

CRÒNICA

BALANÇ DE CINQ ANYS D'APLICACIÓ DE L'ESTATUT PARTICULAR DE CÒRSEGA (1982-1987)

Claude Olivesi

Responsable d'ensenyament de Dret públic
a la Universitat de Còrsega

Havent definit en un primer temps per l'aprovació de la Llei, de 2 de març de 1982 (núm. 82/213), de Drets i llibertats dels municipis, dels departaments, de les regions, el marc general de la descentralització que institueix, pel seu article 59, la regió com a nova col·lectivitat territorial de ple exercici, el Parlament anava a dotar Còrsega d'un estatut particular. Aquest s'articula sobre dos eixos legislatius: la Llei, de 2 de març de 1982 (núm. 82/214), pel que fa a l'organització administrativa de la regió corsa, i la de 30 de juliol del mateix any (lleí núm. 82/659), pel que fa a les competències.

Aquest estatut particular resulta de dues evolucions paral·leles: la primera, d'ordre general, interessa la lenta maduració de la idea de col·lectivitat territorial regional; la segona il·lustra la voluntat recent del legislador de prendre institucionalment en consideració l'especificitat de l'illa de Còrsega.

1^a) Si bé originàriament l'article 72 de la Constitució enumera les col·lectivitats territorials de la República (municipis, departaments, territoris d'ultramar) que la constitueixen, aquest reconeix al legislador la possibilitat de crear per llei «qualsevol altra col·lectivitat territorial».

Hí ha tres dates que poden il·lustrar aquesta lenta maduració de la idea regional:

- El 14 de març de 1964, el decret (núm. 64/251) relatiu «a l'organització dels serveis de l'Estat en les circumscripcions d'actuacions regionals» (C.A.R.) donarà la seva veritable dimensió a les vint-i-una C.A.R. creades pels decrets de 1959 i 1960. S'afirma d'aquesta manera la vocació econòmica de les regions, així com la de relleu entre el poder central i el nivell departamental. Però la C.A.R. és una circumscripció administrativa de l'Estat i no pas una col·lectivitat territorial;
- El general De Gaulle va intentar una nova etapa amb el projecte de llei referendari de 1969. Aquest preveia la creació de vint-i-una regions i col·lectivitats territorials destinades a «contribuir al desenvolupament econòmic, social i cultural, així com al condicionament del territori». Associant una reforma de la composició del Senat, el projecte havia de ser rebutjat el 27 d'abril de 1969 per una majoria de sufragis negatius (el 53,17 %), i comportar la marxa del general De Gaulle;
- Amb més prudència, el seu successor, Georges Pompidou, va fer avançar la reforma regional amb la llei del 5 de juliol de 1972, que fa de la C.A.R. un establiment públic regional (E.P.R.) administrat per un Consell regional i, a títol consultiu, per un Comitè econòmic regional. El primer, format per membres electes departamentals designats pels consells generals, diputats i senadors, constitueix l'assemblea deliberant en què el representant de l'Estat deté el poder de decisió. El

segon agrupa les organitzacions socio-professionals i assisteix a títol consultiu el primer. Durant el decenni que marca l'existència de l'E.P.R. (1972-1982) la idea de creació d'una col·lectivitat territorial farà el seu camí. L'any 1980 els parlamentaris socialistes lliuren una proposició de llei en termes idèntics a l'Assemblea Nacional i al Senat que presenta les premisses de la llei del 2 de març de 1982. Com indica J. M. Pontier, els parlamentaris socialistes consideren que «parlar de descentralització i ignorar la regió és no canviar res de la centralització»... «Capgirant l'objecció tradicional presentada contra la regió, pensen que l'autonomia regional, lluny d'atemptar contra la unitat nacional, en serà, al contrari, la font de renovació...».¹

La descentralització serà considerada per les forces polítiques sortides de l'alternança de 1981 com un dels grans projectes del septenni. Tot i que es van aportar modificacions a la proposició de llei de 1980, especialment sobre les competències transferides, l'essencial servirà de referència a la llei del 2 de març de 1982, que traça el marc general de la descentralització.

2^a) Paral·lelament, i des del començament de la V República, a Còrsega s'han desenvolupat nombroses reivindicacions centrades en qüestions de desenvolupament econòmic, d'afirmació d'una identitat cultural específica, i fins i tot contestacions polítiques que van culminar durant la dècada dels setanta.

La insularitat ha fet de Còrsega una cruïlla i un objecte de rivalitats de poders a la Mediterrània, en la qual s'han succeït al llarg de la història nombroses potències europees. L'allunyament del continent i el relleu muntanyós han forjat una mentalitat col·lectiva relativa a la uniformització i una cohesió particular marcada pel segell d'una «civilització» comunitària molt antiga.

L'evolució de l'organització administrativa de l'illa fins a 1982 intentava reflectir en part aquesta especificitat, però, com indiquen M. Bourjol i S. Bodard,² «en un context de centralització i de desconcentració».

Quan, el 1960, es creen les vint-i-una circumscripcions d'actuació regional, Còrsega queda vinculada a la circumscripció Provença-Alps-Costa Blava. Arran del fracàs referendari de 1969 que preveia la constitució de Còrsega en regió monodepartamental, l'illa esdevé circumscripció d'actuació regional pel decret del 9 de gener de 1970. La llei del 5 de juliol de 1972 transforma la C.A.R. de Còrsega en establiment públic regional monodepartamental administrat per un Consell regional format inicialment per catorze membres, que la llei del 28 de desembre de 1980 havia d'ampliar a vint. Mentrestant, una altra llei (llei del 15 de maig de 1975) dividia l'illa en els departaments de Còrsega del Sud i Alta Còrsega.

El conjunt d'aquestes reformes administratives no havia d'endeutar la idea d'estatut particular per a l'illa que apareix «en el més fort dels moviments socials que ha conegut Còrsega en els anys 1973-1974».³

1. J.M. Pontier: «La Région», pp. 1.701-1752 dins volum II de *Collectivités Locales*, sota la direcció de F.P. Benoit Dalloz. 1984.

2. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», pp. 210-211, dins *Droit et libertés des Collectivités Territoriales*, col. *Droit de l'Administration Locale*. Masson, setembre de 1984.

3. W. Dressler Holohan: «Le Statut Particulier de la Corse», pp. 1479-1517. *Les Temps Modernes*, núm. 643, febrer de 1985.

Les lleis de 1982 que concedeixen un estatut particular a Còrsega reprendran pel seu compte una part de les reivindicacions formulades durant aquest període, i principalment, dues d'aquestes: afavorir el desenvolupament de la identitat cultural i organitzar el desenvolupament econòmic donant poders importants als membres electes regionals. Aquestes són la continuació de la proposició de llei que el grup socialista va lliurar el 3 de juny de 1977 a l'Assemblea Nacional i que va reprendre sense cap modificació notable després de les eleccions legislatives de 1978 per presentar una segona proposició de llei el desembre de 1980 que concedia l'estatut particular a Còrsega.⁴ L'exposició dels motius que recorden l'especificitat de Còrsega i els problemes que ha trobat l'illa conclou: «S'ha vist que l'autonomia de gestió constituïa l'única solució adient per associar de manera harmoniosa els interessos del poble cors als de la nació francesa en el si d'una República unida i justa».

Aquesta proposició de llei havia de trobar ben naturalment el seu lloc en el programa del candidat a l'elecció presidencial de 1981 F. Mitterrand. L'estatut particular hi apareix en el punt 54 de les «110 proposades per a França» dedicades a la política de descentralització.

Un cop recordada la gènesi de l'estatut particular, convé ara examinar les institucions que se'n deriven i les competències transferides a aquestes darreres.

I. Les particularitats pel que fa als òrgans constituïts per l'estatut particular

Pel fet que el legislador ha deixat de banda el principi de jerarquia de les col·lectivitats territorials, la regió de Còrsega respon a la regla tradicional d'organització de les col·lectivitats territorials de la República, acompanyada per la constitució d'òrgans consultius i d'intervenció en els sectors sensibles de l'economia insular. Així, els diversos òrgans creats per les lleis (principalment l'article 2 de la Llei núm. 82/214, de 2 de març de 1982) que concedeixen un estatut particular es poden classificar en tres categories: els primers decideixen (Assemblea de Còrsega); els segons emeren dictàmens a títol consultiu (els consells consultius); els tercers (les oficines) són establiments públics de caràcter industrial i comercial de cogestió Estat-regió de diferents sectors de l'activitat econòmica (agricultura, transports, hidràulica).

Tanmateix, abans d'examinar aquestes diferents institucions serà útil recordar l'esperit que anima originàriament l'estatut particular i que es transparenta en l'obra del legislador.

Com declaren F. i Y. Luchaire,⁵ «el legislador ha volgut remarcar allò que fa el particularisme cors, la seva identitat cultural, la seva insularitat, les necessitats del seu desenvolupament, per tal de justificar unes regles específiques». Aquesta consideració deriva naturalment dels debats que van precedir l'aprovació de la llei pel Parlament. En l'exposició introductòria el relator de la llei davant l'Assemblea Nacional, G. Bonnemaïson, justifica la necessitat de l'estatut particular pel fet que «Còrsega planteja un problema global les especificitats del qual han d'aparèixer en la natura de

4. Proposició de llei núm. 2218: Assemblea Nacional: primera sessió ordinària 1980-1981. Document difós el 10 de febrer de 1985.

5. F. & Y. Luchaire: «Le Statut Particulier de la Région de Corse», pp. 419-439, dins *Le Droit de la Décentralisation*. Themis Droit P.U.F., novembre de 1983.

l'estatut que li serà reconegut. I la insularitat és el tret més important d'aquesta natura». ⁶ El relator evoca les característiques de l'illa i les dificultats que aquestes generen (insularitat i desenvolupament econòmic). L'estatut particular donarà als corsos els mitjans de posar-hi remei «tot assumint la responsabilitat d'administrar els afers relatius a la vida de cada dia». ⁷

Aquesta especificitat és definida en l'article primer de la Llei núm. 82/214, de 2 de març de 1982: «L'organització de la regió de Còrsega té en compte les especificitats d'aquesta regió, que resulten principalment de la seva geografia i de la seva història».

A. Els òrgans de decisió

Com totes les col·lectivitats territorials, la regió de Còrsega s'administra lliurement per un consell elegit per sufragi universal, al capdavant del qual es troba el president de la regió. L'aplicació de la binaritat imperfecta (assemblea deliberant — executiu elegit per l'Assemblea) adquireix a Còrsega, d'una banda a causa de la denominació dels òrgans, i de l'altra a causa de comportaments polítics dels membres electes regionals, una dimensió particular.

a) L'Assemblea de Còrsega

El qualificatiu d'Assemblea de Còrsega, en comptes de la denominació Consell regional utilitzada per a les regions continentals i d'ultramar, il·lustra, tal com assenyala Bourdon, Pontier, Ricci, que l'especificitat de l'estatut particular de Còrsega «és en primer lloc d'ordre simbòlic: aquesta (especificitat) s'expressa en la denominació dels òrgans deliberants i consultius». ⁸ L'epítet «assemblea», encara que és més solemne i evocador, no té però cap conseqüència sobre l'organització i les regles de funcionament de l'òrgan deliberant. Testimonia, a tot estirar, la voluntat inicial del legislador d'afavorir la instauració d'una descentralització ampliada.

— *Elecció*: l'Assemblea de Còrsega comprèn seixanta-un consellers regionals elegits per sufragi universal directe per a un període de sis anys. Convé recordar en aquesta ocasió que l'establiment públic regional de Còrsega va esdevenir col·lectivitat territorial el 8 d'agost de 1982 amb l'elecció per sufragi universal de la seva assemblea deliberant.

Inicialment l'article 5 de l'estatut particular fixava com a circumscripció electoral el marc regional. Aquest va ser modificat per la Llei, de 10 de juliol de 1985, ⁹ relativa a l'elecció dels consellers regionals, la qual va instaurar les circumscripcions departamentals de Còrsega del Sud (vint-i-vuit consellers) i d'Alta Còrsega (trentatres consellers). Així, com indica F. Sabiani, ¹⁰ «l'article 7 de la llei del 10 de juliol de

6. Informe sobre el projecte de llei que concedeix l'Estatut particular per a la regió de Còrsega núm. 692. Assemblea Nacional: segona sessió ordinària 1981-1982; sessió del 14 de gener de 1982.

7. *Ibidem*.

8. J. Bourdon, J.M. Pontier, J.C. Ricci: «Les Régions à Statut Particulier», pp. 665-672, dins *Droits des Collectivités Territoriales*. Themis Droit P.U.F., març de 1987.

9. Llei núm. 815-692 del 10 de juliol de 1985 que modifica el codi electoral i relatiu a l'elecció dels consellers regionals. *Journal Officiel* de l'11 de juliol de 1985, p. 7.805.

10. F. Sabiani: «Le régime électoral de l'Assemblée de Corse et la Constitution», pp. 221-225; AJDA núm. 4, abril de 1986.

1985 ha sotmès Còrsega al dret comú electoral i posa fi al seu particularisme en aquest àmbit».

S'observarà que, a nivell ideològic, aquesta opció tendeix a acreditar la idea que Còrsega no és sinó una agrupació de departaments com qualsevol altra regió continental. Aquesta representació, recorda F. Sabiani, «és curiosa quan se sap que la divisió de Còrsega en dos departaments només remunta a la llei del 15 de maig de 1975, i així són negades la unitat i la identitat de Còrsega, que són ben anteriors i exteriors a l'obra francesa de regionalització».¹¹

L'article 34 de la Llei núm. 82/214 del 2 de març de 1982 indica que l'Assemblea de Còrsega pot ser dissolta. El procediment és idèntic al previst per als consells regionals. La llei insisteix però en la idea de funcionament normal impossible com a condició per a la dissolució. En aquest cas el govern pot pronunciar la dissolució per decret motivat pres en Consell de ministres. Això és el que va fer el govern el 29 de juny de 1984, arran de la crisi que havia sofert l'Assemblea l'abril del mateix any.¹²

— *Funcionament*: l'Assemblea de Còrsega regula «per les seves deliberacions els afers de la regió» (article 27, apartat primer, Llei núm. 82/214, de 2 de març de 1982). Més endavant ens ocuparem de les diferents competències concretes de què disposa. Com per als òrgans deliberants de les altres col·lectivitats territorials, l'Assemblea disposa d'un ampli poder d'organització. Per facilitar el seu treball d'instrucció dels informes i de preparació de les deliberacions, el seu reglament interior ha creat cinc comissions especialitzades permanents. Aquestes comissions,¹³ entre les quals hi ha l'encarregada «de vetllar pel bon funcionament dels establiments públics ... així com de les agències creades per la regió», instituïda per l'article 30 de la segona llei que concedeix l'estatut particular a Còrsega (Llei núm. 82/659, de 30 de juliol de 1982, relativa a les competències), estan constituïdes per representació proporcional dels grups polítics. Com assenyala T. Michalon, la comissió de finances va reeixir, des de l'agost de 1984 fins al març de 1986, «sota l'impuls del seu president per assentar la seva supremacia i modificar sensiblement el funcionament de l'òrgan deliberant».¹⁴

L'Assemblea procedeix a l'elecció de la seva mesa per a tres anys. Aquesta es compon de dues categories de membres: els vice-presidents, el nombre dels quals és determinat per les lleis que concedeixen l'estatut particular modificades per la legislació posterior relativa a l'organització de les regions (entre 4 i 10 vice-presidents) i, eventualment, els altres membres elegits per l'Assemblea, el nombre dels quals és

11. Sobre aquest punt vegeu l'article de F. Sabiani citat en el punt anterior.

12. Amb motiu de la preparació del pressupost regional per a 1984, el conjunt dels membres electes de l'oposició de l'època (RPR, UDF, diversos de dreta), vota el 12 d'abril de 1984 una qüestió prèvia que rebutja les proposicions pressupostàries de l'executiu i el deixa en minoria, i li retira els mitjans de funcionament de la institució. El president de l'Assemblea va demanar al govern, en aquesta situació de bloqueig, que prengués el decret de dissolució.

13. Les altres comissions són:

—Comissió de Finances, del Pressupost i de la Fiscalitat: 18 membres;

—Comissió del Pla, de les Intervencions Econòmiques, de Política Territorial encarregada del balanç i de la perspectiva: 17 membres;

—Comissió del Medi Ambient, l'Urbanisme, l'Habitatge i els Afers Socials: 13 membres;

—Comissió de Cultura, Educació i Formació: 17 membres.

14. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive des institutions; épilogue du Statut Particulier», pp. 580-598 dins *La Région, nouvelle collectivité locale*. R DFA núm. 4, 1986.

fixat pel reglament intern. Des de la darrera renovació de l'Assemblea de Còrsega), (el 16 de març de 1986 i el 22 de març de 1987, eleccions regionals parcials de l'Alta Còrsega), la seva mesa es compon de la següent manera: 10 vice-presidents, 6 membres i 6 secretaris. La mesa pot gaudir de certes delegacions d'atribucions per part de l'Assemblea de Còrsega. Aquestes delegacions no poden intervenir en l'àmbit de les deliberacions relatives al pressupost i al compte administratiu, a la utilització de l'article 27 (*cf.* més avall) i a les observacions i els suggeriments relatius al funcionament dels serveis de l'Estat a Còrsega.

L'Assemblea designa els seus representants en el si de les oficines creades per la Llei del 30 de juliol de 1982 (Llei núm. 82/659, estatut particular de Còrsega, competències), de les agències que decideix de crear i dels diversos organismes previstos per les lleis que concedeixen l'estatut particular (*cf.* més avall). Finalment, l'Assemblea de Còrsega designa el seu president, que exerceix tot sol les funcions d'executiu regional.

b) El president de l'Assemblea de Còrsega (títol II de la Llei núm. 82/214, de 2 de març de 1982)

El president de l'Assemblea és l'òrgan executiu de la regió corsa. La durada del seu mandat és de tres anys, la qual cosa constitueix una especificitat amb relació al mandat dels seus homòlegs continentals i d'ultramar, que és de sis anys.

N'hi ha que interpreten l'obligació de procedir a una nova elecció del president a la meitat del mandat de l'Assemblea com una voluntat d'afavorir «una alternança entre un president elegit a Còrsega del Sud i un president elegit a l'Alta Còrsega». ¹⁵ Per a d'altres, aquesta obligació es pot interpretar com la introducció «d'un embrió de responsabilitat de l'executiu davant l'òrgan deliberant». ¹⁶

L'elecció del president de l'Assemblea de Còrsega precedeix la dels vice-presidents i és diferent d'aquesta. Cal la majoria absoluta dels membres de l'Assemblea en les dues primeres voltes, mentre que n'hi ha prou amb la majoria relativa per a la tercera volta de l'escrutini. De fet, tant amb motiu de la instal·lació de la primera Assemblea, l'agost de 1982, com en l'ocasió de la seva reelecció després de la dissolució de 1984 i en la renovació general de març de 1986, el president de l'Assemblea de Còrsega ha estat elegit, fins ara, en la tercera volta d'escrutini per majoria relativa.

El president pot delegar l'exercici d'una part de les seves funcions als vice-presidents o a altres membres de l'Assemblea designats per ell. Aquesta delegació és facultativa i pot ser retirada en tot moment. Sobre aquesta qüestió, l'elecció del president J. P. Rocca Serra, l'agost de 1984, durà a una modificació del funcionament de l'executiu. Aquest concretarà efectivament l'essencial dels poders en les seves mans. Com assenyalava T. Michalon, «els vice-presidents han rebut simplement una ordre que els encarrega a cadascun d'ells de seguir un àmbit i de preparar els informes corresponents; però el president tot sol decideix principalment pel que fa a la individualització dels crèdits ¹⁷ i la signatura dels actes que comprometen la regió».

Com a cap de l'executiu regional, el president de l'Assemblea de Còrsega assumeix, com en les altres regions, la direcció dels serveis administratius situats sota la

15. J. Bourdon, J. M. Pontier, J.C. Ricci: «Les régions à statut particulier», *op. cit.*

16. T. Michalon: «Les compétences particulières de la région de Corse», pp. 446-478 dins *Les nouvelles compétences locales*, sota la direcció de F. Moderne, Col. *Collectivités Territoriales*, Economica, agost de 1985.

17. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive», *op. cit.*

seva autoritat, prepara i executa les decisions de l'òrgan deliberant i duu a terme tots els actes de gestió. Cada any presenta un informe sobre la situació de la regió, l'activitat dels serveis i dels establiments que en depenen i l'estat d'execució del pla.

L'Assemblea de Còrsega i l'executiu regional constitueixen per tant els òrgans de decisió de l'estatut particular. Però més enllà del seu estatut jurídic, que no difereix en allò fonamental de la situació dels seus semblants de dret comú, tots els observadors estan d'acord a assenyalar que a aquest se sobreposa un comportament polític heretat de les tècniques del parlamentarisme. Aquesta situació fa que, en la pràctica, l'Assemblea de Còrsega sigui una mica més que una instància deliberant d'una col·lectivitat territorial. A més, el seu president també es beneficia d'aquesta «deriva» política. «De fet, els membres de l'Assemblea i el seu president estan absolutament convençuts que la seva funció és de natura política». ¹⁸ «Els consellers regionals que basen els seus arguments en la denominació de l'òrgan del qual són membres tenen tendència a reproduir els procediments i les pràctiques vigents en les assemblees parlamentàries». ¹⁹

Convé indicar que caldrà esperar les eleccions regionals parcials del 22 de març de 1987 a l'Alta Còrsega per veure finalment com es constitueix una majoria coherent capaç de donar suport al president. De fet, des del 22 d'agost de 1982, data de les primeres eleccions, fins al 22 de març de 1987, l'Assemblea de Còrsega ha viscut sota la influència de les majories relatives o conjunturals, la qual cosa ha afeblit el funcionament de la institució. ²⁰

L'estatut particular també ha previst altres òrgans de consulta i d'intervenció al voltant de l'Assemblea de Còrsega.

B. Els òrgans de consulta (títol III de la Llei núm. 82/214, de 2 de març de 1982)

La missió d'aquests òrgans és assistir l'òrgan deliberant de la regió emetent dictàmens a títol consultiu.

Contràriament a les regions de dret comú, però a la manera de les regions d'ultramar, la regió de Còrsega és assistida per dos consells consultius: un Consell Econòmic (comú al conjunt de les regions) i un Consell de Cultura, Educació i Nivell de Vida (propi de la regió de Còrsega i de les regions d'ultramar).

a) Disposicions comunes

Els consells consultius estan compostos per representants d'organitzacions competents en els àmbits econòmic, social, familiar, sindical, etc., la llista dels quals va quedar fixada amb el Decret núm. 83/33, de 21 de gener de 1983. Els seus membres són designats per a un mandat de sis anys, renovable. Els consells estableixen el seu

18. *Ibidem*.

19. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

20. Entre aquests destaquen:

—Dues negatives de pressupost regional els anys 1984 i 1985 per motius polítics;

—Una dissolució l'any 1984 arran del vot d'una qüestió prèvia el 12 d'abril de 1984, veritable moció de censura no prevista per l'estatut particular i el reglament intern de l'Assemblea;

—L'elecció de març de 1986 prevista en el marc de les eleccions regionals generals;

—Eleccions parcials a l'Alta Còrsega pel març de 1987 a causa de l'anul·lació de les regionals de 1986 en aquest departament pel Consell d'Estat.

reglament intern i elegeixen en el seu si el seu president i els membres de la mesa. Es reuneixen per convocatòria del president. El president de l'Assemblea de Còrsega notifica als consells les peticions de dictamen que afecten les qüestions de la seva competència. Aquests poden emetre dictàmens per iniciativa pròpia.

Per al seu funcionament, l'Assemblea de Còrsega, conformement a l'article 14 de la Llei núm. 86/16, de 6 de gener de 1986, «posa a disposició dels consells consultius els mitjans de funcionament necessaris... i posa així mateix a la seva disposició els serveis regionals o una part d'aquests a títol permanent o temporal, principalment per permetre'ls de dur a terme estudis sobre qualsevol projecte de la seva competència».²¹ Els crèdits necessaris per al funcionament dels consells són objecte d'una inscripció distinta en el pressupost regional. Aquests són notificats cada any als presidents dels consells. Aquestes mesures modificatòries de les lleis de l'estatut particular tenen el mèrit de clarificar les relacions materials entre les instàncies consultives i l'Assemblea de Còrsega, deixant a aquesta darrera la cura de determinar l'import dels crèdits. El secretariat general de l'Assemblea de Còrsega, que fa la funció de secretariat de l'Assemblea (organització de les sessions, preparació de les deliberacions, convocatòries, denúncies, recollida de les decisions) ho és també dels consells consultius.

b) Composició i competències

El Consell Econòmic i Social (CES) es compon de trenta membres que pertanyen a quatre col·legis: empreses i activitats professionals (dotze membres), vida col·lectiva (cinc membres), una personalitat qualificada nomenada pel primer ministre. El CES és consultat prèviament i obligatòriament sobre totes les qüestions referents al desenvolupament econòmic de l'illa, així com sobre les orientacions del pressupost regional. L'anàlisi dels documents transmesos pel president de l'Assemblea de Còrsega s'efectua en comissió, i els dictàmens són elaborats en sessió plenària. El CES apareix fins ara en conflicte amb l'Assemblea de Còrsega. Aquesta situació sembla resultar de la composició mateixa d'aquesta instància, en què hi ha nombrosos sindicalistes. Com assenyalava T. Michalon, aquests «manifesten una malfiança oberta envers l'actual presidència conservadora».²²

El Consell de Cultura, Educació i Nivell de Vida (CCENV), la composició del qual va quedar fixada pel mateix decret del 21 de gener de 1983, comprèn vint-i-sis membres agrupats en quatre col·legis: vida cultural (vuit membres), vida educativa (vuit membres), medi ambient i nivell de vida (vuit membres), i dues personalitats qualificades nomenades pel primer ministre. Regit per les mateixes regles de funcionament que el CES, aquest és prèviament i obligatòriament consultat sobre el projecte de pla de desenvolupament i d'equipament de la regió, el projecte de pressupost, així com sobre totes les qüestions que són de la seva competència (cultura, educació, medi ambient, etc.). Tanmateix, la llei insisteix en la missió del Consell en matèria de salvaguarda i de difusió de la llengua i de la cultura corses.

Inicialment, i conformement a les disposicions de la Llei núm. 82/652, de 29 de juliol de 1982, sobre la Comissió àudio-visual, un comitè regional de la comunicació àudio-visual de la regió de Còrsega havia d'elaborar un informe anual destinat a l'alta

21. Llei núm. 86/16, de 6 de gener de 1986, relativa a l'organització de les regions i que modifica les disposicions relatives al funcionament dels consells generals. *Journal Officiel* del 8 de gener de 1986, p. 367.

22. T. Michalon: «Région de Corse: maturité progressive», *op. cit.*

autoritat i a les instàncies regionals sobre totes les qüestions relatives als programes dels organismes encarregats del servei públic de radiodifusió i televisió. Atès que aquest comitè mai no ha estat constituït, la Llei núm. 86/16, de 6 de gener de 1986, modifica, pel seu article 15, les disposicions contingudes en la segona llei que concedeix l'estatut particular a la regió de Còrsega. Aquesta transfereix les competències i la missió del comitè regional de l'àudio-visual al CCENV. Tanmateix, a manca de decret d'aplicació que concreti les modalitats de presa de possessió per a dictamen en aquest àmbit del Consell, aquesta competència no és exercida.

El CCENV sembla que manté relacions prou bones amb els òrgans de decisió, però té molt poca influència sobre les decisions de l'Assemblea i del seu executiu. Tres dels casos de presa de possessió obligatòria definits per la llei, els dos consells són en definitiva rarament consultats. Tanmateix, els consells preserven gelosament les seves competències i no dubten, si cal, a defensar-les davant de la jurisdicció administrativa. Així, a tall d'exemple, l'actualitat recent s'ha fet ressò d'una diferència que oposa el Consell de Cultura i l'Assemblea per a la tria d'un emplaçament per construir-hi un col·legi. L'Assemblea havia deliberat el 4 de gener de 1986 sense haver consultat prèviament els consells. Un representant del Consell de Cultura ha desfet aquesta deliberació en el Tribunal Administratiu de Bastia. La sentència del Tribunal Administratiu recorda en el seu tercer considerant que «l'Assemblea de Còrsega tenia l'obligació... de recollir el dictamen» dels dos consells «abans de poder decidir sobre la implantació». El Tribunal Administratiu conclou doncs en la seva decisió de 26 de maig de 1987 que «la decisió atacada per la qual l'Assemblea de Còrsega va fixar la implantació de l'establiment escolar esmentat es va prendre sobre un procediment irregular», i que per aquest motiu ha de ser anul·lada.

C. Els òrgans d'intervenció en els sectors sensibles de l'economia

Aquests són anunciats per l'article 2 de la Llei núm. 83/214 de la manera següent: «per a l'exercici de determinades competències, la regió de Còrsega és assistida per uns establiments públics...». Aquests van ser creats per la segona llei que concedeix l'estatut particular a Còrsega (Llei núm. 82/659 sobre competències). Es tracta d'establiments públics de caràcter industrial i comercial previstos «unilateralment» pel legislador per a l'exercici de determinades competències, i l'organització, el funcionament i el finançament dels quals van ser definits per decret en Consell d'Estat «prèvia consulta de l'Assemblea i del Consell Econòmic i Social».²³

Aquests són: l'Oficina de Desenvolupament Agrícola i Rural (article 14 de la Llei núm. 82/659, de 30 de juliol) i l'Oficina d'Equipament Hidràulic (article 15 de la mateixa Llei), organitzades pels decrets de 28 de juliol de 1983 (núm. 83/705 per a la primera i núm. 83/704 per a la segona) relatius a l'organització i el funcionament de dues oficines agrícoles; i l'Oficina de Transports de Còrsega (article 20 de la mateixa Llei), organitzada pel Decret núm. 83/826, de 16 de setembre de 1983.

Aquests establiments exerceixen per compte de l'Assemblea de Còrsega determinades competències traspassades a la regió per la llei, i presenten, de fet, un caràcter doble: jurídicament, el seu caràcter és mixt, alhora regional i nacional, pel fet de la

23. Article 30, Llei núm. 86/659, de 30 de juliol de 1982, que concedeix l'estatut particular a la regió de Còrsega; competències. *Journal Officiel* del 31 de juliol de 1982, p. 2.462.

seva vinculació a l'Estat i a la regió; políticament tendeixen a associar, per la composició del seu consell d'administració, el conjunt dels interlocutors concernits per l'exercici d'una competència. De tota manera, i tal com fan notar Bourjol i Bodard, «el fet que la seva organització hagi estat confiada pel legislador al poder reglamentari estatal ha contribuït a reduir l'autonomia de la regió en l'exercici de les seves competències específiques». ²⁴ Aquesta apreciació és d'altra banda compartida per altres observadors que consideren que això constitueix «un límit al principi de lliure administració del consell elegit». ²⁵

Aquests establiments estan sotmesos al control tècnic, financer, comptable i econòmic de l'Estat. El prefecte de la regió és el comissari del govern a prop de cadascuna de les oficines que asseguren el control administratiu dels establiments. Aquest és doblat per un controlador de l'Estat designat pel ministre d'Economia i Finances, que també nomena el comptable. Aquests establiments són dotats financerament per l'Estat. L'Assemblea disposa tanmateix de determinats poders en relació amb aquests establiments: primerament, aquesta va ser consultada per als decrets de creació i, d'altra banda, en dues oficines (la d'Equipament Hidràulic i la de Transports) designa la majoria de membres del consell d'administració (17/33) i, en conseqüència, els presidents d'aquestes dues oficines són membres electes regionals, i a més (*cf.* més amunt), una comissió permanent de l'Assemblea està especialitzada en el control del funcionament de les oficines; finalment, els projectes pressupostaris de les oficines agrícola i hidràulica són sotmesos a l'Assemblea, que disposa d'un termini d'un mes per formular, per dictamen motivat, les seves eventuais proposicions de modificació.

Així, podem constatar que les competències transferides pel legislador en els sectors del desenvolupament agrícola, de l'equipament hidràulic, i dels transports aeris i marítims són cogestionades per l'Estat i la regió. Per aquest fet sembla que, mitjançant la tècnica de les oficines, l'Estat estigui en mesura d'atenuar el grau de descentralització d'aquestes competències en recuperar un cert poder de control. ²⁶

A banda de les oficines previstes per la llei, la regió de Còrsega, com les altres regions, pot crear agències, de les quals n'assumirà el finançament. Això és el que va fer per deliberació de 30 de juliol de 1983 en decidir de constituir l'Agència Regional del Turisme i el Lleure, que s'encarrega d'aplicar la política turística decretada per l'Assemblea de Còrsega, i els mitjans de funcionament de la qual són assegurats per la regió.

II. El repartiment de competències

La regió de Còrsega exerceix, en virtut de la Llei de 30 de juliol de 1982 (núm. 82/659), d'una banda les competències de dret comú atribuïdes al conjunt de les regions, però també les que «les seves característiques específiques demanen» i, d'altra banda, un poder de proposició ignorat en les regions de dret comú, però compartit amb les d'ultramar.

24. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

25. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

26. *Ibidem.*

A. Un poder de proposició

L'article 27 de la Llei de 2 de març de 1982, relativa a l'organització de la regió de Còrsega, confereix al seu òrgan deliberant un poder de proposició al govern.

a) Procediment

A petició del primer ministre o per iniciativa pròpia, l'Assemblea de Còrsega pot adreçar al primer ministre:

- Proposicions tendents a la modificació o a l'adaptació de les disposicions legislatives o reglamentàries, en vigor o en curs d'elaboració, relatives a les condicions de desenvolupament econòmic, social i cultural de la regió i les competències, l'organització i el funcionament del conjunt de les col·lectivitats territorials de la regió de Còrsega;
- Observacions o suggeriments relatius al funcionament dels serveis de l'Estat a la regió.

El primer ministre acusa recepció de la proposició abans de quinze dies i fixa el termini dintre del qual aportarà una resposta al fons.

L'article 27 il·lustra la voluntat de promoure un diàleg institucional entre els poders estatals i regionals. És potser en aquest article on radica la veritable especificitat de l'estatut de la regió de Còrsega, si més no amb relació a les disposicions de dret comú. «L'estatut particular de Còrsega no és sinó una expressió declarada del govern d'instituir amb Còrsega una forma de diàleg institucionalitzat. Aquest diàleg és en part definit per l'article 27 de l'estatut particular».²⁷

Però, evidentment, i tal com declarava l'1 de desembre de 1983 a Ajaccio l'aleshores ministre de l'Interior, G. Defferre, «conformement a la Constitució, l'estatut particular no dóna a l'Assemblea de Còrsega el poder de promulgar, directament o indirectament, les seves pròpies lleis... Ni la llei ni el seu esperit no condueixen a fer que totes les proposicions de l'Assemblea de Còrsega siguin obligatòriament realitzades pel govern».²⁸

En efecte, els òrgans regionals no poden ni abrogar ni modificar les disposicions legislatives o reglamentàries. Disposen de la possibilitat de sol·licitar de les autoritats competents aquesta abrogació o modificació.

L'Assemblea de Còrsega no té els mitjans jurídics d'obligar el primer ministre a respondre favorablement sobre el fons; aquest té plena llibertat per fixar el termini de la seva resposta després d'haver acusat recepció abans de quinze dies. «No hi ha cap sanció jurídica si aquest no respecta aquests terminis o si no aporta mai cap resposta al fons».²⁹

Aquesta apreciació és compartida per F. Luchaire quan declara, a propòsit de les disposicions comparables a l'article 27 previstes per a la descentralització d'ultra-

27. P. Ferrari: «La Corse», AJDA núm. 5, p. 344, del 20 de maig de 1982.

28. Intervencions de G. Defferre, ministre de l'Interior i de la Descentralització, l'1 de juny de 1983 davant dels membres electes i dels representants de les forces sòcio-econòmiques. Dins *L'action de l'état au service du Statut Particulier de la Région de Corse. Août 1982. Janvier 1984*. Prefectura de la Regió de Còrsega. Secretariat General per als Afers Regionals.

29. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

mar:³⁰ «Ningú no pot impedir al Consell regional de fer una proposició sobre el tema de la seva elecció; ningú no pot obligar jurídicament el primer ministre a donar-l' curs...».

No és per tant en les conseqüències jurídiques allà on es fa palesa l'originalitat d'aquest article. Aquesta és sens dubte d'ordre més polític: la institució d'una concertació particular entre els membres electes regionals i el govern, la qual testimonia la voluntat del legislador de prendre en consideració, en certa mesura, eventuais proposicions relatives a l'illa, i participa per tant en el desenvolupament d'un diàleg institucional entre els poders central i regional. Tot i no ser decisiva, aquesta disposició dóna tanmateix una traducció legislativa a la nova concepció de les relacions entre l'Estat i la regió.

b) La utilització de l'article 27 pels membres electes

Durant el període que cobreix les dues primeres assemblees (agost de 1982 - març de 1986), l'òrgan deliberant va fer ús en cinc ocasions del dret de proposició fent arribar al primer ministre proposicions de modificació de diversos actes legislatius.³¹

Pel que fa a algunes d'aquestes proposicions, les de caràcter tècnic (deliberació del 12 d'octubre de 1983 sobre l'esquema d'exploració del mar; deliberació del 18 de desembre de 1984 sobre la pesca en aigua dolça; deliberació del 17 de juliol de 1985 sobre la modificació de la composició del Comitè de Massís instituït per la llei de muntanya), la posició del primer ministre serà positiva. Però quan l'aspecte tècnic de les modificacions desitjades es veu reemplaçat per una dimensió política, la resposta del primer ministre serà molt parcial. El 8 de juliol de 1983 l'Assemblea de Còrsega vota una deliberació i demana al primer ministre que l'ensenyament de la llengua corsa sigui obligatori i generalitzat. El 30 de setembre aquest informa l'Assemblea que aquesta proposició no pot entrar en vigor. Tot recordant que el govern havia adoptat una política tendent a assegurar la presa en consideració de l'ensenyament de les cultures i de les llengües regionals per l'ensenyament públic, el primer ministre feia saber «que en cap cas no es pot imposar, als qui no voldrien seguir-lo, un tal ensenyament».³²

El 18 d'abril de 1985 l'Assemblea de Còrsega vota una deliberació sobre els problemes fiscals de l'illa i demana la creació d'una zona franca a Còrsega. El 29 de maig l'aleshores primer ministre, L. Fabius, n'acusa recepció, sense indicar la data en la qual aportarà una resposta sobre el fons. Se'n segueix un intercanvi de cartes entre el president de l'Assemblea i el primer ministre sobre la data de resposta al fons, que serà fixada per L. Fabius en el 31 de desembre de 1985. Les respostes del govern seran comunicades pel desembre, i es basaran en la introducció en la llei de finances per a 1986 de dues exoneracions fiscals que afavoreixin l'una la creació de noves empreses, i l'altra el reglament de les successions indivises que han de ser objecte d'un projecte de llei.

És evident que per a aquestes dues disposicions els governs han volgut marcar els límits de la utilització política de l'article 27. Arran d'aquesta darrera resposta, els

30. F. Luchaire: «La décentralisation dans les départements d'Outre-Mer», AJDA, 20 de febrer de 1983.

31. Sobre aquesta qüestió vegeu T. Michalon: «Région de Corse, maturité progressive», *op. cit.*

32. Regió de Còrsega, debats dactilografiats. Deliberació núm. 84/60 A.C. del 18 i 19 de desembre de 1984, Secretariat General de l'Assemblea i dels consells consultius.

membres electes regionals van votar, el 7 de febrer de 1986, una deliberació a la intenció del primer ministre en què l'acusaven de voler fer caure en desús l'article 27 i, «a llarg termini, de condemnar irremeiablement i definitivament el caràcter particular de l'Estatut de Còrsega».

Més enllà d'aquest «poder de proposició», el conjunt de competències enunciat per la segona llei que concedeix l'estatut particular (Llei núm. 82/659, de 30 de juliol de 1982) s'ordena al voltant de dues grans categories: les competències relatives a la identitat cultural i les susceptibles d'afavorir el desenvolupament econòmic de l'illa.

B. *Competències relatives a la identitat cultural de Còrsega*

Sota aquesta rúbrica el legislador ha aplegat els àmbits d'educació, comunicació, medi ambient i cultura. Algunes d'aquestes competències són formulades en termes molt generals, mentre que d'altres presenten veritablement una extensió amb relació a les competències de les regions de dret comú.

a) Són formulats en termes generals els traspassos de competències a l'Assemblea de Còrsega en els àmbits de cultura regional (article 6): «L'Assemblea defineix les accions que entén dur a terme en matèria cultural...». Encara que el caràcter particular de la regió de Còrsega, resultant «principalment de la seva geografia i de la seva història» hagi estat recordat per l'article primer de la llei del 2 de març i que el problema cultural (ho hem evocat més amunt: bilingüisme) prengui una dimensió important, no sembla pas que l'òrgan deliberant hagi rebut més competències que els seus homòlegs continentals. En aquest sentit convé recordar que «tota regió és apta per prendre les mesures que cregui útils per tal de promoure la seva cultura a l'únic títol de la clàusula de competència general de què disposa en virtut de l'article 59 de la Llei de 2 de març de 1982».³³

El mateix val per a les accions a dur a terme en matèria de protecció del medi (article 7). La competència és evocada de manera molt general, i l'exercici d'aquesta ha d'anar acompanyat del respecte a les atribucions de les altres comunitats territorials, departamentals o municipals.

Pel que fa a aquestes dues competències, la regió de Còrsega rep de l'Estat dotacions globals en concepte de medi ambient i de cultura en el marc de la dotació global de descentralització. L'import d'aquestes dotacions ha de ser com a mínim igual als crèdits gastats per l'Estat en aquests àmbits en el moment de la data del traspass de competències. Les dotacions no són de lliure utilització, i han d'anar destinades a actuacions en els àmbits de la cultura i de la protecció del medi (almenys durant tres anys).

Pel que fa a la comunicació àudio-visual, la redacció de l'informe anual sobre el funcionament i els programes dels organismes de servei públic pertoca al CCENV (cf. més amunt). La regió de Còrsega ha de tenir coneixement d'aquest informe destinat a la Comissió Nacional de la Comunicació i les Llibertats (CNCL). De la mateixa manera, les disposicions del quadern de càrrecs aplicables als programes propis de Còrsega són sotmeses a l'Assemblea de Còrsega. Si bé és cert que en aquest àmbit l'Assemblea de Còrsega (com els consells de les regions d'ultramar) obté competències ampliades, no és menys cert que l'absència d'un decret d'aplicació no en permet l'exercici.

33. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

b) En matèria d'educació i de formació (article 2.3.4), les competències són més àmplies que les traspassades a les altres regions, «envaint a vegades les conferides als departaments per les Lleis de 7 de gener i 22 de juliol de 1983».³⁴ L'essencial de les atribucions concerneix el segon grau i, marginalment, el grau superior i la recerca.

A proposició del representant de l'Estat a la regió, l'Assemblea de Còrsega decreta la carta escolar dels establiments secundaris (prèvia consulta dels consells consultius de les col·lectivitats territorials inferiors). La regió té al seu càrrec quaranta-cinc establiments: instituts, col·legis, establiments d'ensenyament professional i d'educació especialitzada, centres d'informació i d'orientació. L'Estat (el ministre d'Educació Nacional) conserva l'autoritat sobre les places de professor, però la regió reparteix aquestes places a proposició del rector entre els diferents establiments. Al marge de la creació de les places i de la gestió del personal d'Educació Nacional, que romanen competència de l'Estat, «la regió finança, construeix, equipa i manté» (article 3) tots els establiments d'ensenyament secundari. Finalment, l'Assemblea determina les activitats educatives complementàries que organitza i, principalment, les relatives a l'ensenyament de la llengua i de la cultura corses. Aquestes activitats són facultatives i no poden substituir les previstes en els programes d'ensenyament. En definitiva, en matèria d'educació hi ha un repartiment de competències entre l'Estat i l'Assemblea de Còrsega; el primer conserva la gestió del personal i la pedagogia, mentre que la segona s'encarrega de la logística, de la distribució dels llocs de treball i de les activitats educatives facultatives. Aquest repartiment condueix de fet a una cogestió del sector.

Pel que fa a l'ensenyament universitari i a la recerca, l'òrgan deliberant de la regió només té un poder de proposició. Sobre la base dels suggeriments de la universitat de Còrsega o, en el seu defecte, a proposició del president de la regió, l'Assemblea decideix, en funció de les seves prioritats i de les proposicions de formacions i d'activitats de recerca universitària. Cal prèviament el dictamen dels consells consultius. La carta d'aquestes activitats i d'aquestes formacions és decretada per l'Estat.

C. *Competències vinculades al desenvolupament econòmic de Còrsega*

La Llei núm. 82/659, de 30 de juliol de 1982, dedica a aquestes competències prop de quinze articles d'un total de trenta. Però, paradoxalment, aquest és el sector en què l'Assemblea de Còrsega rep menys atribucions «particulars», d'una banda perquè el desenvolupament industrial de l'illa roman competència de l'Estat, i d'altra banda perquè en dos sectors especialment importants i sensibles les competències van directament als establiments públics (oficines), àmpliament controlats per l'Estat (*cf.* més amunt).

Tanmateix, l'article 59, apartat 3, de la Llei de 2 de març de 1982, de Drets i llibertats dels municipis, dels departaments i de les regions declara que el consell regional «té competència per promoure el desenvolupament econòmic, social, sanitari, cultural i científic de la regió i el condicionament del seu territori...». El reduït nombre de competències específiques atribuïdes a la regió de Còrsega en l'àmbit econòmic es veu per tant compensat per la vocació general de les regions d'intervenció de manera privilegiada en els sectors de la planificació i l'economia.

34. J. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

D'altra banda, convé assenyalar en aquest sentit la reforma de la planificació aportada per la Llei de 29 de juliol de 1982, en virtut de la qual les regions es veuen d'una banda associades a l'elaboració del pla de la nació per consulta cap amunt i, d'altra banda, cridades a elaborar el seu propi pla regional que prevegi programes d'execució establerts directament per les regions o per via contractual amb l'Estat o altres persones morals públiques o privades (article 14 - Llei de 1982 relativa a la reforma de la planificació). És justament per l'encreuament de les planificacions nacionals i regionals que apareix el procediment dels contractes de pla Estat-regions. En aquest àmbit, la regió de Còrsega no deroga els principis generals, i malgrat alguns retards en el procediment de contractualització deguts a diversos factors, el contracte del pla Estat-regió de Còrsega es va signar el 14 de maig de 1985.

a) Una temptativa de cogestió

La regió de Còrsega no té competències particulars en l'àmbit del desenvolupament industrial, tret de les actuacions que aquesta determina lliurement en el marc de la seva competència general en matèria de desenvolupament econòmic. El legislador va considerar que es tractava d'un sector reservat a l'Estat. Va crear a prop del primer ministre (article 8, Llei núm. 82/659 de 30 de juliol de 1982) un comitè de coordinació per al desenvolupament industrial de Còrsega. Aquest és organitzat pel Decret núm. 82/73, de 7 de febrer de 1983, i comprèn a títol permanent nou ministres, el prefecte de la regió, deu dirigents d'empreses públiques i/o socierats nacionals i deu consellers regionals. El prefecte de la regió i el president de l'Assemblea de Còrsega garanteixen la codirecció del secretariat permanent. Aquest veritable «estat major» proposa al govern totes les mesures que puguin afavorir el desenvolupament del conjunt d'activitats econòmiques i millorar l'adaptació de l'aparell de formació professional. En una regió en què el teixit industrial és fràgil, aquest comitè hauria hagut de conèixer una activitat important, i el cas és que no ha fet res.

El febrer de 1984 l'Assemblea va demanar, amb motiu de les primeres negociacions del contracte de pla, que es reunís el comitè perquè s'inscrigués a l'ordre del dia el problema de la reestructuració de dos PMI insulars. Aquesta petició romandrà sense resposta i, en la pràctica, aquest comitè no tindrà mai una vida efectiva.

En els sectors de l'agricultura (article 14), de la hidràulica regional (article 15) i dels transports (articles 18, 19 i 20), que revesteixen un caràcter d'extrema importància per a l'economia insular, és cert que el legislador ha transferit competències específiques, però ho ha fet a les oficines (*cf.* més amunt).

Aquestes exerciran les competències sota el control conjunt de l'Estat i de l'Assemblea de Còrsega.

El desenvolupament agrícola i rural recau sobre l'oficina del mateix nom. Encarregada de la realització d'actuacions per al desenvolupament de l'agricultura i l'equipament del medi rural, «concorre a l'orientació», l'animació i el control de la política territorial agrícola, així com a la modernització de les explotacions». ³⁵ L'oficina coordina el conjunt de les actuacions de desenvolupament de l'agricultura i participa en l'equipament del medi rural. Tots els organismes (públics o privats) investits d'una

35. Article 14, llei núm. 82/659 que concedeix l'estatut particular a la regió de Còrsega; competències. *Journal Officiel* del 31 de juliol de 1982, pp. 2.459-2.463.

missió en aquest àmbit són obligats per la llei a fer conèixer a l'oficina «els seus programes d'activitats». L'oficina representa a Còrsega les oficines d'intervenció del sector agrícola i exerceix les competències que se'n deriven: és consultada sobre totes les qüestions relatives a la modernització i al desenvolupament de l'agricultura pel prefecte de la regió i pel president de l'Assemblea de Còrsega, cadascun en el seu àmbit de competències. El consell d'administració d'aquesta oficina es compon en la seva majoria de professionals (17/28). Un decret en curs de preparació tendeix a modificar-ne la composició reduint la representació de les organitzacions professionals.

L'equipament hidràulic és atribuït a l'oficina creada per l'article 15 de la llei sobre les competències. «La missió d'aquesta oficina és condicionar i gestionar el conjunt dels recursos hidràulics de Còrsega». Aquests àmbits d'intervenció són precisats pel decret núm. 83/704 del 28 de juliol de 1983: l'oficina rep missions d'estudi, de realització i d'exploació pel que fa:

- Als equipaments necessaris per a la sostracció, l'emmagatzematge i el transport de les aigües i les xarxes col·lectives d'irrigació i de sanejament de les terres agrícoles;
- Als equipaments necessaris per a la distribució de les aigües i el tractament de les aigües ja utilitzades;
- Les obres amb destinació energètica de potència inferior a 8.000 KW. A més, aquesta garanteix, en col·laboració amb l'oficina de desenvolupament agrícola i rural, les actuacions d'acompanyament relatives a l'exploació de les terres irrigades.

L'administració d'aquesta oficina està inspirada en el mateix model que l'ODARC, excepte que l'Assemblea de Còrsega disposa de la majoria del consell d'administració (17/23).

Les dues oficines amb vocació agrícola i hidràulica són dotades pressupostàriament per l'Estat, i a aquest títol la llei de finances els va concedir per a l'any 1984 la xifra de 6,75 milions de francs.³⁶

La gestió de les comunicacions marítimes i aèries (passatgers i mercaderies) entre Còrsega i el continent, que s'ha convingut a denominar «la continuïtat territorial», recau sobre la tercera oficina creada per l'article 20: l'oficina de transports de la regió de Còrsega.

L'Estat i la regió de Còrsega defineixen en un acord quinquennal les modalitats d'organització dels transports marítimes i aeris entre l'illa i el continent (serveis i tarifes). Aquest acord estableix els criteris que determinen la dotació fixada anualment per la llei de finances (per a 1984 aquesta era de 637 milions de francs) que l'Estat lliura a l'oficina de transports. Aquesta veu per tant que se li confia una missió de gestió d'aquesta envergadura, i aprova, en funció de les prioritats de desenvolupament econòmic, convenis amb les companyies marítimes i aèries. Aquests convenis determinen les tarifes, les condicions d'execució i la qualitat del servei. Només les companyies marítimes amb la flota matriculada a França i les companyies aèries titulars d'una autorització o d'un permís lliurat pel ministre de Transports poden ser

36. «Loi de Finances 1984: les ressources spécifiques attribuées à la région de Corse (application des dispositions de l'article 23-IV de la loi n. 82/659 du 30 juillet 1982)», dins *La mise en place du Statut Particulier*. C. Olivési; papers de treball de la Universitat d'Estiu de 1984-Corté 1985.

signatàries d'aquests convenis. L'Assemblea de Còrsega té la majoria en el consell d'administració d'aquesta tercera oficina (17/33).

Dotades pressupostàriament per l'Estat de manera conseqüent, les oficines reben (per a 1984) 643,75 milions de francs, la qual cosa representa 5,5 vegades més que els recursos destinats al pressupost de la regió en concepte de les competències transferides.³⁷ La tècnica de l'establiment públic de caràcter industrial i comercial permet a l'Estat d'assegurar un control sobre els sectors que són competència de les oficines.

b) *Les altres competències transferides*: aquestes interessen cinc altres sectors en què l'òrgan deliberant de la regió intervé en diferent grau:

El condicionament del territori i l'urbanisme (articles 9, 10, 11, 12 i 13): l'Assemblea de Còrsega s'encarrega de l'esquema de condicionament de l'illa, que estableix «les orientacions fonamentals en matèria de protecció, d'explotació i de desenvolupament» del territori insular. La llei ofereix dues possibilitats per a l'elaboració de l'esquema de condicionament: o bé aquesta recau sobre la pròpia regió o bé és exercida per un establiment públic regional amb competències en matèria d'urbanisme sota el control de la regió (s'ha optat per la primera solució). El procediment d'elaboració va ser fixat per Decret en Consell d'Estat (núm. 83/697, de 28 de juliol de 1983). Aquest recolza sobre una comissió formada per representants de l'Assemblea a les tasques de la qual s'associen el prefecte de la regió i representants de les col·lectivitats i de les cambres professionals. El projecte d'esquema que estableix el president de la regió, acompanyat dels dictàmens dels consells consultius, «és posat a disposició del públic durant dos mesos». Un cop aprovat per l'Assemblea és aprovat per decret en Consell d'Estat. Només motius d'il·legalitat i no pas d'oportunitat poden comportar una negativa d'aprovació.

L'esquema és sotmès al respecte de nombroses normes nacionals enumerades per l'article 10³⁸ de la llei del 30 de juliol, així com dels programes de l'Estat, i s'imposa a les col·lectivitats territorials. Per aquest fet, «les col·lectivitats normalment competents per determinar les regles i les condicions d'utilització dels sòls, és a dir, els municipis, són parcialment desposseïdes de les seves competències».³⁹ A més, tal com assenyalen Bourjol i Bodard «la presència de l'administració de l'Estat és permanent, i la divisió de les diferents fases d'elaboració no deixa a l'Assemblea sinó un poder d'assentiment».⁴⁰

— *Els transports interiors*: aquesta competència interessa dos sectors. D'una banda, l'establiment per l'Assemblea de Còrsega de «l'esquema regional de transports» (article 14, apartat primer), que és fixat prèvia consulta del Consell Econòmic i Social, de les col·lectivitats territorials i dels organismes consulars. Aquesta pot ser l'encarrega-

37. Els recursos transferits per l'Estat al pressupost regional representen per a 1984 la suma de 115,442 milions de francs. Cf. *La mise en place du Statut Particulier*. C. Olivesi, ref. cit.

38. L'esquema d'ordenació de Còrsega ha de respectar:

— Les regles generals d'ordenació i d'urbanisme de caràcter obligatori previstes pel codi d'urbanisme;

— Les servituds d'utilitat pública i les disposicions necessàries per a la realització d'operacions d'interès nacional;

— La legislació en matèria de protecció dels paratges i dels paisatges, així com en matèria de protecció dels monuments classificats o inscrits.

39. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

40. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

da d'organitzar comunicacions «no urbanes de viatgers per carretera» per conveni amb els departaments. D'altra banda, la regió de Còrsega substitueix l'Estat pel que fa a l'exploració dels transports ferroviaris. El Decret núm. 88/775, de 30 d'agost de 1988, confereix l'exploració de la xarxa ferroviària a la SNCF i fixa les condicions de substitució de l'Estat per la regió.

— *L'ocupació*: la formació professional és una competència de dret comú, transferida en part al conjunt de les regions. Convé per tant harmonitzar les accions que romanen competència de l'Estat amb les atribuïdes a la regió. L'article 21 de la segona llei que concedeix l'estatut particular a Còrsega institueix «una comissió mixta paritària» composta per setze membres, vuit representants de l'Assemblea de Còrsega i vuit representants de l'Estat, que es reuneix alternativament sota la presidència del president de la regió (o del vice-president delegat encarregat del sector) i del prefecte; comissari de la República a la regió (o del seu representant). Aquesta comissió s'encarrega:

- De la preparació del programa anual de les intervencions dels diferents organismes competents (ANPE, AFPA, serveis de l'Estat a la regió i en els departaments);
- De l'examen de la situació de l'ocupació a la regió (proposicions d'adaptació de les intervencions de l'Estat i de la regió, proposicions sobre els programes dels organismes que intervenen en l'ocupació i la formació professional).

Una convenció aprovada cada any entre l'Estat i la regió estableix les condicions d'execució d'aquest programa.

— *L'habitatge (article 7)*: si bé les competències són bàsicament les traspassades a les col·lectivitats regionals per la llei del 7 de gener de 1983 (definició de les prioritats, complements regionals als ajuts de l'Estat en forma de subvenció, garanties de préstec, etc., programa d'ajut per a la qualitat de l'habitatge i dels habitatges socials), la regió de Còrsega disposa d'atribucions complementàries. El representant de l'Estat efectua el repartiment dels crèdits destinats per l'Estat a Còrsega per a les diverses actuacions en matèria de política de l'habitatge sobre la base de criteris establerts per l'Assemblea de Còrsega. El prefecte de la regió pren per tant en consideració les prioritats regionals, i l'Assemblea pot afavorir una actuació determinada.

— *L'energia*: tenint com a marc de referència el pla de la nació, l'article 22 (apartat 1) reconeix la possibilitat de la regió de Còrsega d'«elaborar i executar» un programa d'exploració dels recursos energètics locals. Aquest programa fa referència a les energies noves i renovables, així com a l'energia hidràulica extreta d'obres de potència inferior a 8.000 KW. A més, la regió pot, en concertació amb els establiments públics nacionals (EDT-GDF), participar en l'elaboració i l'execució d'un pla per cobrir les necessitats i diversificar els recursos energètics de l'illa (apartat 2). Sobre aquest darrer punt, l'apreciació de les competències de la regió de Còrsega en les seves relacions amb els establiments públics nacionals varia. Per a alguns, basant-se en la decisió del Tribunal Administratiu de Bastia, de 30 de maig de 1983,⁴¹ «aquestes competències no permeten a la regió de Còrsega d'immiscir-se en el funcionament

41. El 3 de febrer de 1983 el prefecte, comissari de la República a la regió de Còrsega, defereix una deliberació del 13 de novembre de 1982 de l'Assemblea de Còrsega que decideix la congelació dels equips de la central tèrmica del Vaggio administrada per E. D. F. demanant al Tribunal Administratiu l'anul·lació d'aquesta decisió a causa de la

dels establiments públics nacionals».⁴² Per a d'altres, l'oficialització per la llei d'un pla energètic global «l'elaboració del qual s'efectua en connexió, principalment, amb EDF-GDF»,⁴³ posa la regió de Còrsega en situació de corresponsable de les decisions.

Aquestes són l'organització administrativa i les competències que estructuren la col·lectivitat territorial regional a Còrsega.

En separar l'estatut particular de Còrsega dels textos legislatius sobre la descentralització el legislador ha volgut palesar la seva voluntat de prendre en consideració l'especificitat d'aquesta regió insular. Però la preferència de l'execució d'aquesta reforma a Còrsega pot haver servit de banc de proves per a la transformació dels establiments públics regionals en col·lectivitats territorials. Així, el dret comú de les regions es trobaria alineat amb l'estatut particular de Còrsega, com ho van estar els textos legals sobre l'organització i les competències de les regions d'ultramar.

Tanmateix, si hem de creure el ministre de l'Interior i de la Descentralització de l'època, G. Defferre, l'estatut particular tendiria a «donar a l'illa una organització comparable a aquella de la qual gaudeixen Sicília i Sardenya a l'interior de l'Estat italià».⁴⁴

Comparació aquesta força audaç, ja que l'anàlisi dels diferents estatuts palesa diferències notables que convé evocar com a conclusió, tot establint una comparació entre l'estatut de Sicília i el de Còrsega.⁴⁵

La primera diferència fa referència a la natura jurídica de tots dos estatuts. El de Sicília és expressament previst per l'article 116 de la Constitució de 1948, i va ser objecte d'una llei constitucional del 26 de febrer de 1948 que transformava sense canviar-ne res un decret llei del maig de 1946 que definia l'estatut especial de Sicília.⁴⁶ La natura de l'estatut sicilià és per tant constitucional i adquireix una força jurídica reforçada. Pel que fa a l'estatut particular de Còrsega, aquest es fonamenta en un acte legislatiu pres d'acord amb l'article 72 de la Constitució del 4 d'octubre de 1958 que precisa que es poden crear per llei altres col·lectivitats territorials.

La natura política constitueix *una segona diferència*. Perquè, de fet, l'estatut sicilià reposa sobre una separació de les funcions legislativa i executiva. I aquesta característica també apareix en els òrgans constituïts: l'Assemblea regional, el president de la regió, el qual forma, amb els assessors, la Junta (govern). Els membres de l'Assemblea tenen el títol de diputats i elegeixen separadament el president, per majoria absoluta dels membres, i els assessors. Els poders d'aquests darrers són fixats pel president. El caràcter polític també és palès en la responsabilitat de la Junta davant dels diputats, ja

incompetència de l'Assemblea de Còrsega: «L'Assemblea de Còrsega no pot, com és obvi, immiscir-se en la gestió d'Electricité de France, servei públic nacional»; sobre aquesta qüestió vegeu la *Revue de Science Administrative de la Méditerranée Occidentale*, núm. 1, p. 51, 1983. Conclusió Sra. Helies, nota. J. Bourdon.

42. J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci: «Les régions à Statut Particulier», *op. cit.*

43. M. Bourjol, S. Bodard: «Le Statut Particulier de la Corse», *op. cit.*

44. Observacions fetes per G. Defferre a un parlamentari de l'Alta Còrsega el 12 de gener de 1982 amb motiu d'un examen de la proposició de llei que concedeix l'estatut particular davant la Comissió de Lleis de l'Assemblea Nacional. Referida en «L'organisation des régions en France et en Italie: étude comparée», de P. Arrighi.

Decisió del CNRS, núm. 4.299 del 17 d'octubre de 1979, 67 pàgines dactilografiades. Toló, 1983.

45. C. Olivési: «Les institutions insulaires des états du sud de la Méditerranée Occidentale», pp. 143-154. *Pouvoirs* núm. 37-1986.

46. D. Mazzega, J. Musitelli: «L'organisation régionale en Italie», 192 pàgines, *Notes et études Documentaires*, núm. 4.553-4.554. *La documentation Française* 1980.

que l'aprovació per aquests d'una moció de desconfiança obliga la Junta a dimitir. La darrera particularitat política que convé assenyalar és que el president de la regió, cap del govern regional, participa en el consell de ministres italià amb rang de ministre i veu deliberativa per a les qüestions que interessin la regió.

De tots aquests elements no n'hi ha cap traça en l'estatut de Còrsega. L'Assemblea de Còrsega és un òrgan deliberant, i el seu president assumeix les tasques administratives i de gestió. Tot i que la pràctica hagi intentat introduir la noció de responsabilitat política (abril de 1984), ni l'estatut particular ni el reglament interior de l'Assemblea no permeten el compromís de la responsabilitat política de l'executiu.

D'aquesta separació dels òrgans deriva una separació de les funcions que il·lustra *una tercera diferència*. La Constitució italiana preveu en el seu article 117 que les regions estableixin normes legislatives «en la mesura en què aquestes no siguin contràries a l'interès nacional i al de les altres regions». Aquest poder de legislar reconegut a les assemblees regionals és exclusiu o competent amb el de l'Estat en funció de les competències constitucionalment atribuïdes a les regions, i va acompanyat d'un poder reglamentari per a l'execució dels textos legislatius regionals.

L'estatut de Còrsega és administratiu. «L'Assemblea de Còrsega, per les seves deliberacions, i el president de l'Assemblea, per la instrucció dels afers i l'execució de les deliberacions, concorren a l'administració de la regió de Còrsega» (article 2, Llei núm. 82/214 de 2 de març de 1982). Les competències són precisades pel legislador i les deliberacions cobren el caràcter d'actes reglamentaris d'aplicació. Les decisions de totes dues regions tenen per tant un caràcter jurídic diferent.

La quarta diferència radica en el control d'aquests actes i deriva de la seva natura diversa. Els de l'Assemblea de Còrsega són sotmesos al control de la jurisdicció administrativa (Tribunal Administratiu), amb possibilitat d'apel·lació davant el Consell d'Estat. Aquest control, exercit en general pel representant de l'Estat, és un control de legalitat i no d'oportunitat que es desenvolupa a posteriori. A Itàlia el control dels actes legislatius regionals està reglamentat per l'article 126 de la Constitució. Les lleis regionals han de ser transmeses al representant de l'Estat. Aquest o bé hi dona el vist-i-plau, fent-les així executòries, o bé les retorna al Consell Regional per a la seva modificació. Si aquest darrer manté la seva posició, aleshores el text ha de ser sotmès al Tribunal Constitucional sobre motius de legalitat. Es tracta per tant d'un control de conformitat a la Constitució. La determinació de l'alt tribunal pertany alhora al representant de l'Estat i a l'executiu regional.

A aquest conjunt d'elements convé afegir-hi *una cinquena diferència* relativa als mitjans financers atribuïts a totes dues regions. Pel que fa a Còrsega, aquests són definits pel Títol III de la segona llei que concedeix l'estatut particular.

Els recursos es reparteixen en dues categories; d'una banda les aportacions financeres de l'Estat, que corresponen a les competències transferides com a dotació global de descentralització, i d'altra banda, les transferències d'impostos de l'Estat i una fiscalitat local addicional. Finalment, l'article 25 d'aquesta mateixa llei indica que l'estatut fiscal particular de l'illa és mantingut i que «serà adaptat amb vista principalment a afavorir la inversió productiva».

Pel que fa a les regions italianes, l'article 119 de la Constitució determina que «les regions tenen una autonomia financera segons les formes i en els límits de les lleis

de la República que coordinen les finances de les regions amb les de l'Estat i les de les províncies». A més, com assenyala P. Arrighi, «la regió siciliana pot, a diferència d'altres regions, exercir una competència pròpia en matèria fiscal i fins i tot modificar per a la seva aplicació a Sicília les lleis fiscals italianes...».⁴⁷

Aquest reduït nombre d'elements de comparació il·lustra les diferències alhora polítiques i jurídiques que oposen els estatuts institucionals de Sicília i de Còrsega, diferències que il·lustren, sense cap mena de dubte, les concepcions de l'organització i del paper de les «col·lectivitats territorials» pròpies de cadascun dels dos Estats.

Aquesta comparació té a més certs interessos en un moment en què la premsa local ha evocat recentment⁴⁸ l'eventualitat de modificacions en l'estatut particular. Representen les intervencions de certs parlamentaris insulars⁴⁹ que advoquen per «una ampliació de les competències i un increment dels mitjans de l'Assemblea de Còrsega», aquestes proposen «la creació d'una delegació interministerial o bé el nomenament d'un ministre» com a grau coordinador. La missió d'aquesta estructura consistiria a elaborar un pla de desenvolupament econòmic per a l'illa. Aquests suggeriments, tot i que no tenen cap vigor, requereixen tanmateix algunes observacions.

¿És realment necessari tornar a encetar el debat institucional quan precisament aquests desitjos estan continguts en les dues lleis que concedeixen l'estatut particular a Còrsega?

Pel que fa a la delegació interministerial, recordem simplement que l'article 8 de la Llei núm. 82/659, de 30 de juliol de 1982, instaura a prop del primer ministre un comitè de coordinació per al desenvolupament industrial, i que n'hi hauria prou amb reactivar aquesta estructura (*cf.* més avall).

Pel que fa a la «necessitat» d'un pla de desenvolupament econòmic, remarquem que pertoca a l'Assemblea de Còrsega de fixar els seus propis objectius en un pla regional previst per la Llei, de 29 de juliol de 1982, que reforma la planificació. Que, a més, aquesta mateixa llei organitza pel seu article 14 el procediment dels contractes de pla que permeten a l'Estat i a la regió de triar i de cofinançar operacions a cinc anys. Que aquest pla de desenvolupament hauria de tenir en compte la redefinició d'un estatut fiscal per a Còrsega tal com està previst en l'article 25 de la segona llei que concedeix l'estatut particular. A aquest títol sembla que és indispensable integrar a aquesta redefinició les conseqüències de la realització del gran mercat interior definit per l'Acta Única Europea. Que aquest mateix pla de desenvolupament podria anar acompanyat per la realització de l'esquema de condicionament de l'illa (articles 9 a 13, Llei núm. 82/659, de 30 de juliol de 1982) que preveu la implantació i la gestió racional dels grans equipaments i que corregeix els desequilibris d'un condicionament del territori que ha privilegiat durant massa temps el litoral.

En definitiva, més que noves reformes institucionals, el que cal és que l'Assemblea de Còrsega exerceixi totes les seves competències per tal de servir «un gran objectiu» que permeti a Còrsega d'escometre el futur immediat de 1992, però també els imperatius del segle XXI.

47. P. Arrighi: «L'organisation des régions en France et en Italie», *op. cit.*

48. *Corse Matin*, 10 i 11 de novembre de 1987.

La Corse, 19 de novembre de 1987.

49. Intervenció del diputat de l'RPR, Pierre Pasquini el 9 de novembre a l'Assemblea Nacional, reproduïda pel quotidià *Corse Matin* de l'11 de novembre de 1987.

