

La notion de collectivité en droit public belge

Yves LEJEUNE

Chargé de cours à l'Université catholique de Louvain

'Ce n'est pas le langage qui fait les concepts, ce sont les concepts qui font le langage. Et le langage qui les exprime le trahit toujours plus ou moins.'

J. MARITAIN, *Le Paysan de la Garonne*.

Depuis une vingtaine d'années, la doctrine belge de langue française utilise volontiers une expression empruntée, semble-t-il, au droit administratif français et transplantée avec bonheur dans le terreau de notre droit: la notion de collectivité publique, celle-ci étant souvent qualifiée chez nous de 'politique' par référence à la nature de son activité ou à l'élection de ses organes.¹

On voudrait dédier à M. le Procureur général E. KRINGS quelques réflexions sur ce syntagme dont la simplicité apparente n'est rien de moins que trompeuse, comme on se propose de le montrer en rappelant le lien classique entre décentralisation et collectivité territoriale (section I), puis en essayant de caractériser le concept (section II), enfin en distinguant les degrés et les modalités de l'autonomie découlant de la définition préconisée (section III).

I. LES DONNÉES TRADITIONNELLES

1. La décentralisation territoriale

Partons de la *décentralisation*. Selon le Vocabulaire juridique publié sous la direction du doyen G. CORNU², c'est le 'mode d'aménagement des structures

1. Le concept de 'collectivité publique' n'a pas de correspondant immédiat en langue néerlandaise. Les auteurs flamands utilisent des expressions avoisinantes: communauté (*gemeenschap*), corps de droit public (*publiekrechtelijk lichaam*), institution politique autonome (*zelfstandige politieke instelling*).

2. CORNU, G., (ed.) *Vocabulaire juridique*, Paris, P.U.F., 1987.

de l'administration dans lequel, la personnalité juridique ayant été reconnue à des communautés d'intérêts ou à des activités de service public, le pouvoir de décision est exercé par des organes propres à ces personnes agissant librement sous un contrôle de simple légalité'.¹ La *décentralisation territoriale* est 'celle qui, fondée sur la notion d'intérêt local, donne naissance à des collectivités publiques distinctes de l'Etat, dont l'existence et la libre administration par des conseils élus prévus par la Constitution, sont garanties par la loi. Dotées de la personnalité juridique, de l'autonomie financière et d'organes délibérant et exécutif propres, ces collectivités ont en charge, sous le contrôle (administratif), la gestion de biens et de services distincts de ceux de l'Etat'.

On trouve des définitions analogues chez les auteurs belges. C'est ainsi que, pour le doyen F. DELPÉRE, deux notions caractérisent le statut des collectivités décentralisées: autonomie et tutelle. 'Sans intérêts locaux, sans pouvoir de décision et sans autorité élues, il ne saurait y avoir de collectivités autonomes'²; mais 'la décentralisation va de pair avec les contrôles de tutelle... sur les différents actes des collectivités particulières.'³ MM. A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, pour leur part, considèrent que 'la décentralisation territoriale est le procédé par lequel la Constitution ou la loi confère à des organes de droit public autonomes la gestion d'intérêts régionaux ou locaux délimités d'une manière générale'⁴; mais «le pouvoir qui a institué le service public doit... disposer des moyens de contrôle... communément appelé(s) la 'tutelle administrative'⁵. Enfin, pour le professeur M.-A. FLAMME, 'il est question de décentralisation territoriale... lorsque la gestion de l'ensemble des intérêts régionaux et locaux est confiée à des autorités régionales et locales élues, dotées vis-à-vis du pouvoir central de l'autonomie organique, qu'elles exercent... comme représentants des collectivités secondaires'.⁶

Les conditions de la décentralisation peuvent donc être résumées de la manière suivante:

- le Constituant ou le législateur reconnaît 'l'existence autonome de certains intérêts en eux-mêmes généraux, mais d'une généralité moins large que ceux dont l'Etat a la charge'⁷;
- 'la gestion des intérêts autonomes ainsi reconnus (est) confiée à des organes

1. On aura reconnu le contrôle de tutelle. En France, le contrôle d'opportunité de l'Etat sur les collectivités locales a disparu avec la loi du 2 mars 1982, modifiée et complétée par la loi du 22 juillet 1982.

2. DELPÉRE, F., *Droit constitutionnel*, t. I^{er}, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 1987, n° 210, p. 358.

3. *Op. cit.*, n° 246, p. 448.

4. MAST, A., ALEN, A. et DUJARDIN, J., *Précis de droit administratif belge*, Bruxelles, Story-Scientia, 1989, n° 80, p. 79; et, déjà, n° 72, p. 74.

5. *Op. cit.*, n° 81, p. 79.

6. FLAMME, M.-A., *Droit administratif*, t. I^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1989, n° 57, p. 117.

7. VEDEL, G., et DELVOLVÉ, P., *Droit administratif*, coll. Thémis, Paris, P.U.F., 8^e éd., 1982, p. 850. Dans le même sens: RIVERO, J., *Droit administratif*, précis Dalloz, Paris, 10^e éd., 1983, n° 318, p. 320; MAST, A., ALEN, A., DUJARDIN, J., *op. cit.*, n° 80, p. 79; FLAMME, M.-A., *op. cit.*, n° 56, p. 116.

ayant une réelle indépendance par rapport au pouvoir central', l'élection étant par excellence la technique qui assure l'autonomie de ces organes¹;

– la personnalité morale est conférée au groupement, entraînant son autonomie financière (patrimoine et ressources financières propres)²;

– un pouvoir limité de contrôle échoit à une collectivité supérieure gardienne de la légalité et de l'intérêt général le plus large, dans les cas et sous les formes prévues par des règles de nature constitutionnelle ou (quasi) législative³.

2. Les collectivités publiques

Le vocable de *décentralisation* a fait l'objet, ailleurs, d'un premier réexamen⁴. Pour notre propos, il suffit de relever ici que plusieurs éléments de la définition habituellement retenue font appel à des notions ou à des particularités intimement liées au concept de *collectivité politique* (ou publique).

Que faut-il entendre, en effet, par collectivité politique? La définition qu'en donne le doyen F. DELPÉRÉE 'repose essentiellement sur trois critères. Pour qu'une collectivité politique arrive à l'existence, elle doit revêtir une personnalité juridique particulière. Elle doit se voir reconnaître des matières propres qu'elle sera seule à régler. Elle doit être pourvue d'autorités publiques spécifiques qu'elle se sera données'.⁵ A ces caractères, il convient d'ajouter, avec M. F. DELPÉRÉE lui-même, une population et, le plus souvent, un territoire qui en constitue l'assise.⁶

Nous trouvons une définition analogue de la collectivité locale, appelée aussi territoriale, chez les auteurs français. Il s'agit, selon le Vocabulaire juridique du doyen G. CORNU, d'un 'ensemble d'habitants d'une même partie du territoire ayant des intérêts communs gérés par des organes administratifs qui lui sont propres'.⁷ Pour M. J. RIVERO, une collectivité locale est un ensemble humain préexistant, possédant une certaine homogénéité et doté d'une vie juridique propre. Siège d'une activité qui s'exerce en son propre nom, elle constitue un 'centre d'intérêts juridiquement protégés' et doit à ce titre bénéficier de la personnalité morale.⁸

Il apparaît ainsi que la collectivité publique est généralement caractérisée en

1. VEDEL, G. et DELVOLVÉ, P., *loc. cit.* Dans le même sens: tous les auteurs cités.

2. Voy. RIVERO, J., *loc. cit.*; VEDEL, G. et DELVOLVÉ, P., *loc. cit.*; MAST, A., ALEN, A. et DUJARDIN, J., *op. cit.*, n° 81, p. 79; FLAMME, M.-A., *loc. cit.*

3. Voy. DELPÉRÉE, F., *op. cit.*, n° 217, p. 372; MAST, A., ALEN, A. et DUJARDIN, J., *op. cit.*, n° 81, p. 80; RIVERO, J., *op. cit.*, n° 325, p. 323; VEDEL, G. et DELVOLVÉ, P., *op. cit.*, p. 854.

4. Voy. notre étude sur 'La gestion des intérêts généraux par les communes', *Adm. Publ. (T.)*, 1986, 126-150, spéc. pp. 130-132.

5. *Op. cit.*, n° 184, p. 295.

6. 'La région et ses institutions', *Ann. Droit*, 1975, 79 et ss., p. 91.

7. Le même dictionnaire donne du mot 'collectivité' la définition suivante: 'Institution administrative à base territoriale dotée de la personnalité juridique et jouissant d'une compétence générale de gestion'.

8. RIVERO, J., *op. cit.*, p. 318, n° 315 et p. 336, n° 339.

doctrine par des traits que l'on a déjà rencontrés à propos de la décentralisation: personnalité morale, compétences et institutions propres, pouvoir de décision autonome, délimitation géographique du groupement. Les deux concepts seraient-ils indissociables? Toute collectivité de droit public serait-elle territorialement décentralisée?¹

Une réponse négative paraît devoir s'imposer. D'une part, les unités constitutives d'un Etat fédéral sont sans conteste des collectivités territoriales mais elles ne peuvent être regardées comme des collectivités décentralisées au sens strict. D'autre part, des groupes sociaux à base ethnique, tribale, religieuse ou linguistique sont quelquefois régis par des statuts juridiques différents, alors même que leurs membres sont disséminés sur le territoire de l'Etat; comme ces groupements sont en général dotés d'organes aptes à faire évoluer de manière autonome le droit qui leur est propre, il est permis de leur reconnaître la qualité de collectivités publiques bien qu'ils reposent sur une base personnelle (et non territoriale).

S'il est vrai que les notions de collectivité territoriale décentralisée et de collectivité publique ne sont pas indissociablement liées, il s'impose d'isoler logiquement les éléments qui, du point de vue juridique, suffiront à caractériser la seconde par rapport à la première. Les autres critères évoqués par la doctrine serviront ensuite à déterminer l'ampleur de l'autonomie de l'entité ainsi définie.

II. UN CONCEPT UNIVOQUE

Au sein de l'Etat, l'action politique ou administrative s'exerce au nom et pour le compte de personnes morales de droit public derrière lesquelles s'effacent les détenteurs physiques du pouvoir. Ces personnes morales se classent en quelques grandes catégories. La plus importante est celle des collectivités publiques.

Celles-ci apparaissent, quelle que soit l'étendue de leur autonomie, comme des ensembles humains possédant une certaine homogénéité, pourvus de la personnalité juridique (§1) et soumis à un régime qui les distingue radicalement des personnes morales de droit privé (§2).

1. Un groupement personnalisé

A. LA SUBSTANCE HUMAINE

Qu'est-ce qu'une collectivité, sinon un ensemble d'individus groupés naturellement ou en vue d'atteindre un but commun? Telle est la définition qu'en donne le petit Robert. Une définition qui, au siècle dernier, eût pu encore con-

1. Peut-on en dire de même de toute personne de droit public? Pour une réponse négative, voy. J.M. FAVRESSE dans FLAMME, M.-A., *op. cit.*, n° 56, pp. 116-117.

venir à la commune¹ mais qui ne correspond plus à la réalité contemporaine.² Il convient aujourd'hui de mettre l'accent sur le fait que les particuliers n'ont aucune liberté d'adhésion à une collectivité politique: 'sitôt qu'ils remplissent certaines conditions de fait, ils relèvent *ipso facto* de telle personne publique. Fixer son domicile, c'est s'agréger à la commune'³ dans laquelle ce domicile est situé. L'appartenance à la collectivité en découle nécessairement. En d'autres termes, les groupements de droit public peuvent englober des individus sans leur consentement.

Cela étant, la substance humaine de l'entité publique permet de ranger celle-ci dans la catégorie des collectivités, par opposition aux services qui, détachés de l'organisation centrale de l'Etat, se voient confier la tâche de satisfaire un besoin public déterminé de manière relativement autonome.

Les personnes physiques forment la matière première, si l'on peut dire, de la collectivité. C'est le groupe d'hommes et de femmes qui est érigé en sujet de droit, et non les institutions chargées d'agir en son nom et pour son compte. Tel est le motif qui conduit à refuser aux trois commissions communautaires de Bruxelles-Capitale la qualité de collectivités politiques.⁴

L'Etat lui-même est une collectivité. Comment ne pas rappeler ici les propos de R. CARRE de MALBERG: 'L'Etat est avant tout une formation humaine... Dans la définition dernière de l'Etat, l'élément à placer en première ligne, c'est donc son peuple et l'organisation par laquelle ce peuple se trouve étiatisé... La science politique a résumé ces vues de la Révolution française en définissant l'Etat comme la personnification non d'une collection de normes, mais de la collectivité nationale, encore que celle-ci ne parvienne à se trouver fondue juridiquement en une unité que par l'effet des règles qui lui assurent une organisation unifiante'.⁵ Et Georges SCELLE de renchéir: 'la collectivité est le tout de l'Etat. Ce qu'on appelle les autres éléments ne sont en réalité que les manières d'être de cette collectivité (qui en) constituent l'*habitat* et le *mécanisme* organique ou technique'.⁶ Il importe peu à cet égard de qualifier la

1. Voy. par ex. de TOCQUEVILLE, A., *De la démocratie en Amérique*: les grands thèmes, NRF, Gallimard, 1968, p. 58 (édité par J.P. MAYER); RIVERO, J., rapport de synthèse, *La décentralisation en Europe*, actes du colloque sur 'Les compétences du pouvoir local', Paris, C.N.R.S., 1981, pp. 284-285.

2. Voy. 'La gestion des intérêts généraux par les communes', *Adm. Publ.* (T), 1986, nos 7-9, pp. 128-129 et n° 37, p. 143.

3. RIVERO, J., *op. cit.*, n° 39, p. 46. Dans le même sens: DABIN, J., *Doctrines générales de l'Etat*. Eléments de philosophie politique, Bruxelles, Bruylant et Paris, Sirey, 1939, n° 192, p. 317.

4. Voy. notre étude sur 'Les nouvelles institutions bruxelloises', *J.T.*, 1989, 209-214, p. 213. *Contra*: DELPÉRE, F., 'Les institutions', *La Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 56-58. Comp. VAN ORSHOVEN, P., 'Brussel Anno 1989. Een derde Gewest, een enige agglomeratie, drie Gemeenschapscommissies en... een vierde Gemeenschap', *R.W.*, 1989-1990, 449 ss, p. 465; ERGEC, R., *Droit public*, Bruxelles, Story-Scientia, 1990, p. 234.

5. Confrontation de *La théorie sur la formation du droit par degrés* avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français relativement à sa formation, Paris, Sirey, 1933, n° 17.

6. 'Le droit public et la théorie de l'Etat', *Introduction à l'étude du droit*, Paris, Rousseau, 1^{er}, 1956, p. 83. Dans le même sens: DABIN, J., *L'Etat ou le Politique*, Essai de définition, Paris,

collectivité étatique de société, à la manière de Jean DABIN¹, ou de corporation, comme Hans Kelsen.²

Comme les autres collectivités publiques qu'il agrège, l'Etat se compose d'un ensemble d'individus – le *Staatsvolk* – qui font partie de cet Etat sans y avoir consenti.³

B. LA PERSONNALITÉ MORALE

Publiques ou privées, les personnes morales obéissent à quelques règles communes. Tout d'abord, elles ne sont appelées à la vie juridique qu'aux conditions fixées par le droit positif. Elles se voient reconnaître, en tant que sujets de droit, l'unité et la permanence, malgré le nombre et le renouvellement incessant de leurs membres. Elles n'agissent que par le truchement de personnes physiques ayant qualité pour agir en leur nom, en tant qu'organes habilités à exprimer la volonté collective.

Ensuite, elles 'voient leur activité et leur capacité limitées par le principe de spécialité, qui leur interdit de faire des actes ne se rapportant pas à l'objet particulier qui est le leur'.⁴

Enfin, la personnalité morale a pour effet de conférer au groupement la faculté d'avoir un patrimoine et des ressources propres, comme aussi de les gérer.

Toute collectivité publique instituée ou reconnue par un ordre juridique interne possède, de manière expresse ou tacite, une personnalité distincte de celle de l'Etat et des membres qui la composent. A ce titre, elle existe en vertu de la Constitution ou des règles établies conformément à celle-ci. Elle 'échappe à la précarité des personnes humaines'.⁵ Elle est dotée d'institutions spécifiques, appelées à accomplir des actes qui lui seront rattachés. Elle ne peut agir qu'en vue de satisfaire les intérêts publics qui lui sont spécialement confiés.⁶ Elle dispose d'un patrimoine propre ainsi que de moyens matériels,

Dalloz, 1957, n° 98, pp. 188-189. Voy. également DE VISSCHER, Ch., *Théories et réalités en droit international public*, 3^e éd., Paris, Pédone, 1960, pp. 88-91.

1. *Doctrin générale de l'Etat*, n° 23, pp. 32-33; *L'Etat ou le Politique*, p. 7.
2. 'L'Etat est aussi une corporation, c'est-à-dire une collectivité (d'individus, voy. p. 231) qui est fondée par un ordre normatif et qui institue des organes spécialisés qui sont désignés de façon directe ou indirecte pour exercer leurs fonctions' (KELSEN, H., *Théorie pure du droit*, 2^e éd. traduite par EISENMANN, Ch., Paris, Dalloz, 1962, p. 384).
3. Voy. KELSEN, H., *op. cit.*, pp. 380-381. Rapp. RIGAUX, F., 'Le peuple, un concept plurivoque', *Le concept de peuple*, Bruxelles, Story-Scientia, 1988, p. VIII.
4. VEDEL, G. et DELVOLVÉ, P., *op. cit.*, p. 848. Seul l'Etat fait exception à ce principe: il délimite lui-même son champ d'activité. Dans le même sens, voy. par ex. MAST, A., ALEN A. et DUJARDIN, J., *op. cit.*, n° 50, p. 55.
5. RIVERO, J., *op. cit.*, n° 36, p. 41.
6. Le mode de détermination de ces intérêts est indifférent: clause générale conduisant la collectivité territoriale à prendre en charge tous les besoins locaux ou énumération limitative d'attributions. Voy. DOUENCE, J.C., 'La spécialité des personnes publiques', *R.D.P.*, 1972, 753 ss.

financiers notamment, destinés à réaliser le but qui lui est assigné.

2. Un groupement à caractère public

Le droit de se gouverner ou de s'administrer soi-même, qui appartient aux personnes morales, ne suffit pas à constituer une collectivité publique. Il faut de plus que le groupement reconnu autonome, capable de gérer ses propres affaires et celles de ses membres, revête un caractère public.¹

A. LES PRÉROGATIVES ET SUJÉTIONS DE PUISSANCE PUBLIQUE

Les collectivités 'politiques' et les autres organismes publics personnalisés 'se caractérisent par la détention de prérogatives de puissance publique et par leur soumission aux sujétions correspondantes'.²

Pour qu'un groupement personnalisé revête un caractère public, il faut donc, souligne Jean DABIN, 'qu'il soit chargé de gérer une portion ou un aspect de la chose publique, et qu'en conséquence il ait pouvoir de donner des ordres obligatoires comme ceux de l'Etat, doués de la même valeur d'impératif catégorique et sanctionnés par la même contrainte irrésistible'.³ A la différence des groupements privés, les groupements publics 'possèdent sur les habitants, dans les limites du territoire, un pouvoir de domination qui peut bien être soumis à une norme supérieure, mais qui, par lui-même, n'admet ni discussion, ni démission'.⁴ Ils 'sont admis à posséder en propre certains attributs de la puissance publique, qu'ils exercent par l'intermédiaire d'organes choisis par eux et indépendants de l'Etat'.⁵

Ce que Jean DABIN appelle *droits de puissance publique* 'impliquant droit de commandement chez l'autorité, devoir de soumission chez les sujets'⁶, ce sont les moyens d'action que l'on connaît aujourd'hui sous l'appellation de 'prérogatives de puissance publique': pouvoir d'agir par voie d'autorité, pouvoir d'exproprier, de réquisitionner, de faire des règlements de police, d'employer sous certaines conditions la force pour l'exécution des décisions,... toutes prérogatives qui, exorbitantes du droit commun, ne sauraient exister dans les rapports entre particuliers.

Les collectivités publiques disposent de pareille puissance au sein de l'Etat parce que celui-ci, qui est la puissance suprême d'où découle toute autre puissance dans l'ordre interne, la leur a préalablement reconnue. Elles ne possèdent ces pouvoirs, au regard du droit positif, qu'autant que l'Etat les leur a accordés

1. Voy. DABIN, J., *Doctrines générale de l'Etat*, n° 185, p. 305.

2. VEDEL, G. et DELVOLLE, P., *op. cit.*, p. 844.

3. *Doctrines générale de l'Etat*, n° 185, p. 305.

4. *Ibid.*, n° 192, p. 317.

5. *Ibid.*, n° 185, p. 304.

6. *Ibid.*, n° 192, p. 316.

ou conservés.¹ C'est en ce sens que la Convention européenne sur l'immunité des Etats évoque, pour admettre le bénéfice de cette immunité, l'hypothèse d'une 'entité distincte de l'Etat... *chargée d'exercer des fonctions publiques*'² ou que le projet d'articles sur l'origine de la responsabilité internationale des Etats 'considère comme un fait de l'Etat d'après le droit international... le comportement... *d'une collectivité publique territoriale ou d'une entité habilitée à l'exercice de prérogatives de la puissance publique*'.³

La puissance publique se caractérise aussi par ce que Jean RIVERO a appelé des 'dérogations en moins' au droit privé.⁴ Parce qu'elles relèvent de la catégorie des personnes publiques, les collectivités politiques sont astreintes à la poursuite du seul intérêt général et au respect de la légalité, notamment à l'obligation de 'se décider pour des raisons de fait ou de droit ayant une existence objective réelle et adéquate à l'acte fait'.⁵ Dans leur liberté d'action, elles connaissent des sujétions plus importantes que celles qui sont imposées aux particuliers dans leurs rapports mutuels. Elles sont assujetties à des servitudes beaucoup plus lourdes que celles que le droit privé fait peser sur ceux-ci.

En somme, les collectivités 'politiques' ne peuvent être que des personnes de droit public.⁶ Le qualificatif généralement accolé au substantif 'collectivité' en droit constitutionnel belge a le mérite de mettre en évidence la signification politique de l'autonomie accordée à la personne publique.⁷ Il a toutefois le défaut d'en escamoter les autres caractères propres. N'est-il pas dès lors préférable d'utiliser l'appellation 'collectivités *publiques*'?

B. LES CRITÈRES D'APPARTENANCE À LA COLLECTIVITÉ

Le plus souvent, les collectivités publiques sont localisées sur une portion du territoire de l'Etat. La base géographique sur laquelle elles reposent permet à la fois de circonscrire l'action de leurs autorités et de déterminer l'appartenance

1. *Ibid.*, p. 317, note 2. Dans le même sens: CARRE de MALBERG, R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, C.N.R.S., 1962, t. I^{er}, pp. 187 et 189; LEJEUNE, Y., 'La gestion des intérêts généraux par les communes', *Adm. Publ. (T.)*, 1986, n^{os} 9 et 10, pp. 129 et 130.

2. Art. 27 - La Convention, faite à Bâle le 16 mai 1972, lie la Belgique.

3. Art. 7 - Le projet d'article a été adopté en première lecture par la commission du droit international de sa 25^{ème} à sa 32^{ème} session (rapport de la Commission sur les travaux de la 32^{ème} session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 1980, vol. II, 2^e partie, ici p. 30).

4. Sur l'idée que le régime de puissance publique est autant fait de sujétions que de prérogatives, voy. RIVERO, J., 'Existe-t-il un critère du droit administratif?', *R.D.P.*, 1953, 279 ss.; FLAMME, M.A., *op. cit.*, t. I^{er}, n^o 13, pp. 31-38.

5. Le principe de l'autonomie de la volonté n'a pas cours en droit public. Voy. VEDEL, G. et DELVOLLE, P., *op. cit.*, p. 803.

6. En ce sens: CHAPUS, R., *Droit administratif général, Précis Domat*, Paris, Montchrestien, t.1, 4^e éd., 1988, n^o 169, p. 100.

7. Sur ce thème, voy. par ex. MAST, A., ALEN, A. et DUJARDIN, J., *op. cit.*, n^o 80 et 238, pp. 79 et 330-331; CHAPUS, R., *op. cit.*, n^o 457, pp. 262 et 263.

des personnes à ces groupements humains.¹ Comme l'écrit J. RIVERO, 'la commune a un territoire, souvent fort vaste, limité par celui des communes voisines (...) Il s'ensuit que la compétence des autorités communales s'exerce, non seulement à l'égard des membres de la collectivité domiciliés sur le territoire de la commune ou y résidant, mais encore, jusqu'aux limites de ce territoire, sur tous ceux qui y circulent'.²

Hypothèse classique des publicistes, la collectivité publique territoriale est donc une personne morale de droit public dont la compétence se détermine par référence à un territoire. Mais d'autres groupements à caractère public peuvent être revêtus de la personnalité juridique et, en conséquence, disposer d'une capacité plus ou moins large, d'organes représentatifs, d'un budget et de biens propres. Les individus qui composent ces groupes ne sont pas rassemblés de manière compacte dans des espaces territoriaux circonscrits. Ils vivent sur tout ou partie du territoire national, plus ou moins mélangés avec les membres d'autres collectivités. Ils expriment un particularisme ethnique, linguistique, culturel ou religieux, conservent leurs traditions et assurent l'éducation de leurs enfants conformément à celles-ci. Lorsque de tels groupes sociaux sont juridiquement organisés et disposent d'institutions possédant un certain pouvoir de commandement ou d'interprétation du droit, leurs décisions deviennent obligatoires pour la généralité de leurs membres en dehors de toute idée d'affiliation volontaire.³ Dans cette hypothèse également, l'appartenance des individus au groupement public n'est pas libre: elle repose sur un critère objectif. Naturellement, la compétence des autorités dont sont dotées ces collectivités non territoriales ne s'étend pas aux individus extérieurs.⁴

En Belgique, la doctrine dominante considère que les Communautés française et flamande sont des collectivités publiques dépourvues d'un véritable territoire.⁵ C'est, dit-on, par référence à différents facteurs géographiques, linguistiques et socio-culturels que se déterminent les appartenances communautaires des individus et des institutions et, par là même, les destinataires finals des règles établies par les organes des Communautés. Pourtant, il est précisé que le droit belge ne connaît ni 'sous-nationalités'⁶ ni ressortissants commu-

1. Voy. par ex. C. CAMBIER, *Droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 1968, p. 78.

2. RIVERO, J., *op. cit.*, n° 375, p. 373.

3. DABIN J., *Doctrines générale de l'Etat*, n° 200, p. 328.

4. On n'entend pas trancher ici la question de la nature des *ordres professionnels*. A première vue, le législateur semble avoir le choix de reconnaître à ceux-ci la qualité de personnes morales de droit privé assurant un service public et prenant des décisions administratives qui mettent en œuvre ou constituent une prérogative de puissance publique; ou d'en faire des personnes publiques corporatives, c'est-à-dire des collectivités publiques non territoriales; ou encore, de fonder des établissements publics personnifiant une somme d'intérêts professionnels.

5. GANSHOF VAN DER MEERSCH, W.J., 'Réflexions sur la révision de la Constitution', *J.T.*, 1972, 477-495, p. 482; MAYSTADT, Ph., 'Les communautés culturelles et les régions', *Ann. dr.*, 1972, 119-140, p. 128; DELPÉRE, F., *op. cit.*, t.1er, nos 200 ss., pp. 334 ss.; ERGEC, R., *Droit public*, t. 1er, 1990, nos 268 et 491, pp. 84 et 190.

6. Voy. par ex. les avis donnés le 3 avril 1984, le 6 novembre 1984 et le 3 juin 1985 par le Conseil

nautaires.¹ La thèse selon laquelle la notion de communauté n'est pas liée à un territoire a même été développée devant la Cour d'arbitrage par l'Exécutif de la Communauté française. Celui-ci soutenait que 'les communautés sont compétentes pour un ensemble de personnes parlant une langue déterminée et non pour un territoire'.²

En annulant une série de décrets qui ne permettaient pas de localiser dans une seule région unilingue les situations que les législateurs communautaires prétendaient régir, la Cour d'arbitrage paraît bien avoir consacré le principe de la territorialité des collectivités communautaires³: trois régions linguistiques leur servent d'assise.

Réflexion faite, il nous paraît aussi que l'interprétation la plus simple de la nature juridique de ce phénomène consiste à voir dans les trois Communautés des collectivités territoriales. Celles-ci exercent dans le domaine des matières culturelles, personnalisables et d'enseignement, une compétence en dehors de leur territoire, à l'égard des organismes bruxellois rattachés à l'une ou l'autre grande Communauté par un facteur d'ordre personnel⁴: la 'sous-nationalité' de ces institutions.⁵ Les quelques exceptions qui assortissent la compétence territoriale des Communautés en matière de langue ne paraissent pas de nature à affecter cette conclusion. La plupart d'entre elles ressortissent d'ailleurs aujourd'hui au législateur spécial, chargé de garantir les droits linguistiques des minorités.⁶

III. UNE AUTONOMIE DIVERSEMENT MESURÉE

Si tout groupement personnalisé à caractère public peut être qualifié de collectivité publique, il reste que la mesure exacte de l'autonomie qui lui est reconnue par rapport à l'Etat est susceptible de varier fortement.

En principe, cette autonomie est inhérente à toute collectivité secondaire. Elle se conçoit naturellement comme une liberté d'agir dans l'accomplissement de certaines tâches ou, si l'on préfère, comme un pouvoir propre de décision

d'Etat, (*doc. C.C.F.*, ses. 1981-1982, n° 58/2, p. 3; *id.*, sess. 1984-1985, n° 174/1, p. 3; *doc. vl. Raad*, sess. 1984-85, n° 336/1, p. 7); RIGAUX, F., 'Les règles de droit délimitant leur propre domaine d'application', *Ann. Droit*, 1984, 285-331, p. 316; DELPÉRÉE, F., *op. cit.*, n° 70, p. 132.

1. Voy. cependant DELPÉRÉE, F., 'Le peuple, la nation, l'Etat et la communauté dans la Constitution belge', *Le concept de peuple* (RIGAUX, F., éd.), Bruxelles, Story-Scientia, 1988, pp. 65-71, *ici* p. 70.
2. Sur ces affaires, voy. VELAERS, J., 'La Communauté et la Région flamandes. Pourquoi la Flandre?', *A l'enseignement de la Belgique nouvelle*, éd. ULB, 1989, pp. 80-83.
3. En ce sens, VELAERS, J., *loc. cit.*
4. Voy. déjà FALLON, M. et LEJEUNE, Y., 'La pratique belge des conflits interterritoriaux à l'épreuve du droit comparé', *Ann. dr.*, 1982, 281-375, pp. 298-299, 319, 323-327, n°s 17-18, 38, 41-43.
5. Le lien qui unit ces institutions aux Communautés française ou flamande est précisé à l'aide d'un critère matériel (les 'activités') ou d'un critère organique (l'organisation): DELPÉRÉE, F., *op. cit.*, n° 207, pp. 350-351.
6. Voy. Const., art. 59bis, §4, al. 2.

dans la gestion de ses intérêts propres.¹ Néanmoins, des collectivités locales ont, à certaines époques, été dépouillées de toute autonomie. Dans d'autres cas, cette autonomie va jusqu'à conférer aux collectivités particulières une part du pouvoir législatif ou du pouvoir judiciaire. C'est dire que le degré d'autonomie (§1) dépend à la fois du mode de choix des organes, de leur liberté d'organisation et de la nature de leurs pouvoirs de décision. Quant aux limites de l'autonomie ainsi configurée (§2), elles résultent surtout des contrôles auxquels les collectivités sont assujetties.

1. Le degré d'autonomie

L'autonomie organisationnelle d'une collectivité publique soulève deux questions essentielles: jouit-elle du droit de fixer elle-même la forme de ses institutions? Et comment ses organes représentatifs sont-ils désignés?

Si la première question reçoit une réponse affirmative, l'on est en présence d'un pouvoir constituant partiel qui n'appartient qu'à des collectivités fédérées. Si, à la seconde question, l'on répond que les autorités qui agissent au nom de la collectivité émanent d'elle par le procédé de l'élection, leur autonomie sera suffisamment assurée pour que l'on puisse parler d'un régime décentralisé, voire – si d'autres conditions sont remplies² – d'un régime fédéralisé.

La nature des pouvoirs de décision est, quant à elle, capitale pour déterminer le degré de subordination juridique de la collectivité publique. Le niveau où se situent les règles édictées dans le système normatif de l'Etat permet en effet de déterminer la marge de manœuvre dont dispose la collectivité pour gérer ses affaires. S'il s'agit de décisions dont l'autorité juridique est inférieure à celle de la loi, on admettra que la personne morale qui les a prises a un caractère formellement administratif: l'activité analysée est confiée à des institutions que contrôle la branche gouvernementale du pouvoir étatique et, pour ce motif, elle relève du droit administratif.³ En revanche, s'il s'agit principalement d'actes ayant force de loi, la personne morale auxquels ils sont rattachés acquiert une nature comparable à celle de l'Etat lui-même: elle règle ses affaires non seulement sur le plan de l'administration, mais aussi sur ceux de la législation et, parfois, de la justice. Elle développe alors un véritable ordre juridique partiel au sein du droit interne.

Quatre cas de figure au moins peuvent ainsi être distingués.

a) 'L'Etat peut admettre la prise en charge des affaires locales par la collectivité personnalisée, tout en conservant sous son entière dépendance les agents chargés d'y pouvoir: on reste alors dans la *centralisation*' (...) 'L'Etat centralisé admet donc l'existence de la collectivité communale en tant que personne juridique ayant des besoins propres et des ressources particulières; mais c'est

1. FLAMME, M.-A., *op. cit.*, n°s 56 et 56bis, pp. 116-117.

2. Voy. *infra*.

3. Voy. VEDEL, G., et DELVOLVE, P., *op. cit.*, p. 91.

lui qui choisit et qui dirige les agents chargés d'administrer la commune'.¹

b) L'élection des organes locaux par la collectivité leur confère une réelle autonomie vis-à-vis de l'Etat ou vis-à-vis d'autres collectivités supérieures; le pouvoir de décision qui leur échoit est subordonné à la loi et s'exprime par des actes administratifs. Il s'agit d'une collectivité *décentralisée*.

c) L'autonomie de la collectivité publique s'étend aux domaines législatif et, éventuellement, judiciaire, mais son organisation est fixée en majeure partie par la Constitution de l'Etat ou par des lois (para)constitutionnelles. On est en présence d'une collectivité intégrée dans un *Etat régionalisé ou quasi fédéral*. L'élection des organes reste capitale.

d) La collectivité publique détient non seulement les fonctions législative et gouvernementale, mais encore la fonction constituante – qui lui permet de déterminer librement les règles fondamentales d'organisation et de fonctionnement de ses organes, en se conformant aux principes énoncés par la Constitution de l'Etat. Elle a le droit d'octroyer la personnalité juridique à des collectivités inférieures. C'est une *collectivité fédérée*, un 'Etat membre' d'un Etat fédéral.² Ses autorités doivent disposer d'une indépendance réelle, que leur assure en principe l'élection.³

2. Les limites de l'autonomie

A peine de verser dans l'indépendance au sens strict, l'autonomie d'une collectivité publique ne va pas sans contrôle de l'Etat ou des autres collectivités supérieures.

Le contrôle de tutelle qui pèse sur les collectivités locales est bien connu. Il sanctionne le devoir qui leur incombe de respecter le droit créé par les collectivités supérieures et, pour autant que ce droit le prescrive, l'intérêt général dont ces collectivités sont les gardiennes. Dans les Etats fédéraux, ce contrôle existe le plus souvent aussi sous le nom de 'pouvoir de surveillance et d'exécution'. Il ne se distingue en général de la tutelle que par son caractère spécial, par les procédés moins énergiques qu'il utilise et par l'exclusion de tout contrôle d'opportunité. Il advient cependant que la surveillance fédérale empêche la volonté de l'Etat fédéré de s'exprimer librement, poussant ainsi le contrôle au-delà de la tutelle qui s'exerce sur des collectivités simplement décentralisées.⁴

1. RIVERO, J., *op. cit.*, n° 318, p. 320; n° 315, p. 318.

2. Les collectivités fédérées doivent en outre être associées *qualitate qua* au fonctionnement des institutions centrales.

3. Si tel n'est pas le cas, l'Etat membre agit sur l'ordre de l'Etat fédéral, ce qui est la négation du fédéralisme. Ainsi, les provinces argentines, un temps considérées comme 'parties intégrantes' du gouvernement central qui avait aboli la structure fédérale de l'Argentine en 1966. Voy. MANN, F.A., 'New Developments in the Law of Sovereign Immunity', *Modern L. Rev.*, vol. 36, 1973, 18-24, pp. 19-20.

4. Ainsi l'approbation fédérale des traités que concluent certains Etats fédérés étouffe-t-elle quelquefois l'expression de la volonté propre de ceux-ci (voy. LEJEUNE, Y., *Le statut international*

Comprendre ce que sont les collectivités publiques. Tenter de 'saisir le singulier, alors que les faits s'expriment obstinément au pluriel'.¹ Réduire l'hétéroclite des situations à un concept qui en détermine la nature et en manifeste la cohérence. Ne retenir que les éléments constitutifs du phénomène en droit. Presque une gageure. Mais l'effort en valait la peine: le juriste ne doit-il pas, par nécessité professionnelle, disposer de concepts qui permettent de rendre compte des données juridiques de manière rationnelle et réaliste?

des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse, Paris, L.G.D.J., 1984, n^{os} 280, 281 et 304, p. 376-378 et 413).

1. Selon l'expression de TIMSIT, G., et DELMAS-MARTY, M., (*Rev. fr. adm. publ.*, 1982, n^o 23, p. 44).