretania, în sud-est sau în Țările Basce, sau în Corsica în special, care contestă dominația Parisului, sau care își reclamă autogestiunea; aceste mișcări au beneficiat de o gură de oxigen în contextul politic creat de mișcarea studentească și de mișcarea socială din primăvara anului 1968, a căror undă de șoc ideologic s-a prelungit pe o bună durată a anilor '70. Regionalismul a găsit în acel moment câțiva vizionari prestigioși, ca Robert Lafont⁸, sau de circumstanță ca J. J. Servan-Schreiber⁹, pentru un timp purtătorul de cuvânt al unui partid radical slăbit și în căutarea unei noi doctrine; el și-a făcut simțită prezența și prin câteva atentate în Bretania și Corsica. Dar cu trecerea timpului, sîntem obligați să constatăm că a rămas foarte puțin din această efervescență. Diferitele partide politice au introdus atunci și cîte puțin regionalism în programele lor politice, dar într-un mod superficial, și mișcările regionaliste ele însele au rămas mișcări foarte minoritare, suferind de o imagine paseistă și folcloristă, și chiar la nivel regional ele nu au exercitat niciodată o influență semnificativă. În acest mod ele nu au ajuns niciodată la o influență perceptibilă electoral, regionaliștii în diferitele partide politice rămînînd în cele din urmă izolați. Dezbaterea s-a cristalizat asupra aspectelor instituționale ale problemei regionale prin sufragiu universal dobîndind adeziunea celei mai mari părți a forțelor politice, fără să urmeze o reflexie asupra locului și funcțiilor regiunilor în sistemul politico-administrativ.

În realitate, dincolo de discursiunile politice, regiunile au apărut pentru a răspunde nevoilor politicii de amenajare a teritoriului statului. Este vorba deci de circumscripții funcționale, așa cum sînt departamentele încă de la crearea lor de către Adunarea națională constituantă din decembrie 1789, și nu de circumscripții „identitare”, chiar dacă unele dintre ele corespund într-o anumită măsură regiunilor tradiționale (de exemplu Bretania; în schimb cele două regiuni ale Normandiei nu au nici un sens în raport cu o astfel de referință). Originea directă a regiunilor de astăzi se regăsește în programele de acțiune regională din decretul din 30 iunie 1955 și în programul regional din decretul din 28 octombrie 1956; decupajul administrativ (împărțirea administrativă) al teritoriului care a fost adoptat atunci este rezultatul unei munci de funcționari, fără nici o consultare cu aleșii locali. Guvernul a trecut apoi la reorganizarea serviciilor externe ale statului în interiorul acestui cadru, creînd circumscripțiile de acțiune regională (CAR) prin decretul din 7 ianuarie 1959, în care circumscripțiile administrative ale statului au fost armonizate prin aplicarea decretului din 2 iunie 1960. Aceste circumscripții au permis regionalizarea planului de dezvoltare economică și a bugetului statului, principalul instrument al politicii regionale a statului.

Prima expresie administrativă a regiunii a constituit-o instituția prefectului regiunii¹⁰ printr-un decret din 14 martie 1964, sprijinit de misiunea economică regională, de conferința administrativă regională, compusă din șefii serviciilor externe și din prefectii numiți în regiune, și dintr-o instanță consultativă alcătuită din reprezentanții colectivităților locale și din organizații profesionale. Această reformă urma creării DATAR printr-un decret din 14

februarie 1963. Se instituia astfel un nou eșalon descentralizat al administrației statului a cărui vocație era să asigure executarea planului și politicii economice, cât și a politicii de amenajare a teritoriului.

Singura modificare adusă ca urmare a acestei împărțiri a regiunilor a fost separarea Corsicii de regiunea Provence - Coasta de Azur. Proiectul legii supus referendumului din 27 aprilie 1969, și care propunea crearea de regiuni avînd statutul de colectivități teritoriale, se referea în mod explicit la această împărțire (art. 3), dar prevedea deja să doteze Corsica cu instituții regionale „*datorită insularității sale*”. De asemenea, în limitele acestor circumscripții au fost create instituțiile publice regionale ale legii din 5 iulie 1972 (art. 1). Instituționalizarea regiunii s-a realizat deci în cadre teritoriale care, în majoritatea cazurilor, aveau puțină legătură cu regiunile tradiționale, cele care serviseră altădată drept referință curentelor regionaliste. Reforma din 1982 a consacrat această substituție acordînd acestor regiuni funcționale instituții reprezentative fondate pe sufragiu universal și independente de stat deoarece prefectul înceta să mai fie executivul regiunii, calitate transferată președintelui ales al consiliului regional, fiindu-i rezervată exclusiv calitatea de reprezentant al statului. Caracterul artificial al acestei împărțiri regionale nu a dăunat succesului reformei din 1982; el explica în parte că stabilimentul public regional (împărțirea publică regională) din 1972 nu a putut fi în general decît un sindicat de departamente, însă alegerea consiliilor regionale prin sufragiu universal a dat acestor regiuni legitimitatea democratică care le lipsea. Legea din 6 februarie 1992 a simplificat procedura de modificare a limitelor regionale pentru a facilita inițiativele tinzînd spre regruparea regiunilor în perspectiva unei adaptări la scara europeană, dar pînă în prezent nu a fost luată sau măcar anunțată vreo inițiativă în acest sens. Putem spune, de aceea, împreună cu Pierre Sadran, că „*regionalizarea a omorît regionalismul*”¹¹, în măsura în care spațiul funcțional pare să aibă în mod definitiv mai multă audiență decît spațiul identitar al regionaliștilor — cu excepția regiunilor în care spațiul funcțional s-a suprapus spațiului identitar (în Bretania sau în Alsacia).

B. Indivizibilitatea Republicii

Articolul 2 al Constituției din 4 octombrie 1958 proclamă că „*Franța este o Republică indivizibilă*”.

Principiul indivizibilității Republicii este de origine revoluționară; el figura chiar și în constituția din 1791, precedînd astfel proclamarea Republicii. El a fost reafirmat de Convenția națională din 25 septembrie 1792, cîteva zile după victoria de la Valmy. Astăzi, putem să îi recunoaștem în dreptul pozitiv o dublă semnificație: interzice orice dezmembrare a Republicii și limitează integrarea Republicii franceze într-o organizație internațională.¹²

Nefiind definit prin nici un text, principiul indivizibilității Republicii se poate preta la interpretări diferite. Astfel, pentru J.-C. Maestre el semnifică absența dreptului de secesiune, caracterul federal sau unitar al statului avînd puțină importanță¹³, în timp ce pentru M.-H. Fabre el interzice orice descentralizare politică.¹⁴ Cu toate acestea, punînd în paralel cu alte articole ale Constituției, jurisprudența Consiliului constituțional, ca expresie legislativă a principiului, duc la excluderea primei interpretări, considerîndu-se că principiul indivizibilității trebuie separat de protecția integrității teritoriului.

De fapt, indivizibilitatea Republicii se aplică subiectului suveranității; articolul 2, alineatul 1 care îl exprimă trebuie citit împreună cu articolul 3 conform căruia „*suveranitatea națională aparține poporului*” (alin. 1) și „*nici o parte a poporului sau individ nu își poate atribui exercițiul acesteia*”. Acest lucru înseamnă că numai poporul francez în totalitatea sa este subiectul suveranității; cetățenii unei colectivități teritoriale a Republicii luați separat nu pot deci niciodată „*să își atribuie exercițiul*” suveranității. Dimpotrivă într-un stat federal, suveranitatea poporului se exercită de asemenea în cadrul statelor federate¹⁵. Atunci cînd

constituția vizează protecția integrității teritoriului ca în articolul 16, în care o amenințare „gravă și imediată” împotriva integrității teritoriului, dar nu împotriva indivizibilității Republicii, figurează printre motivele care ar putea să justifice recurgerea de către președintele Republicii la puterile sale excepționale. În plus, principiul indivizibilității Republicii nu poate, prin natura sa, să sufere excepții, de vreme ce constituția prevede ea însăși posibilitatea cedării de teritorii cu consimțământul populației (art. 53), cât și posibilitatea pentru un teritoriu de dincolo de mare de a deveni un stat independent, prin interpretarea articolelor 76 și 87¹⁶. În același spirit, articolul 59 (ultimul alineat) al legii nr. 82-213 din 2 martie 1982 precizează că „crearea și organizarea regiunilor în metropolă și în teritoriile de dincolo de mări nu atentează la unitatea Republicii nici la integritatea teritoriului”, și ne putem gândi că acest text viza în special regiunile create în departamentele de dincolo de mări.¹⁷

Consiliul constituțional veghează la respectarea principiului indivizibilității Republicii de către legislator, și face din acesta un principiu distinct de principiul integrității teritoriului. În decizia sa cu privire la legea asupra drepturilor și libertăților comunelor, departamentelor și regiunilor, după ce reamintește că „colectivitățile teritoriale se administrează în mod liber (...) și în condițiile prevăzute de lege”, în respectul prerogativelor statului încredințate delegatului guvernului (articolul 72 al Constituției) el enunță „că principiul legalității” căruia trebuie să i se asigure respectul „impune în același timp respectul atribuțiilor legislatorului și cel al regulilor superioare de drept prin care Constituția (...) a proclamat indivizibilitatea Republicii, a afirmat integritatea teritoriului și a fixat organizarea puterilor publice.” (nr. 82-137 DC)¹⁸. Decizia cu privire la primul statut special al Corsicii arată, cu toate acestea, că indivizibilitatea Republicii și integritatea teritoriului nu sînt lipsite de legătură, și sugerează că atingerea principiului indivizibilității poate totodată amenința integritatea teritoriului. Într-adevăr el răspunde, într-un paragraf intitulat: „Privind principiul indivizibilității teritoriului” autorilor sesizării, care invocau „riscul evident de dislocare a unității naționale”, că „în stadiul actual al definirii atribuțiilor respective ale autorităților descentralizate și ale organelor statului, textul legii (...) nu cuprinde o dispoziție care să poată, prin ea însăși, să fie privită ca atentînd la caracterul indivizibil al Republicii și la integritatea teritoriului național” (nr. 82-138 DC)¹⁹.

Sensul principiului indivizibilității rezultă și mai clar din aplicarea lui în decizia din 9 mai 1991 cu privire la cel de-al doilea statut al Corsicii. Primul articol al legii făcea referință la „poporul corsican, componentă a poporului francez”, căruia Republica îi recunoaște „drepturile la păstrarea identității sale culturale și la apărarea intereselor sale economice și sociale specifice”; era precizat că aceste drepturi se exersau „în respectul unității naționale”. Consiliul constituțional recunoaște „conceptului juridic de «popor francez» valoare constituțională” și declară, referindu-se la articolul 2 al Constituției, că „mențiunea făcută de legislator de «popor corsican, component al poporului francez» este contrar Constituției, care nu recunoaște decît poporul francez, compus din toți cetățenii francezi fără deosebire de origine, de rasă sau de religie” (nr. 91-290)²⁰. În timp, ce legea votată de Parlament se referea în mod formal la respectul unității naționale, refuzul de către Consiliul Constituțional ca legislatorul să poată recunoaște componente în sînul poporului francez și să le atribuie în mod colectiv drepturi proprii interzice, în lipsa unei revizuirii formale a Constituției, orice evoluție a Republicii franceze spre o formă de Stat compusă, cu structură regională sau federală, în care „componentele” poporului francez ar putea deveni subiecte politice autonome.

Nu este lipsit de interes să remarcăm că, cu ocazia revizuirii constituționale din 25 iunie 1992 devenită necesară pentru ca tratatul de la Maastricht să poată fi ratificat, și care a adăugat constituției un nou titlu XV „Despre Comunitatea Europeană și despre Uniunea

Europeană” (art. 88-1-4), articolul 2 a fost de asemenea completat printr-un nou alineat 2 care preciza că „*limba Republicii este franceza*”, ceea ce totuși, după interpretarea pe care i-o dă Consiliul constituțional, nu ar trebui să constituie o obligație decât pentru persoanele morale de drept public și persoanele de drept privat însărcinate cu o misiune de serviciu public (nr. 94-345 DC, 29 iulie 1994)²¹. Acesta înseamnă consacarea „*prezumției irefragabile a existenței unei națiuni omogene*”²². În schimb, recomandarea Comitetului Consultativ pentru revizuirea Constituției de a adăuga, la articolul 72, regiunea în cadrul enumerării colectivităților teritoriale ale Republicii, și să îi dea astfel un statut echivalent cu cel al comunei și departamentului care figurează în text, nu a fost urmată de revizuirea constituțională din 25 iulie 1993, care era cu toate acestea, în parte, fondată pe lucrările sale.

În fine, Consiliul Constituțional a controlat, cu privire la principiul indivizibilității Republicii, angajamentul internațional constând din decizia Consiliului Comunităților Europene cu privire la alegerea Adunării Europene prin sufragiu universal direct, prin decizia sa din 30 decembrie 1976. El a considerat astfel că așa-zisul angajament nu conținea „*nici o stipulare care să fixeze (...) pentru această alegere modalități de natură să pună în cauză indivizibilitatea Republicii*”, și că termenii expresiei «*procedură electorală uniformă*» nu ar putea fi interpretați ca putând permite să aducă atingere acestui principiu” (nr. 76-72 DC)²⁴. În ciuda evoluției care s-a produs de la această decizie în ceea ce privește integrarea europeană, se poate judeca că orice angajament comunitar care ar aduce atingere principiului indivizibilității Republicii ar fi contrar Constituției și nu ar putea, prin urmare, să fie ratificat sau transpus în dreptul francez, decât printr-o revizuire constituțională prealabilă așa cum o prescrie decizia din 9 aprilie 1992 cu privire la Tratatul de la Maastricht (nr. 92-308 DC)²⁵.

Putem să deducem de aici că orice angajament comunitar care ar tinde să stabilească, sub o formă sau alta, o „Europă a regiunilor”, ar fi contrar Constituției franceze, și ar fi de exemplu cazul oricărei măsuri care ar dori să asocieze regiunile franceze exercițiului de putere de decizie la nivel comunitar, prin atribuirea unei puteri de codecizie Comitetului regiunilor în anumite probleme sau sub cu totul altă formă.

Putem să concluzionăm că regionalizarea franceză trebuie să se înscrie în cadrul descentralizării administrative și că ea nu poate pune în discuție natura juridică a statului.

C. Unitatea legii

Conform articolului 72 al Constituției, principiul liberei administrații se exercită în condițiile prevăzute de lege. Competența legislatorului este precizată de către articolul 34: ea cuprinde definirea regulilor cu privire la regimul electoral al adunărilor locale, la crearea de categorii de instituții publice (ceea ce privește formele cooperării între colectivitățile teritoriale), cât și principiile fundamentale ale liberei administrații a colectivităților locale, a competențelor și a resurselor lor. Ea este aceeași pentru regiuni ca și pentru celelalte colectivități locale. Competența legislatorului fiind limitată la probleme enumerate de articolul 34, toate celelalte probleme se referă la domeniul reglementat (art. 37). Dar așa cum nu există decât un singur legislator, există doar o singură putere de reglementare cu competență generală, cea exercitată de primul-ministru pe baza articolului 21 al Constituției, sub unica rezervă a decretelor deliberate în Consiliul de Miniștri, care sînt semnate de președintele Republicii.

În schimb, principiul liberei administrații a colectivităților teritoriale așa cum este enunțat în articolul 72 nu reprezintă sursa unei puteri reglementare autonome. Actele reglementare ale colectivităților locale sînt bineînțelese numeroase, dar ele trebuie să-și găsească sursa într-o lege²⁷. Este cazul, de exemplu, al puterilor poliției primarului și a președintelui consiliului general, al reglementărilor locale de urbanism privind planurile de ocupare a solului, și care sînt oprite de comisiile municipale (codul urbanismului: art. L 123-

3-1) a reglementării departamentale de ajutor social (L. 22 iulie 1983, art. 34) sau regulile privitoare la ajutoarele pentru dezvoltare care pot fi acordate întreprinderilor de către colectivitățile teritoriale (L. 7 ianuarie 1982 și decretele de aplicare din 22 septembrie 1982, modificate pe 15 ianuarie 1988). Prin aplicarea articolului 72 al Constituției, legea ar putea chiar să însărcineze colectivitățile teritoriale să ia măsuri reglementare de execuție, chiar dacă nu putem cita exemple. Este de remarcat faptul că regiunea este însărcinată să elaboreze și să adopte un mare număr de planuri cu sens juridic imprecis (plan regional, schemă previzionistă a formațiilor, plan regional al transporturilor...) în timp ce ea nu exercită nici o putere de reglementare asupra colectivităților locale ale teritoriului său, în afara câtorva excepții prevăzute de către lege.

Unitatea legii înseamnă de asemenea că legea trebuie să fie aceeași pentru toată lumea, mai ales când sînt în joc libertățile publice. Rezultă de aici că principiul liberei administrații a colectivităților teritoriale nu ar putea duce la dependența condițiilor esențiale de aplicare a unei legi cu privire la exercițiul unei libertăți publice, de deciziile colectivităților teritoriale, și că în acest mod ele nu pot fi aceleași pe ansamblul teritoriului (Consiliul constituțional, deciziile nr. 84-185 DC din 18 ianuarie 1985, cu privire la învățămîntul privat agricol și 93-329 DC din 13 ianuarie 1994, despre legea privitoare la condițiile de ajutor pentru investițiile instituțiilor private de învățămînt). Această jurisprudență limitează foarte puternic autonomia normativă a colectivităților locale.

D. Despre luarea în considerare a particularismelor locale sau regionale

În ciuda vigorii cu care sînt apărute principiile indivizibilității Republicii și a unității legii, Republica unitară a știut să dea dovadă de pragmatism pentru a integra un anumit număr de particularisme locale sau regionale.

Remarcăm faptul că principiul „unității” Republicii nu este reluat în articolul 2 al Constituției, în timp ce formula revoluționară din care se inspiră, „Republica este una și indivizibilă”, asocia indivizibilitatea unității Republicii. În mod tradițional, unitatea puterii republicane implica o putere locală uniformă²⁸ și, de altfel, în Constituția din 1946 regăsim în articolul 85 această formulă, și nu în articolul 1 care definea Republica franceză²⁹. Constituția actuală autorizează astfel o anumită diversitate, la nivelul acestor colectivități teritoriale, odată ce aceasta nu pune în discuție indivizibilitatea Republicii; această diversitate este fără îndoială anterioară acestei modificări a formulei constituționale, dar aceasta nu anulează nimic din interesul faptului că ea trebuie să intervină.

Vom lăsa aici deoparte cazurile departamentelor și teritoriilor de dincolo de mări, noțiuni juridice apărute în 1946 și reluate în articolele 73-76 ale Constituției din 1958. Dar nu este lipsit de interes să relevăm că departamentele de dincolo de mări se caracterizează prin faptul că este vorba mai întîi de departamente, ele exprimă deci o logică de asimilare (principiu de unitate), dar regimul lor legislativ și organizarea lor administrativă „*pot face obiectul unor măsuri de adaptare cerute de situația lor particulară*” (art. 73). Consiliul constituțional controlează amplitudinea acestor măsuri de adaptare, care nu vor merge pînă la a pune în discuție unitatea statutului departamental așa cum făcea o lege care prevedea instituirea în departamentele de dincolo de mări a unei adunări unice pentru a exercita competențele departamentului și ale regiunii, și a cărei compoziții nu asigura reprezentarea componentelor teritoriale ale departamentului (decizia nr. 82-147 DC, 2 noiembrie 1982)³⁰.

Mult mai remarcabil pentru textul nostru este faptul că legea a menținut o mare parte a legislației de origine germană în departamentele din Haut-Rhin, Bas-Rhin și Moselle cînd acestea au fost reintegrate Republicii franceze în 1919. În particular regimul administrativ și bugetar al comunelor acestor trei departamente rămîne supus dispozițiilor speciale reluate de articolele L.181-1-68 și L.261-1-16; nu numai că reforma descentralizării din 1982 nu a pus capăt acestui particularism, dar ea a introdus în favoarea acestor comune dispoziții derogatorii

(L. nr. 82-213 din 2 martie 1982, articolul 9 și articolul 17-I., modificat prin L. 22 iulie 1982, articolul 4) în ceea ce privește noile forme ale controlului legalității și ale controlului bugetar pe care îl introduce, și care, în anumite puncte, sînt mai riguroase decît cele menținute în vigoare din 1919. Astfel rămîn executorii de drept deplin, fără să trebuiască a fi transmise prefectului, actele comunelor acestor departamente care, la data intrării în vigoare a noii legi erau rezultatul aplicării acestor dispoziții; de asemenea comunele cu mai mult de 25.000 de locuitori, și cele care le sînt asimilate, nu se supun noilor dispoziții relative la restabilirea echilibrului bugetar. Am putea de asemenea să menționăm un anumit număr de particularisme instituționale, dintre care unele se referă la gestiunea serviciilor comunale, personalul comunal³¹, societățile cu economie mixtă. Dincolo de aceasta, reamintim că regimul concordatelor a fost menținut în vigoare în cele trei departamente, și că miniștrii cultelor sînt aici salarizați de către stat.³²

Deși Consiliul constituțional nu se poate pronunța direct asupra acestei chestiuni, putem considera că acest particularism nu repune în discuție unitatea statutului comunal, pentru a parafraza formula folosită de Consiliul constituțional în decizia sa anterior citată din 2 decembrie 1982. A propos de instituția consiliilor arondismentelor în cadrul comunelor Parisului, Lyonului și Marsiliei, el consideră că dacă asemenea dispoziții „*constituie o derogare pentru cele mai mari trei orașe din Franța, de la dreptul comun al organizării comunale, ele nu înseamnă nrecunoașterea Constituției*” (nr. 82-149 DC, 28 noiembrie 1982).³³

În plus, posibilitatea oferită de către Constituție de a crea prin lege noi colectivități teritoriale a fost interpretată ca permițînd crearea de categorii de colectivități teritoriale cuprinzînd doar o singură unitate, și prin urmare stabilirea prin lege a veritabile statute speciale inclusiv pentru colectivitățile teritoriale ale teritoriului metropolitan. Consiliul constituțional s-a pronunțat astfel ca statutul special al Parisului (1975, în același timp comună și departament) și crearea colectivității teritoriale Mayotte de dincolo de mări relevau această interpretare (decizie cu privire la primul statut particular al Corsicii, nr. 82-138 citat anterior, cons. nr. 4). Legislatorul are cea mai mare libertate pentru a defini un astfel de statut particular, cu condiția ca prerogativele statului enunțate în articolul 72 să fie respectate, și ca nici unul dintre organele create să nu-și atribuie competențe care țin în mod normal de domeniul legii³⁴, posibilitate care nu este deschisă decît pentru teritoriile de dincolo de mări; el a admis conformitatea cu Constituția a celui de-al doilea statut special al Corsicii, stabilit prin legea nr. 91-428 din 13 mai 1991. Prin acest statut, Corsica nu mai este o regiune în sensul juridic al termenului, ci constituie numai „*colectivitatea teritorială a Corsicii*”, unică în felul ei, ale cărei instituții și competențe se disting prin puncte importante de cele ale regiunilor, mult mai mult decît ar fi permis-o „adaptarea” la regimul aplicabil regiunilor, care să răspundă afirmării particularismului corsican. Nu putem face aici un studiu detaliat, dar amintim: parlamentarizarea instituțiilor, adunarea puțînd să pună în discuție responsabilitatea executivului, care este aici organizat într-un mod colegial, spre deosebire de regiuni, așa cum îl întîlnim în statutele speciale ale teritoriilor de dincolo de mări; posibilitatea de a exercita un drept de inițiativă legislativă sau reglementară în direcția primului-ministru; competențe speciale privind cultura și difuzarea limbii corsicane, dezvoltarea economică, care se sprijină pe un regim fiscal specific, transporturile, turismul, protecția mediului înconjurător.³⁵

Acest statut a dat naștere unor reflexiuni critice, asupra desuetudinii categoriilor prea rigide pe care s-ar sprijini dreptul public francez al colectivităților teritoriale, constrîngîndu-l pe judecător să se „joace cu cuvintele” pentru a ieși la suprafață.³⁶ Aceste critici par nejustificate de vreme ce legislatorul, confruntat cu necesitatea de a ține cont de situații sau de nevoi particulare, poate alege între introducerea de adaptări la regimul unei categorii de colectivități teritoriale și crearea unei colectivități teritoriale supusă unui regim special pe care

il stabilește sub singura rezervă a prerogativelor statului așa cum le definește articolul 72 și al controlului constituționalității.

O justificare a diferențelor de tratament între colectivități teritoriale de aceeași natură se găsește în aplicarea principiului egalității în fața legii de către jurisprudență, și care autorizează luarea în considerare a diferențelor de situație sau rațiuni de interes general, „*considerându-se că într-un caz sau altul diferența de tratament care rezultă să fie în raport cu obiectul legii care îl stabilește*”(decizia nr. 91-290 precitată, cons. nr. 40).³⁷ Singura limită pare să se găsească în faptul că aceste diferențe de tratament nu ar putea fi recunoscute ca expresia drepturilor subiective proprii unei colectivități cum ar fi fost „poporul corsican” dacă judecătorul constituțional ar fi acceptat intrarea acestei expresii în drept, pentru că aceasta ar duce, după cum s-a văzut, la contrazicerea concepției unitare a poporului francez; diferențele de tratament nu pot fi decât expresia puterii de apreciere a legislatorului, sub controlul Consiliului constituțional.

E. Descentralizarea și prefectul regiunii

În fine, nu putem înțelege regiunea franceză, colectivitatea teritorială, dacă uităm instituția prefectului regiunii și descentralizarea. Și unul și cealaltă provin din caracterul unitar al statului, și din ideea că delegatul guvernului reprezintă interesele naționale. Legea nr. 92-125 din 6 februarie 1992 a consacrat caracterul dual al administrației teritoriale franceze hotărând că ea „*este asigurată de colectivitățile teritoriale și de serviciile descentralizate ale statului*”, și că ea „*este organizată în respectul principiului liberei administrații a colectivităților teritoriale*” (art. 1). Descentralizarea misiunilor administrative ale statului devine prin această lege principiu de drept comun; administrațiile centrale nu ar trebui astfel să păstreze decât misiunile al cărui exercițiu nu ar putea fi descentralizat (art. 2). Ea exprimă adaptarea administrației statului la condițiile noi care rezultă din reforma descentralizării.

În acest cadru regiunea este o circumscripție de servicii descentralizate a statului. Prefectul regiunii, al cărui rol în fruntea serviciilor statului în regiune fusese confirmat prin legea din 2 martie 1982 și prin decretul din 10 mai 1982, își vede misiunea precizată și lărgită prin Carta descentralizării (decretul nr. 92-604 din 1 iulie 1992). Nu numai că el exercită controlul prevăzut prin lege asupra autorităților regionale, și poate singur hotărî în regiune, dar el pune în aplicare și politicile naționale și comunitare privind dezvoltarea economică și socială și amenajarea teritoriului”; în aceste ultime domenii prefectii departamentelor trebuie să se conformeze orientărilor fixate de către prefectul regiunii în deciziile pe care le iau. În plus, el „*animează și coordonează în regiune politicile statului în materie culturală, de mediu înconjurător, cât și cele cu privire la oraș și la spațiul rural*” (L. nr. 72-619, 5 iulie 1972, art. 21-1, mod. prin L. 6 februarie 1992).

II. Descentralizarea regională

Modelelor federalismului și regionalismului, ale căror exemple cele mai caracteristice sînt, în Europa, Germania și Spania, Franța le opune pe cel al descentralizării regionale, care se poate defini ca extinderea la nivel regional a descentralizării teritoriale în cadrul statului unitar. Regimul descentralizării teritoriale a fost el însuși profund modificat într-un sens favorabil autonomiei locale, prin reforma începută în 1982. Regiunile dispun de o competență materială largă, însă de o competență normativă redusă. Luate global, bugetele lor sînt reduse în raport cu cele ale comunelor și departamentelor, dar regiunile au o mare stăpînire a resurselor lor și o mare libertate în folosirea acestora, mai ales pentru că natura competențelor lor le lasă o destul de mare marjă de manevră financiară și le permite să disponibilizeze o capacitate de investiții importantă. Regiunile au devenit astfel actori politici autonomi, chiar dacă ele pot suferi arbitraje guvernamentale contrarii dorinței lor; ele sînt capabile să formuleze și să pună în aplicare politici publice.

A. Regiunile, colectivități teritoriale

„Regiunile sînt colectivități teritoriale. Ele sînt administrate de un consiliu regional ales prin vot universal direct.” (L. nr. 82-213, 2 martie 1982, art. 59, alin. 1); această schimbare de statut s-a produs la prima reuniune a consiliilor regionale alese prin vot universal direct, adică la începutul lunii aprilie 1986. Regiunile reprezintă astfel o nouă colectivitate teritorială creată prin lege pe baza art. 72 din Constituție. Consecință a acestei origini, existența regiunilor nu e garantată prin Constituție așa cum este cea a comunelor sau a departamentelor; o lege era suficientă deci pentru a suprima regiunile. Deși înscrierea regiunilor în Constituție n-a avut loc, ele au căpătat o asemenea importanță în instituții, încît suprimarea lor nu poate fi cîtuși de puțin avută în vedere.

Organizate în colectivități teritoriale, regiunile au fost dotate cu instituții concepute după modelul celor al comunelor și departamentelor; ele beneficiază de principiul liberei administrații; ele nu pot exercita tutele asupra unei alte colectivități teritoriale.

1. Instituțiile

Cele două inovații majore au constat în introducerea alegerii consiliului regional prin vot universal direct și în acordarea executivului regional președintelui consiliului regional. Dar în același timp cu redefinirea regimului descentralizării, legislatorul a avut voința de a armoniza instituțiile și regulile de funcționare a tuturor colectivităților teritoriale. Astfel sistemul *mayoral* este cel care a servit ca model definirii noilor instituții departamentale, iar cele ale regiunii, sînt definite într-o mare măsură prin revenirea la articolele de lege care fixează organizarea și regulile de funcționare ale consiliului general (a se vedea în special L. nr. 86-16 din 16 ianuarie 1986). Este vorba de aceleași reguli referitoare la controlul legal asupra actelor de autoritate regională și la controlul bugetar și de conturi, care sînt foarte asemănătoare celor care se aplică departamentelor și comunelor. Rezultă de aici că statul nu exercită nici o tutelă asupra actelor regiunii, deoarece singurele acte asupra cărora a fost menținută tutela (sau stabilită, în ceea ce privește departamentul) sînt actele făcute în exercițiul puterilor poliției, iar președintele consiliului regional nu exercită nici o putere polițienească.

Principiile esențiale privind instituțiile sînt comune regiunii, comunei sau departamentului: un consiliu ales, un executiv unipersonal ales de consiliu pe durata mandatului său (6 ani) și pe care consiliul nu-l poate revoca. Președintele consiliului regional este astfel singurul titular al puterii executive; asemenea președintelui consiliului general dar, spre deosebire de primar, el nu exercită nici o funcție în sarcina statului. Consiliul regional alege în aceeași măsură vicepreședinți dar aceștia nu-și dețin puterile cu titlu executiv, decît funcții pentru care președintele consiliului regional îi delegă sub propria supraveghere și responsabilitate, și pe care le poate oricînd retrage. Președintele și vicepreședinții nu pot fi demiși din mandat de către consiliul regional; în cazul unui conflict care face imposibilă funcționarea consiliului regional, acesta poate fi dizolvat prin decret și au loc noi alegeri.

Consiliul general și consiliul regional se deosebesc în schimb de comună în ceea ce privește delegarea puterii deliberative. La nivel comunal, consiliul municipal poate atribui anumite puteri ale sale primarului; în schimb consiliul regional și consiliul general formează în sînul lor o comisie permanentă, care este alcătuită din președintele consiliului, vicepreședinți și eventual din alți membri, și care exercită, în intervalele dintre întrunirile consiliului, puterile deliberative ale acestuia în domeniile în care i-au fost acordate. Comisia permanentă este astfel un organ deliberativ restrîns, dominat de executiv, dar al cărui mod de desemnare asigură reprezentarea opoziției, fie în urma unui acord între grupurile politice în ceea ce privește repartitia posturilor, fie în urma unei alegeri cu reprezentare proporțională, însă în acest caz președintele și vicepreședinții fiind aleși prin vot majoritar. Regulile care

guvernează reuniunea și deliberările consiliului regional sînt identice cu cele ale consiliului general.

De fapt, singurul element de originalitate a instituțiilor regionale constă în existența unui consiliu economic și social consultativ. Rezultantă a unui organ care exista deja sub regimul de instituire regională, rolul său n-a încetat să crească, fără însă a-și schimba natura. Compusă din reprezentanți ai întreprinderilor și ai activităților nesalarizate, desemnați de camerele de comerț și industrie, camerele de agricultură și alte organisme profesionale, de reprezentanți ai organizațiilor sindicale ale salariaților desemnate de acestea, de reprezentanți ai organismelor care participă la „*viața colectivă a regiunii*”, și personalități care „concură la dezvoltarea regiunii” (cel mult 5% din efectiv), consiliul economic și social regional este obligatoriu consultat înaintea deliberărilor consiliului regional atît asupra proiectului de plan al regiunii, cît și asupra tuturor documentelor de planificare și proiecte care interesează regiunea, asupra documentelor bugetare și asupra orientărilor generale din toate domeniile asupra cărora consiliul regional este chemat să delibereze, în virtutea titlului unei competențe atribuite prin lege regiunii. Consiliul economic și social regional atribuie un centru instituțional rețelei de relații pe care regiunea le stabilește cu mediul regional.

2. Principiul liberei administrații

Fiind o colectivitate teritorială ca și comuna și departamentul, regiunea beneficiază de principiul liberei administrații garantat de art. 72 din Constituție și reluat, așa cum s-a văzut, de art. 59 al legii, din 2 martie 1982. Autonomia regională este garantată prin acest principiu. Într-o manieră foarte restrînsă, semnificația i se poate defini astfel:

- 1) legea este singura care poate impune noi obligații colectivităților teritoriale;
- 2) judecătorul controlează respectarea principiului liberei administrații de către legislator, și în particular acele obligații care trebuie definite cu precizie, ele netrebuind să încalce „competența proprie” a colectivităților teritoriale (ceea ce sugerează existența unui „nucleu” de competență căruia legea nu-i poate aduce atingere);
- 3) regulile stabilite de lege nu ar trebui să aibă ca efect restrîngerea resurselor fiscale ale colectivităților teritoriale pînă la punctul de a le împiedica libera administrare, și o resursă fiscală importantă nu ar putea fi suprimată fără compensare. Prin urmare, principiul liberei administrări implică autonomia deciziei, existența unei sfere proprii de competență și autonomia financiară garantată prin resurse fiscale suficiente; regiunile beneficiază de aceste garanții juridice.

În fine, consilierii regionali participă la colegiul electoral senatorial, cu aceeași îndreptățire ca și consilierii generali și delegații consiliilor municipale, conform vocației senatului, și anume de „*a asigura reprezentarea colectivităților teritoriale ale Republicii*”. (Constituția, art. 24)

3. Relațiile între regiuni și celelalte colectivități teritoriale

Toate colectivitățile teritoriale avînd același statut constituțional, nu există nici o ierarhie între ele. Prin urmare, regiunea nu exercită nici o întîietate asupra departamentelor și comunelor de pe teritoriul său. Legea din 7 ianuarie 1983 (art. 2) precizează că, competențele transferate comunelor, departamentelor și regiunilor nu autorizează nici una din aceste colectivități să exercite sau să-și stabilească tutela asupra alteia, oricare i-ar fi forma. Legea din 6 februarie 1992 a completat acest text, precizînd că atribuirea sau refuzul unui ajutor financiar unei alte colectivități locale „*nu poate avea ca efect, stabilirea sau exercitarea unei tutele*”. Această completare demonstrează că anumite colectivități, și în special departamentele și regiunile, au tentat orientarea alegerii altor colectivități prin mijlocirea subvențiilor condiționate, fie că s-au petrecut în domeniile de competență care le sînt atribuite

prin lege. Există impresia că acest tip de intervenție ar fi mai dificil pe viitor dacă judecătorul administrativ ar pune în aplicare acest text.

Prin efectul acestor dispoziții, descentralizarea regională pare a avea un mare respect față de autonomia locală, dar ea nu permite regiunii să-și stabilească primatul ca eșalon intermediar între stat și nivelul local. Această consecință este compatibilă cu concepția franceză a statului unitar, dar în spatele acestora există o alegere politică neexplicită: în momentul instituirii regiunii în colectivitate teritorială s-a refuzat alegerea între departament și regiune și, de fapt, departamentul a devenit, în termeni de bugete și competențe juridice, marele câștigător al reformei descentralizării. Acest fundal are el însuși o explicație: crearea regiunii intervine, în Franța, într-un sistem în care, de-a lungul a două secole, departamentul a fost cadrul instituțional și teritorial al medierii între puterea centrală și nivelul local, totodată constituind circumscripția esențială pentru organizarea serviciilor exterioare ale statului. Definierea locului regiunii era cât se poate de dificilă, cum erau și soluțiile alternative care ar fi constat în substituirea regiunii departamentului sau în subordonarea departamentului regiunii. În plus, Carta descentralizării a consacrat menirea nivelului departamental ca „eșalonul punerii în aplicare a politicilor naționale și comunitare”.

Statul este de asemenea plasat în poziție de arbitru între colectivitățile teritoriale. Dar acest rol este mai dificil astăzi, cu trei grade de colectivități teritoriale, decât înainte de 1982, când statul era încă în măsură să controleze eșaloanele intermediare, deoarece prefectul era atât executivul regiunii cât și al departamentului. Legea orientării pentru dezvoltarea teritoriului adaugă că statul „are responsabilitatea definirii și coerenței politicii de amenajare și de dezvoltare a teritoriului. El asigură coordonarea acestei politici prin politica regională comunitară” (art. 7).

Regiunea, ca și statul, a recurs la contracte pentru a încerca să-și pună în aplicare politicile cu colectivitățile teritoriale de pe teritoriul său. Contractul este un mijloc de coordonare a competențelor și de elaborare, a compromisului între interesele teritoriale, dar valoarea sa depinde de asemenea de mijloacele pe care părțile le pot angaja; pe acest plan, poziția regiunii suferă câteodată de restrângere a bugetului său, în ciuda nivelului ridicat al cheltuielilor de investiții.

B. Competențele regionale

Regiunile au o competență materială largă, dar o competență normativă limitată. Această slăbiciune nu le prejudiciază autonomia, dar le afectează impactul intervenției în perimetrul regional. Totuși, ea este într-o anumită măsură compensată prin multiplicarea instrumentelor de planificare, prin capacitatea de investiție și prin recurgerea la instrumente contractuale.

1. O competență materială largă

Competența materială a regiunilor se compune din competențe transferate regiunilor prin legile din 7 ianuarie și 22 iulie 1983, a libertății intervenției în domeniu economic, deschisă prin legea din 2 martie 1982, din anumite competențe noi atribuite regiunilor prin legi mai recente, dar și din competențe generale pe care le exercită consiliile regionale în limitele teritoriilor lor (clauza generală de competență). Conținutul competenței materiale a regiunilor se definește deci în aceeași manieră ca și pentru comune și departamente.

Clauza generală de competență își găsește originea într-un articol al legii din 5 aprilie 1884 (astăzi art. L. 121-26 din codul comunelor) definind astfel competența consiliului municipal: „*Consiliul municipal reglementează prin deliberările sale treburile comunei*”. Ea a dat naștere la numeroase controverse, ca urmare a reformei descentralizării. Totuși, formula a fost transpusă în beneficiul consiliului general (L. 2 martie 1982, art. 23) și al consiliului regional: „*Consiliul regional reglementează, prin deliberările sale, treburile regiunii*” (L. 5

iulie 1972, art. 6, alin. 3, redactarea legii nr. 86-16 din 6 ianuarie 1986). Fără a intra în numeroasele controverse pe care această noțiune le-a suscitată, se poate considera că ea caracterizează concepția de colectivități teritoriale — sau locale — în dreptul public francez și le distinge pe acestea de instituțiile publice supuse unui principiu de specialitate mai mult sau mai puțin larg definit.³⁸ Competențele atribuite prin lege regiunilor, ca și celorlalte colectivități locale, nu marchează limitele impuse acțiunii lor, ci domeniul în care intervenția lor e determinată de stat, și în același timp protejată prin lege, dacă e vorba de o competență exclusivă; clauza generală de competență semnifică faptul că ele au încă capacitatea de a acționa în afara acestui domeniu. Această capacitate nu poate fi nelimitată; ea trebuie să fie exercitată cu respectarea legilor și în limitele competenței teritoriale a colectivității. Competența materială a regiunii poate fi astfel definită ca putere de a acționa în domeniile atribuite prin lege competenței regiunii și în toate domeniile răspunzând unui interes regional, în limitele teritoriului regiunii și sub rezerva respectului competențelor legale ale altor autorități administrative ale statului sau ale altor colectivități teritoriale. Altfel spus, competența materială a regiunii nu are altă limită decât competențele care țin de lege și pe care o exercită pe teritoriul său autoritățile administrative ale statului și celelalte colectivități teritoriale.³⁹

Competențele atribuite prin lege regiunii se referă la: dezvoltarea economică și amenajarea teritoriului, ceea ce se transpune prin adoptarea unui plan al regiunii, semnătura contractului de plan stat – regiune; posibilitatea de a acorda ajutoare întreprinderilor (în limitele fixate de lege); realizarea sau participarea la finanțarea echipamentelor colective prezentând un interes regional direct; învățământul secundar (construcție, reconstrucție, extinderea și funcționarea materială a liceelor și a așezămintelor asimilate); formarea profesională; transporturile regionale; căile (rețelele) de apă, dacă regiunea le cere; dezvoltarea turistică regională; participarea la politica de eliminare a deșeurilor.

Dar legile conțin dispoziții care definesc și competențe deschise, care sînt abilitați ce pot acționa în domenii foarte larg definite în relație cu statul sau cu alte colectivități teritoriale. Este cazul art. 59 al legii din 2 martie 1982: consiliul regional „are competența de a promova dezvoltarea economică, socială, sanitară, culturală și științifică a regiunii și amenajarea teritoriului său și pentru a-și asigura prezervarea identității, în respectul integrității, al autonomiei și ale atribuțiilor departamentelor și comunelor”, „el poate angaja acțiuni complementare celor ale statului, ale altor colectivități teritoriale și așezăminte publice situate în regiune, în domeniile și condițiile care vor fi fixate prin legea ce va determina repartitia competențelor...”. Acest text abilitază regiunea să intervină practic în toate domeniile, dacă obiectul intervenției sale este de natură să contribuie sub orice aspect, la dezvoltarea regiunii și, deci, în aceeași măsură, să acționeze asupra colectivităților cuprinse pe teritoriul său, ea fiind invitată să coopereze cu statul. Se poate cita din nou art. L. 110 din codul urbanismului (introdus prin legea din 7 ianuarie 1983): „Teritoriul francez este patrimoniul comun al națiunii. Fiecare colectivitate este gestionar și garant al acestuia în cadrul competențelor sale (...) colectivitățile publice armonizează, în respectul reciproc al autonomiei lor, previziunile și deciziile lor de utilizare a spațiului.” Acest text autorizează regiunea să acționeze asupra amenajării spațiului prin exercițiul tuturor competențelor sale.

În afara unui mic număr de competențe precise și exclusive, regiunea poate deci să se angajeze în domeniile cele mai diverse, în funcție de prioritățile politice pe care le stabilește și de resursele de care dispune, deci în funcție de acordurile pe care ajunge să le stabilească cu statul și cu colectivitățile teritoriale pentru a reuni aceste resurse.

2. Instrumentele

S-a spus deja, competența normativă a regiunii e foarte limitată. Nu prin producția de norme juridice, care să prescrie anumite conduite ale altor colectivități teritoriale sau ale agenți

economici, își poate ea promova dezvoltarea. De aceea, această competență normativă nu trebuie să fie neglijată. Pe de o parte Constituția ar asigura ca ea să fie mai largă pentru executarea legilor. Pe de altă parte, și dincolo de textele foarte specifice apelînd la intervenția reglementativă a consiliului regional (mai ales pentru a fixa condițiile și regimul ajutoarelor pentru economie), instrumentele de planificare pe care regiunea trebuie să le adopte pot avea o anumită deschidere normativă.

Există un contrast surprinzător între slăbiciunea competenței normative și varietatea instrumentelor de planificare. Ne vom mulțumi aici să le enumerăm: planul regiunii (L. 5 iulie 1972, art. 8, alin. 2, modificat prin L. din 7 ianuarie 1983); schema prevăzută a formațiunilor (învățămînt secundar, L. 83-663, 22 iulie 1983, art. 13-II. modificat prin L. 85-97, 25 ianuarie 1985); planul regional al dezvoltării formărilor profesionale a tinerilor (care absoarbe o schemă precedentă prevăzută de ucenicie; L. 22 iulie 1983, art. 83, modificat prin L. 93-1313 din 20 decembrie 1993); programul de perspectivă de interes regional în materie de cercetare (L. 82-610 din 15 iulie 1982, art. 11; L. 22 iulie 1983, art. 13-VI); planul regional de dezvoltare a formațiunilor de învățămînt superior (L. 22 iulie 1983, art. 13-VII); planul regional de transporturi (L. 82-1153 din 30 decembrie 1982, art. 22 și 29); schema regională de dezvoltare a turismului și recreerii (L. 87-10 din 3 ianuarie 1987, art. 3).

Toate aceste instrumente de planificare sînt departe de a avea aceeași importanță; se poate chiar considera că cel mai important nu figurează în această enumerare, dacă se ia în considerare că acesta este de fapt contractul de plan stat – regiune, asupra căruia vom reveni. Dar toate abilitază regiunea să angajeze, cu instituțiile și mediile interesate, o muncă de definire a perspectivelor comune pe termen mediu, să elaboreze proiecte care intră în aceste orientări și să prevadă finanțări destinate să le permită realizarea. Din acest punct de vedere procesul de planificare este uneori mai important decît documentul la care se ajunge. Totuși, unele din aceste instrumente de planificare au o deschidere juridică și sînt susceptibile să suporte o sancțiune. Astfel, autoritățile statului, care stabilesc structura pedagogică generală a așezămintelor de învățămînt secundar sau profesional, trebuie să țină seama de schema prevăzută a formațiilor stabilite de consiliul regional (22 iulie 1983, art. 13-VI). Într-un alt domeniu, sînt anulate deciziile luate de biroul, apoi de președintele regiunii Lorraine, relative la concluzia unei convenții cu SNCF, încredințînd acesteia exploatarea unei legături rutiere, pe motivul că, în afara introducerii unei astfel de legături în planul regional al transporturilor, care n-a fost adoptată de consiliul regional, regiunea nu deține prin nici un text puterea de a acorda SNCF exploatarea unei legături rutiere.⁴⁰

Chiar dacă instrumentele de planificare nu au valoare normativă, ele pot servi și ca bază sau ca referință comună, pentru încheierea convențiilor cărora le poate fi recunoscută valoarea juridică și cărora părțile le acordă o mare importanță în ce privește angajamentele financiare care se găsesc consemnate aici. Consiliul constituțional a admis că statul și o colectivitate teritorială pot stabili în mod liber o convenție cu statut de obligativitate, pentru a-și armoniza exercițiul competențelor respective, cu condiția de a nu încălca competența legislatorului (decizia din 19 iulie 1983, nr. 83-160 D. C.). Judecătorul administrativ tinde să recunoască natura contractuală a unora din aceste convenții, atunci cînd e sesizat asupra unui litigiu în care se pune această problemă, așa cum am făcut-o pentru contractele de plan stat – regiune.⁴¹ Dar legi speciale prevăd și încheierea de contracte între colectivități publice, în afara oricărui instrument de planificare, cum ar fi: convențiile de numire de șefi de lucrare, pe care statul le poate trece asupra colectivităților teritoriale, și în primul rînd cu regiunile, pentru anumite construcții universitare, fixînd cota de participare financiară a acestor colectivități (L. 90-487, 4 iulie 1990), sau, în plus, posibilitatea oferită regiunilor de a stabili convenții cu comune, care s-au dotat cu un document intercomunal de dezvoltare și de amenajare, pentru finanțarea de echipamente prevăzute (L. 83-8, 7 ianuarie 1983, art. 29, alin. 5)⁴².

Conținutul acestor contracte e variabil și valoarea lor depinde într-o largă măsură de conținutul lor. Dar contractul de plan stat – regiune a devenit un document foarte complet și detaliat, pecizînd, pentru fiecare acțiune prevăzută, angajamentele financiare ale statului și ale regiunii pentru perioada stabilită de plan, în timp ce nici un plan național n-a fost adoptat, așa cum e în cazul de față. Metodologia a evoluat de la prima generație a acestor contracte (1984-1988), contractele de plan 1994-1998 au fost alcătuite pe baza a trei mari principii: contractualizarea prin obiectiv, adică pe baza priorităților comune ale statului și regiunii; selectivitatea acțiunilor înscrise în contract; diminuarea „finanțării încrucișate”. De exemplu, contractul de plan stat – regiune 1994-1998 pentru regiunea Nord – Pas de Calais, definește șase mari axe strategice, și pentru fiecare din aceste axe este fixat un mic număr de obiective (de la 2 la 6); în funcție de aceste obiective, acțiunile introduse în contract sînt descrise în 100 de articole ce indică adesea convențiile de executare care trebuie să fie semnate pentru punerea lor în aplicare, precum și obiectul lor. Contractul de plan stat – regiune joacă din ce în ce mai mult rolul unui instrument de integrare, în măsura în care prevede, chiar dacă nu precizează numărul, participarea altor colectivități teritoriale la realizarea acțiunilor înscrise în contract, pentru aceasta trebuind să fie semnate convenții de aplicare; pe de altă parte, un anumit număr de instrumente contractuale prevăzute se găsesc de asemenea atașate și coordonate cu contractul de plan stat – regiune. Procesul de elaborare al contractului de plan a devenit deci o negociere complexă, în același timp politică și tehnică, între regiune și prefectura regiunii, cu diverse servicii descentralizate ale statului, și contractul însuși comportă amenajarea unui dispozitiv instituțional de urmărire și evaluare a politicilor care sînt înscrise în el, eventual cu participarea colectivităților locale interesate.⁴³

În fine, investițiile publice sînt de asemenea unul din instrumentele pe care regiunile le utilizează pentru exercitarea competențelor lor. Să ne reamintim că funcția de investiție a fost întotdeauna legată de conceptul francez de regiune. Instituirea prefectului de regiune, în 1964, era legată de regionalizarea bugetului de investiții al statului. Proiectul de lege al referendumului din 1969 era, în acest domeniu, foarte îndrăzneț, deoarece regiunea devenea „*competentă în materie de echipamente colective*” și se „*substitua statului pentru realizarea, întreținerea și gestiunea echipamentelor colective, ca și pentru atribuirea de subvenții colectivităților teritoriale și persoanelor publice și particulare care îi asigurau realizarea*”; doar echipamentele care ar fi fost înscrise pe o listă stabilită prin decret ar fi rămas în competența statului (art. 6). Prefectul regiunii rămînea executivul regiunii. Pe o scară mult mai modestă, așezămîntul public regional al legii din 5 iulie 1972, care nu putea avea servicii proprii, era de fapt, în esență, un fond de intervenții destinat să contribuie la investiții publice prezentînd un interes regional direct, sau care să permită regiunii să le realizeze pentru profitul colectivităților locale sau ale statului.

Aceste dispoziții sînt menținute în vigoare, prin legea din 2 martie 1982, în beneficiul „*regiunii colectivitate teritorială*”, care dobîndește posibilitatea de participare și la cheltuielile de funcționare legate de operațiile de acest gen, și a condus și la desfășurarea funcției sale de investiție în noile sale domenii de competență, cum ar fi construcțiile școlare sau universitare, în cazul delegării șefului de lucrare (cum s-a văzut deja). Din 1980 pînă în 1990, cheltuielile de investiții ale regiunilor (în franci în curs) au crescut cu 6,7 în loc de 2,7 pentru cheltuielile comunale, cu 2,5 pentru cele ale grupărilor de comune și cu 4,1 pentru cele ale departamentelor⁴⁴. În ciuda creșterii cheltuielilor de funcționare a regiunilor, consecutiv cu transferul de servicii de la prefectura regiunii și transferurilor de competențe, planul de cheltuieli de investiții în ansamblul cheltuielilor regiunii se apropie de două treimi (mai mult de 65% în 1990). Dar cheltuielile de echipament brut ale regiunilor sînt mai puțin importante și nu depășesc, în medie, 30% din totalul cheltuielilor de investiții. Totuși, acestea sînt cheltuielile care au crescut cel mai repede, deoarece ele nu reprezentau decît 2% din cheltuielile totale de investiții în 1982; creșterea lor e datorată aproape în întregime

transferului competenței pentru cheltuielile de echipament pentru licee, care au intrat în vigoare în 1986.⁴⁵ S-a ținut cont de cumulul de îndatorire, care reprezintă aproape două treimi din cheltuielile totale de investiții ce iau forma transferurilor de capital în direcția altor administrații, sau altor beneficiari, din care mai puțin de jumătate (43% în 1990) sub formă de subvenții, al cărui volum a fost deja multiplicat de trei ori între 1980-1990.

Ac acestea sînt transferurile care sînt principalul instrument prin care regiunile își pun în aplicare politicile, și sînt în măsură să exercite o influență în orientarea cheltuielilor, și deci politici ale altor colectivități. Ele sînt uneori un finanțator esențial într-o operație, dar uneori ele caută un efect de pîrghie, prin contribuții proporțional mai mici. Mai general vorbind, se constată că regiunile sînt, în mod esențial, colectivități teritoriale de transfer: comparînd transferurile primite (mai ales de stat) și transferurile vărsate de regiuni, rezultă că cea de-a doua categorie atinge 357 franci/locuitor (ansamblul regiunilor metropolitane), față de 203 franci/locuitor pentru prima categorie, cu diferențe importante de la o regiune la alta; în transferurile vărsate, transferurile cu titlu de funcționare (intervenție) reprezentînd 158 franci/locuitor, iar transferurile în capital 199 franci/locuitor (în 1989).

C. Autonomia financiară

Dispunînd de o marjă de manevrare importantă în folosirea resurselor lor, regiunile stăpînesc de asemenea o mare parte din resursele lor.

Ele își obțin 55,7% din resurse din încasări fiscale, din care jumătate este produsul a patru impozite directe care alimentează bugetele locale (taxe profesionale, taxe de locuință, taxe funciare asupra proprietăților funciare construite și asupra proprietăților funciare neconstruite) și cărora ele le fixează în mod liber procentele în virtutea unor reguli care încadrează evoluția acestora. Cum fiscalitatea regională este relativ scăzută în raport cu fiscalitatea comunală și departamentală, și pentru că toate colectivitățile locale taxează aceleași baze în numele fiscalității directe, consiliile locale au putut vota procente în creștere continuă în fiecare an (de la 2 la 4 ori mai mult decît creșterile decise de comune, în funcție de ani, între 1980-1990), fără a se teme de reacții politice, deoarece suma extrasă contează încă puțin în foaia de impozit a contribuabilului. Se constată în cursul ultimilor ani, între 1988-1994, și faptul că partea (cota) regiunilor în produsul votat, în cele patru taxe locale directe, a trecut de la 5% la 8%.⁴⁶

Fiscalitatea indirectă reprezintă cealaltă jumătate a rețelelor fiscale ale regiunilor. Bazele de impozitare sînt aici dependente de conjunctura economică și de efectele sale asupra pieței de automobile și asupra tranzacțiilor imobiliare. Dar și asupra acestor încasări consiliile regionale sînt cele care au puterea de a fixa procentele. Ele fixează procentul taxei adiționale regionale la drepturile de mutație, în limita de 1,6%, procentul taxei asupra permisului de conducere, al cărui beneficiu revine în întregime regiunii, și mai ales procentul din taxa de bază asupra certificatelor de înmatriculare a vehiculelor cu motor⁴⁷, al cărui beneficiu reprezintă jumătate din rețelele obținute din fiscalitatea indirectă și un sfert din ansamblul resurselor fiscale ale regiunilor.⁴⁸

D. Politici regionale?

Prin statut și instituții, prin competențele și natura resurselor lor, regiunile au devenit actori politici autonomi. Se poate deci presupune că ele sînt capabile să pună în aplicare politici regionale. Cu toate acestea, numărul și obiectul domeniilor de competență ce le revin, ca și importanța dobîndită prin relațiile de tip contractual cu statul, pun sub semnul întrebării existența politicilor regionale și rolul regiunilor în producerea politicilor regionale.

După F. Rangeon, pentru ca să se poate vorbi de politici publice regionale, aplicînd criteriile care permit identificarea unei politici publice a statului, trebuie să se constate existența

„programelor de acțiune conduse de către aleșii regionali, comportînd măsuri concrete și constrîngătoare și urmărind să atingă obiective determinate”, autonomia acestor programe în privința politicilor duse de către alte nivele, și/sau impactul acestei politici asupra ansamblului teritoriului regional; schimbarea sectorizării nu i se pare lui F. Rangeon un „criteriu operativ al politicilor regionale”, în măsura în care acestea se disting îndeosebi prin caracterul lor multisectorial sau prin tendința lor spre globalitate⁴⁹.

Această definiție destul de restrictivă a politicilor regionale răspunde, fără nici o îndoială, necesității de a nu se lăsa prinși de discursuri care afirmă politici regionale în mai multe domenii, fără ca să li se poată raporta mai mult decît destinații de credite. Este adevărat de asemenea că „atribuirea” anumitor politici, a căror existență se poate constata în timpul punerii lor în aplicare, poate fi dificilă, deoarece ele implică, în același timp, și statul, regiunea și eventual alte colectivități publice, fără ca aceasta să poată fi afirmată cu certitudine, cel puțin în urma unei cercetări empirice, dacă unul dintre parteneri îi asigură (de fapt) „leadership”-ul. Dar existența frecventă a unor asemenea parteneriate nu exclude ca o asemenea politică să poată fi calificată, efectiv, ca regională; este uneori cazul pentru dezvoltarea rețelei universitare regionale⁵⁰, dar, în acest domeniu, orașele pot fi actori mai influenți decît regiunile⁵¹.

Totuși, criteriul multisectorialității sau al globalității, care caracterizează politicile regionale, poate fi discutat. El presupune în cele din urmă o capacitate de integrare intersectorială și o capacitate de integrare a diverși actori publici, după o logică teritorială care ar fi determinată de regiune, ceea ce este probabil excepțional. Ar trebui să fie distinse anumite politici regionale, în loc să fie reținut ca unul din criteriile acestor politici.

În schimb, încasări(le) și contracte(le) sînt, în mod sigur, caracteristice politicilor regionale, așa cum subliniază F. Rangeon⁵². Este unul din efectele pozitive ale descentralizării regionale faptul că, consiliile regionale au putut constitui rețele complexe de relații cu actorii publici sau particulari care formează principalul lor domeniu de intervenție, și pe numărul cărora trebuie să conteze celelalte colectivități locale. Aceasta este structurarea mediului regional, care poate fi suportul politicilor regionale. Dar această „înrădăcinare” voită a consiliului regional intră inevitabil în conflict cu integrarea regională, care se realizează probabil mai mult pe terenul politicii propriu-zise, decît prin politicile publice; ea explică, fără îndoială, tendința spre „dispersie” și „presărare” care poate fi relevată în politicile regionale⁵². Favorurile de care se bucură instrumentele contractuale în politicile regionale se explică în același timp prin slaba competență normativă a regiunilor, și prin faptul că strategia înrădăcinării face dificilă recurgerea la mijloace autoritare și impune, din contră, căutarea mijloacelor de acțiune mai degrabă consensuale și negociate.

Aceste caracteristici ale politicilor regionale sînt ele însele, într-o anumită măsură, rezultatul unei situații de fapt. Regiunile au o competență materială largă și o legitimitate politică puternică, dar mijloacele lor de acțiune, de orice natură, sînt limitate. Legitimitatea lor politică tinde să lărgescă domeniul și obiectivele intervențiilor lor; ele sînt create pentru a se sesiza de toate problemele care se ivesc pe agenda regională, pe care numai existența lor le-a făcut să apară⁵³, dar ele nu au în aceeași măsură mijloacele pentru a le răspunde. Ele sînt deci create pentru a determina statul, alte colectivități locale sau alți actori susceptibili, să contribuie la asta din mediul regional. Neputînd direct pune în aplicare mijloacele politice pe care ar vrea să le promoveze, regiunile au nevoie de concursul, sau cum se spune, de „parteneriat” — noțiune ce presupune o colaborare durabilă între egali — al ansamblului de actori locali interesați, subînțelegîndu-se aici și serviciile statului; această constrîngere impune ca toți să participe la formularea de politici, al căror conținut și execuție vor fi negociate. În acest sens, cum scrie J. Chevallier, „extinderea competențelor regionale a implicat activarea mecanismelor de interrelații existente la nivel regional” și constituirea de „sisteme de acțiune

coerente și solidară” între regiune și mulțiplici săi parteneri, care este, în același timp, factor de integrare și de diferențiere, cum s-a văzut⁵⁴. În mod natural, serviciile statului, ca și cele ale departamentelor și orașelor, au propriile lor obiective, și serviciile statului trebuie să acționeze în limitele care le-au fost trasate de politicile guvernamentale ale momentului; dar conținutul politicilor produse prin aceste interacțiuni nu e determinat doar de resursele financiare și tehnice pe care fiecare partener le poate angaja, el depinde de asemenea, într-o largă măsură, și de capacitatea de a mobiliza susținerea mediului interesat și, în acest domeniu, regiunea poate adesea să obțină o poziție avantajoasă.

Mai mult, regiunile și-au ameliorat poziția în raport cu statul, în cursul ultimilor ani. S-a văzut care a fost progresia bugetelor lor. Participarea regiunilor la finanțarea investițiilor care țin de competența statului, cum ar fi tronsoanele neconcesionate ale autostrăzilor sau construcțiile universitare, a putut fi analizată ca expresie a unui transfer de sarcini în detrimentul regiunilor și, limitat la pura logică financiară, aceasta este indiscutabilă. Totuși, aceasta reflectă de asemenea și faptul că statul are nevoie de regiuni — și de alte colectivități locale — pentru a-și atinge obiectivele în aceeași măsură în care și regiunile au nevoie de stat; participând la finanțare, regiunile dobândesc un drept de control factual și adesea chiar o reală putere de co-decizie asupra unor operații care nu se integrează, legal vorbind, competențelor lor. Dacă nu se ține cont de această dimensiune, nu se poate explica de ce regiunile au depășit cu bine eforturile pe care statul le cerea pentru realizarea finanțării planului „Université 2000” de construcții universitare⁵⁵. Regiunile și-au dezvoltat de asemenea capacitatea de expertiză autonomă în raport cu serviciile statului, prin crearea de servicii specializate sau de agenți cu statut divers, sau prin recurgerea la expertiza particulară, uneori pînă în punctul de a se impune serviciilor statului⁵⁶. Pentru elaborarea planurilor lor de dezvoltare și pregătirea contractului de plan cu statul, regiunile și-au dezvoltat activitățile de prospectare⁵⁷.

În lumina acestor fapte trebuie analizate relațiile dintre stat și regiune, în cadrul contractelor de plan stat – regiune. Acestea au devenit un instrument esențial al politicii de amenajare teritorială a statului; statul este cel care fixează domeniile contractualizabile, în funcție de politica sa proprie, și care fixează prefecturilor de regiune plafoanele de finanțare ce nu trebuie depășite în negocierile cu președinții consiliilor regionale. Totuși, acest cadru, pe care-l contestă aleșii regionali, nu trebuie să facă uitate resursele de care ele dispun în aceste negocieri. Pentru a obține participarea regiunilor în propriile sale politici, statul nu poate ignora preferințele care definesc regiunile, iar caracterul global al negocierii favorizează intervenția regiunilor în toate aspectele domeniilor contractualizabile. În plus, regiunile pot opta pentru strategii diferite; să decidă să nu contracteze decît operații care nu ar putea fi realizate în afara contractului de plan (Provence – Cote d’Azur, Pays de Loire) sau, din contră, să caute să contractualizeze la maximum, pentru a obține maximul de angajamente financiare din partea statului (Nord – Pas-de-Calais)⁵⁸. Interesul pe care regiunile l-au manifestat față de procedura contractelor de plan a apărut cînd guvernele formate după alegerile din 1986 și 1993 au renunțat să continue pregătirile pentru un plan național; contractele de plan în curs au continuat să fie executate și au fost pregătite cele din perioada următoare.

Experiența franceză în descentralizarea regională a schimbat profund sistemul francez de administrație teritorială, ca și condițiile de amenajare teritorială. Regiunile franceze beneficiază azi de o mare libertate în politicile publice pe care decid să le pună în aplicare, prin lărgirea competențelor lor materiale, stăpînirea resurselor și orientarea cheltuielilor, mai ales pentru amenajarea și echiparea teritoriului. Slăbiciunea bugetelor regionale, în raport cu bugetele altor colectivități teritoriale, nu este o piedică în acțiunea lor, în măsura în care se are în vedere că ele absorb anumite competențe din cele ale acestor colectivități. Rolul regiunii este de a impulsiona sau de a-și acorda sprijinul.

Dar descentralizarea regională s-a format în cadrul principiilor constituționale ale Republicii unitare, care nu sînt contestate de nici o forță politică. Descentralizarea permite adaptarea condițiilor de executare din atribuția statului la noul cadru instituțional și politic, izvorît din reforma descentralizării. Alte evoluții sînt posibile, în ceea ce privește competențele, finanțele sau chiar, în anumite cazuri, configurația regiunilor; problema raporturilor între regiune și departament se pune mereu, dar ea nu reprezintă în prezent o temă de dezbateră politică. Suprimarea departamentelor ar reprezenta fără îndoială o schimbare mult mai importantă, atît direct cît și prin repercusiunile pe care le-ar avea în crearea regiunilor colectivității teritoriale; ea ar impune revizuirea Constituției, dar nimic nu indică faptul că ea ar antrena o bulversare a concepției de stat, care e legată de formarea națiunii franceze.

Modelul descentralizării regionale, pe care experiența acestor ultimi cincisprezece ani permite să-l concepem, este foarte diferit de modelul statului federal sau de modelul statului regional, în variantele sale spaniolă sau italiană. Dar nu este nici el mai singular ca acestea, care și ele sînt la rîndu-le produsul evoluțiilor istorice, la fel de singulare, ca și experiența franceză; nici unul din aceste modele nu poate pretinde că ar reprezenta o normă sau un model pentru celelalte țări ale Uniunii Europene, și cu atît mai puțin pentru cele care n-au în vedere regionalizarea. Totuși, modelul francez de descentralizare regională are anumite implicații în ceea ce privește devenirea Uniunii Europene. El exclude orice evoluție spre o „Europă a regiunilor”, incompatibilă cu principiul unității Republicii, pe care se bazează concepția franceză a statului-națiune. În particular, transformarea comitetului regiunilor în organ deliberativ care ar fi avut, într-un fel sau altul, un drept de co-decizie în anumite treburi comunitare, ar fi împotriva Constituției. Modelul francez de descentralizare regională susține deci o Uniune Europeană, care ar rămîne o asociație de state. În acest sens, el constituie și un factor de stabilitate în Europa: în interiorul Uniunii Europene — unde constituie contraponderea față de tendințele centrifuge, care afectează anumite state membre, și la frontiera Uniunii Europene — în statele chemate la reunire, și care sînt în căutarea unor căi pentru o descentralizare necesară, care însă garantează unitatea statului. Acestea din urmă modelul francez de descentralizare regională le arată că e posibil să se instituie un regim care acordă regiunilor o largă autonomie de decizie și de acțiunea, fără să comporte riscurile care s-ar putea naște din federalism sau regionalism.

NOTE

1. Cf. de exemplu cartea polemică a lui Jean-Emile Vie *Les sept plaies de la décentralisation* (Cele șapte nenorociri ale descentralizării), Economica, Paris, 1986) care vede în crearea regiunilor colectivități teritoriale cel de-al „șaptelea dezastru”, „dezastrul exploziei naționale”(p.61)

2. G.Héruit, *De la décentralisation au fédéralisme* (De la descentralizare la federalism) p.429, în F.Moderne (coord.) *La nouvelle décentralisation*, Sirey, Paris,1983.

3. P.Bon, *Le Sénat et la loi de 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* (Senatul și legea din 2 martie 1982 referitoare la drepturile și libertățile comunelor, departamentelor și regiunilor), p.75 în F.Moderne (coord.), op. cit.

4. *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation* (Comunitatea cetățenilor. Despre ideea modernă de națiune), Gallimard, Paris, 1994, p.65; vezi de asemenea p.58 și 62.

5. Ibid. p.65-66.

6. Vezi M.Agulhon, *Introduction*, și anume p. 1416 in M.Agulhon/ L. Girard/ J.-L. Robert/ W.Serman et collab., *Les maires en France du Consulat à nos jours* (Primarii în Franța de la Consulat pînă în zilele noastre), Publications de la Sorbonne, Paris, 1986.

7. Pentru această perioadă vezi o bună sinteză în: D.Turpin, *La région*, Economica, Paris, 1987, p.5-12.

8. Și anume: *La révolution régionaliste* (Revoluția regionalistă), Gallimard, Paris, 1967; *Décoloniser en France* (A decoloniza în Franța), Gallimard, Paris, 1971; *De la région à l'autogestion* (De la regiune la autogestiune), Gallimard, Paris, 1976.

9. *Le pouvoir régional* (Puterea regională), Grasset, Paris, 1971.

10. Corespunzător funcțiunii lor, care privește în mod esențial poliția și securitatea internă, pe inspectorii generali ai administrației în misiune extraordinară (IGAME), numiți în 1948, neputând ține cont de antecedentele regionalizării.

11. *La région*, in GRAL, *La décentralisation dix ans apres*, LDGJ, Paris, 1993.

12. Vezi comentariul lui J.-C. Maestre sub acest articol, p.128 în: *La constitution de la république française. Analyses et commentaires sous la direction de F.Luchaire et G. Conac* (Constituția republicii franceze. Analize și comentarii sub conducerea lui F.Luchaire și G.Conac), Economica, Paris, ed.2-a,1987.

13. Ibid. p.130.

14. *L'unité et l'indivisibilité de la République, réalité? fiction?* (Unitatea și indivizibilitatea Republicii, realitate? ficțiune?), *Revue du Droit public*, 1982, nr.3, p.6-8.

15. Vezi, de exemplu, constituția elvețiană al cărui preambul se referă la unitatea națiunii elvețiene, dar al cărei articol 3 proclamă suveranitatea cantoanelor; vezi de asemenea termenii folosiți de Tribunalul constituțional federal german: „(...) În acest sens, uniunea germanilor care trăiesc în cadrul teritorial limitat al unui land, poporul landului, preia locul poporului constitutiv al statului Republicii Federale Germane ca subiect de legitimare sau se asociază cu acesta, de exemplu la elaborarea legislației la nivel federal și execuția acestuia la același nivel.” (Insofern tritt der territorial begrenzte Verband der im Bereich des jeweiligen Landes lebenden Deutschen, das (Landes-) Volk, als Legitimationssubjekt an die Stelle des Staatsvolkes der Bundesrepublik Deutschland oder — wie etwa bei der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene und der Ausführung von Bundesgesetzen — an seine Seite), BVerfGE 83, 37-59, în particular p.53, reproduc după *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl*, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1993, vol.2, p.467-468.

16. Conform art.76, un teritoriu de dincolo de mări, care este firește o colectivitate teritorială a Republicii (art.74.), poate deveni un stat membru al Comunității care fusese instituită pentru a lega de Franța statele provenite din colonii și care fuseseră despărțite în 1960 datorită accesului la independență a tuturor acestor state; conform art.S6 (cap. XIII: *De la Communauté*) „un stat membru al Comunității poate deveni independent”(al.2).

17. Regiunea și departamentul de dincolo de mări au aceleași circumscripții teritoriale dar instituții distincte.

18. *Recueil de Jurisprudence constitutionnelle 1959-1993* (Culegere de jurisprudență constituțională 1959-1993, în continuare *RJC*), decizii reunite de L.Favoreu, Litec, Paris, 1994, p.118.

19. *RJC*, p.120.

20. *RJC*, p.440.

21. *Actualité juridique. Droit adm.*, nr.10,1994, note de P.Wachsmann.

22. J.-C. Maestre, comentariul citat, p.129.

23. *Propositions pour une révision de la constitution 15 février 1993, Rapport au Président de la République* (Propunere de revizuire a constituției din 15 februarie 1993, Raport către președintele Republicii), La Documentation Française, Paris, 1993, și anume p.81 și 101.

24. *RJC*, p.42

25. *RJC*, p.449: „în cazul în care angajamentele internaționale (...) conțin o clauză contrară Constituției sau pot aduce atingere condițiilor esențiale ale exercitării suveranității naționale, autorizația de ratificare pretinde o revizuire constituțională.”

26. Ea se supune aceluiași principii ca și teritoriile de dincolo de mări (art.74).

27. Problema puterii de reglementare a colectivităților teritoriale a determinat numeroase controverse doctrinare; vezi îndeosebi dezbaterile colocviului „Reforma colectivităților teritoriale: principiul liberei administrații și statutul personalului”, *Cahiers du CFPC*, 1985, împreună cu raportul lui M.Bourjol, J.-Cl. Douence, L. Favoreu și H. Maisl. J.-M. Auby, căruia îi prezentăm aici concluziile, pare să se înscrie în termenii dezbaterii în articolul său „Puterea de reglementare a autorităților colectivităților locale”, *Actualité juridique. Droit administratif*, septembrie 1984, p.468.

28. M.-H. Fabre, op. cit. p.615.

29. Constituția din 27 octombrie 1946, art.1: „Franța este o republică indivizibilă, laică, democratică și socială”; dar art.85 (al. 1): „Republica franceză, una și indivizibilă, recunoaște existența colectivităților teritoriale”.

30. *RJC*, p.136, cons.nr.4; vezi de asemenea nr.84-174 din 25 iulie 1984, p.188, cons.nr.5. Vezi de asemenea: S.Jacquemart, *La gestion départementale outre-mer* (Gestiunea departamentelor de dincolo de mări), PUF, Paris, 1983; F. Miclo, *Le régime législatif des DOM et l'un te de la République*, Economica, Paris, 1982.

31. Pentru mai multe detalii vezi J.Bourdon / J.-M. Pontier / J.-C. Ricci, *Droit des collectivités territoriales* (Dreptul colectivităților teritoriale), PUF, Paris, 1987, p.507s.

32. Pentru mai multe detalii vezi clasorul juridic *Droit local alsacien-mosellan* (Drept local alsacian-moselian), Edition technique, Paris.

33. *RJC*, p. 138, cons.nr.6

34. Decizia nr.91-290 citat anterior, cons.nr.20.
35. Vezi dosarul „Le nouveau statut de la Corse” (Noul statut al Corsicii), publicat de *Revue française de Droit administratif*, 1991, nr.5 (p.706-772) cu contribuția lui Cl. Olivesi, T. Michalon, J.-P. Pastorel, R. Romi, precum și textul legii.
36. T. Michalon, „La Corse entre décentralisation et autonomie. Vers la fin des catégories?” (Corsica între descentralizare și autonomie. Către sfârșitul categoriilor?), *Rev. fr. Droit adm.* 1991, nr.5, op. cit. în particular p. 737s.
37. Vezi comentariile lui B. Genevois, sub decizia citată anterior nr.91-290, *Rev.fr.Droit adm.*, 1991, nr.3, și anume p.411.
38. Asupra unei clauze generale de competență; *Rev. Drept public*, 1984
39. Regiunea: colectivitate cu vocație generală sau specializată?
40. Actualitate juridică. Drept administrativ
41. CE. Ass. 8 ianuarie 1988 — „Ministru însărcinat cu planul și amenajarea teritoriului c. comunitatea urbană a Strasbourgului și altele”.
42. v. Instrumentele contractuale ale amenajării teritoriului în relațiile între colectivitățile publice; Reinnoirea amenajării teritoriului în Franța și în Europa
43. Contractul Stat – Regiunea Nord - Pas de Calais prevede (art. 97) concluzia unei convenții de executare pentru a defini și organiza acest dispozitiv
44. v. Colectivitățile locale în cifre; Investiții publice și regiuni. Rolul diferitelor nivele de colectivități publice în 6 regiuni puternice ale Europei
45. Se constată totuși inegalități importante între regiuni: în Ile-de-France cheltuielile de echipament brut nu reprezintă decât 15% din cheltuielile totale de investiții, în loc de mai mult de 30% pentru ansamblul regiunilor metropolitane
46. v. Buletin de informații statistice ale DGCL
47. Baremul, proporțional cu puterea fiscală a vehicolului, este fixat de către codul general al impozitelor
48. Un regim fiscal specific se aplică regiunii d’Ile-de -France: ea percepe o taxă specială de echipament, fixând taxa adițională fiecărei taxe locale directe care în același timp nu se percepe. V. G. Pola / G. Marcou / N. Bosch, op. cit., p. 176.
49. v. Politicile regionale: cazul Picardiei
50. Idem, p. 29
51. v. Colectivitățile locale și învățământul superior
52. op. cit., p. 29
53. v. Politicile publice între sectoare și teritorii
54. v. Competențe regionale
55. v. Educație și descentralizare, echilibrul fragil al parteneriatului
56. În Picardia, F. Rangeon indică faptul că „prefectura regiunii are tendința să apeleze la expertiza tehnică a serviciilor consiliului regional mai mult decât la cea a DATAR”, dar el adaugă de asemenea că raporturile elaborate de birourile de studiu privat urmăresc adesea o problemă cu caracter național, și pot de asemenea prezenta regiunea „dependentă de modelele de analiză care sînt mai apropiate de preocupările naționale decât de interesele regionale”.
57. G. Marcou/ J.-C. Némery, op. cit., p. 95
58. G. Marcou, p. 171-172 în G. Pola / G. Marcou / N. Bosch (dir.) , op. cit. Exemplele citate se referă la perioada celui de-al zecelea plan (1989-1992).

Traducere de Ecaterina Săsărean și Szöcs Imre

*

*Gerard MARCOU (n. 1947), este profesor de drept public la Universite de Paris I, vicepreședinte al Departamentului Regional din cadrul Institutului Francez de Științe Administrative și director al Centrului de Cercetări Administrative, Politice și Sociale din Paris. Autor a numeroase studii: Local government and economic development, apărut în **New trends in local government in western and eastern Europe** (1993), *Principe de subsidiarité, constitution française et décentralisation*, în volumul **Entre l’Europe et la décentralisation. Les institutions territoriales françaises** (1993), *Diversité géographique de l’Etat en Europe*, în **Fragments d’Europe. Atlas de l’Europe médiane et orientale** (1993), *L’administration locale et régionale en Europe centrale et orientale*, în **L’Europe centrale et orientale** (1996).*

Gerard Marcou, *L'expérience française de régionalisation: La décentralisation régionale dans l'Etat unitaire*, studiu publicat în volumul **The Regions — Factors of Integration or Disintegration in Europe?**, Editura Nomos, Baden-Baden, 1996, și preluat cu permisiunea editurii.