

ASPECTS DES PROBLÈMES DE LA CENTRALISATION ET DE L'AUTONOMIE ADMINISTRATIVES

Par *DIMITRI G. TSIROPINAS*

Maître des requêtes au Conseil d'État de Grèce

Docteur en droit, lauréat de la Faculté de Droit de Paris

*Diplômé de l'Académie de Droit International de La Haye
et de l'Institut des Hautes Études Internationales de l'Université de Paris*

Breveté du Centre des Hautes Études Administratives de France

S O M M A I R E

AVANT - PROPOS

PREMIÈRE PARTIE.— *Les notions de centralisation et de décentralisation en général. Principales espèces de centralisation et de décentralisation.*

1. Les éléments de la notion d'organe public.— 2. Le fond de la compétence : compétence normatrice et compétence non-normatrice.— 3. Sujet actif et sujet passif de la compétence normatrice.— 4-5. Étendue de la compétence normatrice.— 6. Organes centraux.— 7. Organes non-centraux.— 8. Activités centralisées.— 9. Activités décentralisées.— 10. Personnes centralisées.— 11. Personnes décentralisées.— 12. Les notions de centralisation et de décentralisation en général.— 13. Les notions de centralisation et de décentralisation législatives.— 14. Les notions de centralisation et de décentralisation administratives.— 15. Les notions de centralisation et de décentralisation juridictionnelles.

DEUXIÈME PARTIE.— *Autonomie et hétéronomie administratives.— Institutions spécialisées en matière administrative.*

SECTION I.— *Autonomie et hétéronomie administratives.*

16. Collectivités autonomes, collectivités hétéronomes.— 17. Principales espèces d'autonomie et d'hétéronomie : constitutionnelles, législatives, administratives, juridictionnelles.— 18. Autonomie administrative et hétéronomie administrative, en particulier.— 19. Degrés d'autonomie et d'hétéronomie administratives.— 20. Le problème de l'autonomie et de l'hétéronomie administratives, d'une part et d'autre part, le problème de la centralisation et de la décentralisation administratives sont deux problèmes distincts et hétérogènes.

SECTION II.— *Institutions spécialisées en matière administrative.*

21. Leur notion.— 22. Institutions administratives spécialisées étatiques ou nationales, supra-nationales et infra-nationales.— 23. Institutions spécialisées autonomes et institutions spécialisées hétéronomes.— 24. Le problème de l'indépendance des institutions administratives spécialisées, d'une part et, d'autre part, le problème de la centralisation et de la décentralisation administratives sont deux problèmes distincts et hétérogènes.

TROISIÈME PARTIE.— *Cas de centralisation et de décentralisation administratives des particuliers; cas de centralisation et de décentralisation administratives des agents administratifs.*— 25. Le problème de la centralisation et de la décentralisation administratives considéré par rapport aux particuliers et aux agents administratifs.— 26. Centralisation et décentralisation administratives des particuliers envers les organes d'une collectivité ou d'une institution administrative spécialisée étatiques, supra-étatiques ou infra-étatiques.— 27. Centralisation et décentralisation administratives des agents administratifs d'une collectivité ou d'une institution administrative spécialisée étatiques, supra-étatiques ou infra-étatiques, au sein de l'appareil administratif de leur propre collectivité ou institution administrative spécialisée.

CONCLUSION

AVANT - PROPOS

Le problème de la centralisation et de la décentralisation demeure toujours une source de controverses doctrinales les plus diverses. Elles portent à la fois sur la notion des systèmes de centralisation et de décentralisation ainsi que sur le cadre dans lequel peuvent fonctionner les systèmes considérés.

Or, il y a fort longtemps que d'éminents représentants des doctrines allemande¹ et française² ont reconnu que le problème de la centralisation et de la décentralisation ne se limite pas au domaine de l'*administration étatique* : il n'est point propre à la « fonction administrative », ni ne concerne uniquement l'organisation administrative d'*État*. Pourtant la doctrine traditionnelle continue à considérer le problème de la centralisation et de la décentralisation comme un phénomène touchant seulement l'administration de l'Etat³.

1. JELLINEK G., *Die Lehre von den Staatenverbindungen*, Berlin, 1882 ; du même, *L'État moderne et son droit* (trad. franç. G. FARDIS), t. I, 1911, p. 407 ss. ; *adde*, *Allgemeine Staatslehre* (3^e éd., 7^e impr.), 1960, pp. 625 ss., 633. KELSEN H., *Allgemeine Staatslehre*, 1925, pp. 163 ss. ; du même, *Aperçu d'une théorie générale de l'État* (trad. franç. Ch. EISENMANN), in *Revue du droit public*, 1926, pp. 608 - 619. *adde*, *General Theory of Law and State*, 1945, (3^e impr. 1949), pp. 306 ss., 316 ss., 320 ss. ; et *Principles of International Law*, 1952, pp. 168 ss., 402 ss. MERKL A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, pp. 12, 323 ss. KUNZ J.L., *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929, (dans STIER - SOMLO Fr., *Handbuch des Völkerrechts*, t. II, 4).

2. CARRÉ DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. I, 1920, nos 60 ss. MOUSKHELICHVILI M., *La théorie juridique de l'État fédéral*, Paris, 1931, pp. 191 ss., 218 ss. SCELLE G., *Précis de droit des gens*, I, 1932, p. 204.

3. Sur les notions de *centralisation* et de *décentralisation administratives* d'après la doctrine traditionnelle française, V. (bibliographie sommaire), BERTHÉLEMY H., *Droit administratif*, 12^e éd. 1930, pp. 114 ss. MASPÉTIOL R., et LAROQUE P., *La tutelle administrative*, 1930, pp. 7 ss., 17 ss. DENDIAS M., *Le Gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives*, Paris, 1930, pp. 99 ss. HAURIU M., *Précis de Droit administratif*, 12^e éd., 1933 (revue par A. HAURIU), pp. 71 ss., 84 ss. BONNARD R., *Précis de Droit administratif*, 4^e éd., 1943, pp. 312 ss., 314 ss., 685. ROLLAND L., *Précis de Droit administratif*, 9^e éd., 1947, nos 160 ss. TSOUTSOS A., *Considérations sur la centralisation et la décentralisation*, *Revue Internat. des Sciences administr.*, 1950, n° 2, pp. 273 ss. DUEZ P. et DEBEYRE G., *Traité de droit administratif*, 1952, nos 22 ss., 114 ss., 136 ss., 246 ss. LAUBADÈRE A. DE, *Traité él. de Droit administratif*, 2^e éd., 1957, nos 73 ss. TROTABAS L., *Manuel de Droit public et administratif*, 11^e éd., 1958, nos 112 ss. WALINE M., *Droit administratif* (Traité, éd. Sirey), 8^e éd., 1959, nos 430 ss. RIVERO J., *Droit administratif* (Précis Dalloz), 1960, nos 303 ss., 306 ss., 310. VEDEL G., *Droit administratif*, Paris, Collect. « Thémis », 1961, pp. 460 ss., 470 ss. Cf. également BUTTGENBACH A., *Manuel de Droit administratif, Principes généraux, organisation et moyens d'action des administrations publiques*, Bruxelles, 1954, nos 96-99.

En vérité, le problème en cause est, d'une part, commun à toutes les activités ou fonctions des organes publics, qu'ils soient d'ordre législatif, administratif ou juridictionnel; d'autre part, il se pose non seulement sur le plan étatique (collectivité de l'État), mais aussi sur le plan infra-étatique (collectivités moins larges que l'État, fractions d'État : départements, arrondissements, communes, etc.) et sur le plan supra-étatique (à partir d'une simple communauté de deux États jusqu'à la communauté internationale universelle) ⁴.

Aussi, le problème de la centralisation et de la décentralisation, loin d'être un problème uniquement de droit administratif interne et d'avoir un intérêt rattaché seulement à l'organisation de la collectivité étatique, se révèle-t-il comme un problème fondamental de droit public général et d'un intérêt majeur, puisqu'il se pose pour l'organisation de toute collectivité : étatique, infra-étatique ou supra-étatique.

Dans le présent travail, nous nous bornons à étudier certains aspects du problème de la centralisation et de la décentralisation en ce qui concerne plus particulièrement le domaine de l'administration. Or l'étude porte sur l'administration de toute collectivité qu'elle soit étatique, infra-étatique ou supra-étatique. En outre, on fera remarquer que les systèmes de centralisation et de décentralisation peuvent fonctionner aussi bien à l'égard des particuliers qu'à l'égard des agents administratifs (quant à leur statut personnel). En effet, un système de centralisation (ou de décentralisation) des particuliers d'une collectivité déterminée n'implique ni ne comporte nécessairement d'une façon correspondante centralisation (ou décentralisation) des agents administratifs (quant à leur statut personnel) qui régissent les particuliers de la collectivité considérée, et vice versa. Ainsi, pour évoquer un cas extrême, il se peut que les particuliers d'une certaine collectivité soient, relativement à une activité administrative déterminée, organisés suivant un système de décentralisation et que, pourtant, les agents administratifs compétents pour déployer l'activité considérée soient organisés (quant à leur statut personnel) suivant un système de centralisation. D'autre part le problème de la centralisation et de la décentralisation peut affecter l'organisation de tout appareil administratif considéré en soi (à savoir, les agents administratifs qui le composent), indépendamment de toute organisation administrative des particuliers régis par l'appareil administratif déterminé. Or les agents administratifs de toute collectivité et de toute institution spécialisée sont susceptibles de centralisation et de décentralisation.

⁴. Sur l'ensemble du problème V. surtout EISENMANN Ch., *Centralisation et décentralisation*, 330 p., Paris, Libr. gén. de droit et de jurispr., 1948.

Le développement des idées que nous tâcherons de présenter par cette étude nécessite la précision préalable du contenu de certaines notions fondamentales — à partir des plus simples jusqu'aux plus complexes. Aussi, une question de terminologie surgit-elle, tout d'abord. En effet, le problème de la terminologie occupe une place primordiale, puisqu'il encadre toute théorie impliquant un lexique technique et spécial; et ce n'est vraiment que par la compréhension des termes utilisés qu'on doit commencer pour être à même de concevoir le fond d'une théorie. S'entendre sur le sens des termes, c'est déjà convenir du langage à adopter pour la recherche de la vérité. Sinon, l'équivoque éventuelle des mots, menant à la désunion des esprits et à la divergence des opinions, aboutit à l'impossibilité d'une marche intellectuelle en commun. Si ces observations sont vraies, elles sont par excellence valables à propos de la théorie sur la centralisation et la décentralisation. De multiples querelles doctrinales qu'elle a connues ne sont-elles pas en effet dues, pour une bonne part, à l'indétermination des termes sur lesquels porte la théorie considérée ?

Ainsi, la première partie de ce travail est consacrée à la précision des notions de centralisation et de décentralisation en général et, plus particulièrement, des notions de centralisation et décentralisation législatives, administratives et juridictionnelles. Une deuxième partie porte sur les notions d'autonomie et d'hétéronomie en général et plus particulièrement sur certains aspects du problème de l'autonomie et de l'hétéronomie administratives ainsi que sur la notion d'institutions spécialisées en matière administrative; la précision de ces notions permettra, d'une part, de les distinguer de celles de centralisation et de décentralisation administratives; d'autre part, de relever que les problèmes de l'autonomie (ou de l'hétéronomie) administrative et des institutions administratives spécialisées sont, par rapport à celui de la centralisation (ou de la décentralisation) administrative, des problèmes distincts, indépendants et hétérogènes. Ensuite, dans une troisième partie, sont notamment étudiés d'une part des cas de centralisation et de décentralisation administratives des *particuliers* à l'égard des organes d'une collectivité (ou institution spécialisée) étatique, infra-étatique et supra-étatique; d'autre part, des cas de centralisation et de décentralisation administratives des *agents administratifs eux-mêmes* d'une collectivité (ou institution administrative spécialisée) étatique, infra-étatique et supra-étatique.

PREMIÈRE PARTIE

LES NOTIONS DE CENTRALISATION ET DE DÉCENTRALISATION EN GÉNÉRAL
DEGRÉS DE CENTRALISATION ET DE DÉCENTRALISATION

1. La notion d'organe public en général est une donnée composée de deux éléments;

- 1/ l'élément *subjectif* ou *personnel* et
- 2/ l'élément *objectif* ou *fonctionnel*.

L'élément *subjectif* ou *personnel* de l'organe public, c'est le titulaire, le *sujet actif* de la compétence. Le titulaire considéré peut être un individu, appelé ordinairement *agent public* ou un groupe d'individus, un collège d'agents publics considéré comme *unité juridique*.

L'élément *objectif* ou *fonctionnel* de l'organe public, c'est la *compétence*, à savoir les activités publiques qu'un agent public ou des agents publics conçus collégialement ont l'aptitude juridique d'exercer; autrement dit, ce sont les *activités publiques virtuelles* (possibles) qui sont confiées à un agent public ou à un collège d'agents publics déterminés.

2. La compétence des organes publics peut consister: d'une part dans l'établissement d'actes juridiques, ou, pour utiliser la terminologie de M. Charles EISENMANN⁵, en l'édition d'*actes normateurs*, de normes, que sont les dispositions d'ordre juridique, soit générales, soit particulières (individuelles ou d'espèce), déterminant la conduite des membres d'une collectivité — d'où la compétence considérée peut être qualifiée de *compétence normatrice*; d'autre part, dans l'accomplissement d'actes *non-normateurs* que sont soit des opérations ou gestes *essentiellement matériels* — actes de fourniture de services ou de biens au public, actes de contrainte ou d'exécution forcée du droit, etc.—, soit des opérations *essentiellement intellectuelles* mais qui ne consistent pas en l'édic-

5. Sur la distinction entre *actes normateurs* et *actes non-normateurs*, V. EISENMANN Ch., *Centralisation et décentralisation*, Paris, 1948, pp. 209 ss.; du même, *Droit administratif approfondi* (cours de doctorat), Paris, 1956-1957, pp. 17-193; adde, *Le Droit administratif et le principe de légalité*, dans *Études et Documents* (publication officielle du Conseil d'État de France), 1957, pp. 33 ss. TSIROPINAS D., *Contribution à la théorie générale du contrôle des actes publics*, thèse (dact.), Paris, 1951, pp. 4 ss., 19 ss. Sur la distinction *classique* entre *actes juridiques* et *actes matériels*, V. (bibliographie sommaire), JÈZE G., *Principes généraux du Droit administratif*, t. I, 3^e éd., 1925, pp. 25-67. DUGUIT L., *Traité de droit constitutionnel*, t. I, (3^e éd., 1927), n^{os} 22, pp. 241 ss.; n^o 24; chap. III (n^{os} 30 ss.); t. II (3^e éd., 1928), n^o 27. BONNARD R., *ibid.*, 1943, pp. 27 ss., 36 ss. STASINOPOULOS M., *Traité des actes administratifs*, Athènes, 1954, pp. 31 ss., 41, 75. LAUBADÈRE A. DE, *ibid.*, 1957, n^{os} 15 ss., 295. TROTABAS L., *ibid.*, 1958, n^o 282. WALINE M., *ibid.*, 1959, n^o 669.

tion des dispositions juridiques — activités d'enseignement, activités d'élaboration de plans de toutes sortes, etc.— La compétence d'accomplir des actes non-normateurs peut — par opposition à la compétence normatrice — être qualifiée de *compétence non-normatrice*.

Or, le problème de la centralisation et de la décentralisation se pose aussi bien pour les activités normatrices que pour les activités non-normatrices. Mais, en raison de l'importance prépondérante que présentent sur le plan juridique et à l'analyse théorique les *activités normatrices* vis-à-vis des autres catégories d'activités des agents publics, le problème de la centralisation et de la décentralisation est en principe étudié en ce qui concerne la *compétence normatrice* des agents publics.

3. Les activités normatrices sont l'élément qui assure le rapport entre les agents publics qui exercent la compétence considérée et les membres d'une certaine collectivité à qui sont adressées les activités déterminées. Dans cette relation, d'un côté les personnes *de qui émane la compétence normatrice*, donc les agents publics qui édictent les actes normateurs, peuvent être dits *sujets actifs* des activités normatrices. Ainsi la notion de *sujet actif de la compétence* se rapporte à l'élément *personnel ou subjectif de l'organe*.

De l'autre côté, les personnes à qui s'adresse la *compétence normatrice*, donc les personnes qui sont les *destinataires* des normes juridiques, peuvent être dites *sujets passifs* des activités normatrices. Ainsi la notion de *sujet passif de la compétence* a trait à l'élément *fonctionnel ou objectif de l'organe*. Or, peuvent être sujets passifs de la compétence des organes publics aussi bien des particuliers que d'autres organes publics.

4. La compétence normatrice des agents publics peut concerner soit *l'ensemble* soit une *partie distincte* des membres d'une certaine collectivité. Aussi, selon son étendue par rapport aux membres de la collectivité considérée, la compétence (*ratione personæ*) des agents publics peut-elle être qualifiée soit de *compétence totale* (ou illimitée) soit de *compétence partielle* (ou limitée)⁶.

Plus particulièrement, la compétence est dite *totale*, lorsque l'agent public déterminé peut exercer une activité ou un groupe d'activités envers tous les membres d'une collectivité. Cela dit, peu importe si l'activité ou le groupe d'activités déterminées qui peuvent être adressées à la totalité des membres de la collectivité est exercée *par un acte unique, uno actu*, pour toute la collectivité; ou, éventuellement, par des *actes distincts* respectivement valables pour les *fractions distinctes* de la collectivité.

6. EISENMANN Ch., *Centralisation et décentralisation*, p. 13.

Inversement, la compétence est dite *partielle*, lorsque l'agent public déterminé ne peut exercer son activité qu'envers une partie ou fraction des membres d'une collectivité.

Aussi, la *compétence totale* implique-t-elle en principe la *compétence partielle*, ce qui veut dire que l'agent ayant la compétence d'exercer des activités envers l'ensemble des membres d'une collectivité est aussi compétent en principe pour des activités concernant les membres d'une seule partie de la même collectivité.

5. L'étendue de la compétence (*ratione personæ*) peut être exprimée en des termes figurés au moyen de l'image suivante ⁷.

Tout organe public titulaire de compétence normatrice envers la totalité d'une collectivité peut être considéré comme le *foyer juridique* d'où émanent et rayonnent les activités vers chacun des membres de cette collectivité. C'est ainsi que tout organe-*sujet actif*, compétent envers l'ensemble de la collectivité considérée constitue un *centre juridique* de la totalité des membres de la collectivité déterminée, lesquels sont les *sujets passifs* et destinataires de sa compétence; ou, ce qui revient au même, il constitue un *centre des activités* exercées envers la collectivité conçue dans son ensemble. Chaque *sujet passif* est juridiquement joint à ce centre par une sorte de rayon qu'est le *rapport juridique* créé par l'activité déterminée qui émane du centre en cause.

En raison de la fonction, donc du rôle qu'ils remplissent dans l'image ci-dessus, les éléments : *sujets actifs, activités, sujets passifs*, appellent des dénominations comme suit :

6. L'organe public (sujet actif) à compétence totale, en tant que le *centre juridique* des activités déterminées qu'il peut adresser à l'ensemble d'une certaine collectivité peut être dit *organe central* par rapport à chacun des individus qui composent la collectivité déterminée.

7. Inversement, l'organe public (sujet actif) à compétence partielle, donc l'organe public qui est compétent uniquement pour une fraction distincte d'une certaine collectivité peut être dit organe public *non-central* par rapport à la *totalité* de la collectivité déterminée ⁸.

7. EISENMANN Ch. *loc. cit.*, p. 17.

8. La qualité d'un organe peut varier selon qu'on le considère par rapport à la collectivité (ou institution) à laquelle il appartient ou par rapport à une collectivité *plus large* que celle-ci. Ainsi, un *organe municipal*, relativement à la *commune*, peut être un organe *central*, s'il est compétent envers l'ensemble de la commune considérée; mais le même organe, vu par rapport à l'*État* qui englobe avec d'autres la commune déterminée est, un organe *non-central*, puisqu'il n'est compétent qu'envers une fraction de la collectivité étatique qu'est la commune. Il en est ainsi d'un organe d'*État confédéré* : il peut être un organe *central* de l'*État déterminé*; mais, considéré par rapport à une collectivité plus large, en l'occurrence la « Confédération d'États », le même organe est *non-central*.

8. Les activités qui émanent d'un organe central peuvent être dites *activités centralisées*. Plus particulièrement, si une activité consiste en l'édition de normes juridiques (générales ou particulières), donc s'il s'agit d'une *activité normatrice*, l'activité considérée peut être dite *centralisée*, si c'est à un organe central qu'appartient le pouvoir de décision soit *exclusivement*⁹ soit *définitivement*^{10,11}.

Or, étant admis que l'organe à compétence totale a le pouvoir d'exercer des activités concernant l'ensemble des membres d'une collectivité, soit par un acte unique, soit par des actes distincts concernant séparément les fractions distinctes de la collectivité considérée, chacun étant valable pour une fraction¹², toutes les activités qui peuvent être déployées par un organe central, qu'elles soient destinées à la totalité de la collectivité déterminée ou à une seule partie de celle-ci, sont des *activités centralisées*.

9. Inversement, les activités qui émanent d'un organe non-central peuvent être dites *activités décentralisées*.

Notamment, une *activité normatrice* est *décentralisée*, si le pouvoir de décision pour la détermination du fond des normes à édicter appartient soit *exclusivement*, soit *définitivement*, à des organes non centraux¹³.

10. Les personnes, à qui peuvent être adressées les activités centralisées, donc les sujets passifs de la compétence d'un organe central, peuvent être appelées *personnes centralisées* par rapport à l'organe (central) d'où émanent les activités considérées. En d'autres termes, sont dites *personnes centralisées*, les personnes qui relèvent de la compétence d'un organe central.

9. *Exclusivement* : à savoir, lorsque l'activité déterminée relève *uniquement et entièrement* de la compétence d'un organe ou des organes centraux ; ou, ce qui revient au même, lorsque, dans la *procédure de décision* concernant l'activité déterminée, interviennent *seulement* des organes centraux.

10. *Définitivement* : à savoir, lorsque dans la procédure de décision portant sur une activité déterminée, participent aussi bien des organes centraux que des organes non-centraux mais subordonnés aux organes centraux, auxquels appartient *en définitive* le pouvoir de décision dans les sens suivants : ou bien pour déterminer le fond des normes à édicter ; ou bien pour maintenir en vigueur ou annuler *discrétairement* les normes édictées par les organes non centraux (cette dernière hypothèse concerne, par ex., les cas où un acte juridique édicté par un organe administratif non-central et étant entré en vigueur, est susceptible de ce qu'on appelle — suivant la terminologie traditionnelle de la doctrine classique — « contrôle de l'opportunité » exercé par un organe administratif central ayant le pouvoir d'annulation « pour cause d'inopportunité »).

11. Cf. EISENMANN Ch., *ibid.*, p. 70.

12. V. le n° 4 du texte.

13. Cf. EISENMANN Ch., *ibid.*, p. 86.

11. Au contraire, les personnes qui peuvent être les destinataires des activités décentralisées, donc les sujets passifs de la compétence des organes non-centraux, peuvent être dites *personnes décentralisées*. En d'autres termes, sont dites *personnes décentralisées* les personnes qui relèvent de la compétence des organes *non-centraux*.

12. Au moyen des qualifications ci-dessus énoncées, il semble aisé d'établir la définition de la centralisation et de la décentralisation en général.

Ainsi, lorsqu'une activité¹⁴ relève d'un organe ou d'organes centraux (activité centralisée), on peut dire qu'il y a *centralisation, relativement à l'activité considérée*.

Plus particulièrement, il y a *centralisation, relativement à une activité normatrice*, lorsque l'activité considérée relève soit exclusivement soit définitivement du pouvoir de décision d'un organe ou d'organes centraux¹⁵.

Inversement, lorsqu'une activité relève des organes non-centraux (activité décentralisée), on peut dire qu'il y a *décentralisation, relativement à l'activité considérée*.

Notamment, il y a *décentralisation, relativement à une activité normatrice*, lorsque l'activité considérée relève exclusivement ou définitivement du pouvoir de décision d'organes non-centraux¹⁶.

Il en résulte que le problème de la centralisation et de la décentralisation des collectivités, ainsi que notre éminent maître M. Charles EISENMANN a eu le mérite de le mettre en lumière, est le problème du caractère central ou non-central des organes qui les régissent, donc le problème de l'étendue de la compétence *ratione personæ* des organes¹⁷.

Mais les termes de centralisation et de décentralisation sont, en eux-mêmes, relatifs et nécessitent une définition complémentaire; ils sous-entendent l'activité par rapport à laquelle il y a centralisation ou décentralisation.

Or, le problème de la centralisation et de la décentralisation — nous l'avons déjà fait remarquer — se pose pour toutes les activités qui peuvent être adressées à des personnes. Ainsi, en se référant à la dis-

14. Par le terme « activité », il faut entendre tous les actes, quels qu'ils soient, accomplis par des organes publics; à savoir, non seulement l'ensemble des actes composant ce qu'on appelle « une fonction » de l'État, mais aussi bien un acte particulier et concret, que de groupes d'actes d'« une fonction » déterminée. V. EISENMANN Ch., *op. cit.*, p. 7.

15. Cf. EISENMANN Ch., *ibid.*, p. 70.

16. Cf. EISENMANN Ch., *ibid.*, p. 86.

17. *Op. cit.* p. 15.

inction classique des trois fonctions étatiques (: législation, administration, juridiction), et des trois ordres d'organes qui les exercent respectivement (: organes législatifs, organes administratifs, organes juridictionnels : tribunaux), on peut compléter les termes de centralisation et de décentralisation selon l'activité à laquelle ils se rapportent.

C'est ainsi qu'on peut établir d'une façon générale les définitions suivantes :

13. Lorsqu'une *activité*¹⁸ *législative*¹⁹ relève exclusivement ou définitivement du « pouvoir de décision » d'un organe ou des organes (législatifs) compétents envers la totalité d'une collectivité déterminée (organes législatifs *centraux*, activité législative *centralisée*), on peut dire que, relativement à l'activité considérée, il y a *centralisation législative*.

Inversement, lorsqu'une activité législative relève exclusivement ou définitivement du « pouvoir de décision » des organes (législatifs) qui sont compétents non pas à l'égard de l'ensemble de la collectivité déterminée, mais seulement envers des fractions de celle-ci, respectivement chacun pour une fraction distincte (organes législatifs *non-centraux*, activité législative *décentralisée*), on peut dire que, relativement à l'activité considérée, il y a *décentralisation législative*. Par ex. les organes législatifs (organes constituants et organes législatifs ordinaires) des États-membres d'une collectivité fédérale sont des organes (législatifs) *non-centraux* par rapport à l'ensemble de la collectivité de l'État fédéral.

14. Lorsqu'une *activité administrative* relève exclusivement ou définitivement du pouvoir de décision des organes (administratifs) compétents envers l'ensemble d'une collectivité déterminée (organes administratifs *centraux*, activité administrative *centralisée*), on peut dire que, relativement à l'activité considérée, il y a *centralisation administrative*.

Au contraire, lorsqu'une *activité administrative* relève exclusivement ou définitivement du pouvoir de décision des organes (administratifs) *non-centraux* (activité administrative *décentralisée*), on peut dire que, relativement à l'activité considérée, il y a *décentralisation administrative*²⁰.

18. V. *supra*, note 13.

19. Le terme (une activité) « *législative* » est conçu au sens large; il comprend aussi bien les activités *constitutionnelles* que les activités *législatives ordinaires*.

20. En ce qui concerne plus particulièrement les *activités administratives normatrices*, il est à remarquer qu'il y a des cas où les rapports normateurs des organes administratifs centraux et non-centraux à l'égard des sujets passifs de leur compétence ne rentrent pas dans le domaine *absolument ni de la centralisation ni de la décentralisation*; autrement dit, il se peut qu'une activité administrative relève du domaine commun de la centralisation et de la décentralisation adminis-

15. Lorsque, relativement à une catégorie de litiges, le pouvoir de *statuer en dernier ressort* appartient à un tribunal ou des tribunaux compétents (*ratione personæ* ou *loci*) envers la totalité d'une collectivité donnée pour juger les litiges considérés (tribunaux *centraux*, activité juridictionnelle *centralisée*), on peut dire que, relativement à la catégorie de litiges déterminée, il y a *centralisation juridictionnelle*.

tratives. En effet, on ne doit pas perdre de vue qu'une activité administrative déterminée peut appartenir au *pouvoir de décision définitif* à la fois d'un organe administratif *central* et d'un organe administratif *non-central*, lesquels — relativement à l'activité considérée — sont liés l'un à l'autre par un *rapport fonctionnel d'égalité*. Il en est ainsi dans les cas où la *mise en vigueur* ou le *maintien en vigueur* d'une norme administrative donnée (générale ou spéciale) dépend de la *coïncidence* de la volonté, donc du *consentement* de deux organes administratifs (l'un central, l'autre non-central) *lesquels appartiennent à des collectivités (ou institutions) différentes*; autrement dit, il s'agit des cas où c'est du *pouvoir discrétionnaire* de chacun de deux organes administratifs (l'un central, l'autre non-central) que dépend : soit la création ou la non-création d'une norme de valeur administrative (« avis conforme », pouvoir discrétionnaire d'approbation, pouvoir d'approbation dit « d'opportunité », ou, au cas contraire, pouvoir discrétionnaire de refus d'acceptation ou « veto » définitif); soit le maintien en vigueur (pouvoir discrétionnaire de refus d'annulation), ou l'anéantissement d'une norme administrative édictée (pouvoir discrétionnaire d'annulation ou pouvoir d'annulation dit « pour inopportunité »). Dans ces hypothèses, l'activité administrative déterminée n'est ni *purement centralisée* (puisque elle ne relève *pas seulement* du pouvoir normateur définitif d'un organe central), ni *purement décentralisée* (puisque elle n'émane *pas seulement* du pouvoir de décision définitif d'un organe non-central). Aussi, l'activité administrative considérée est-elle, pour ainsi dire, « à *demi-centralisée* » ou « *semi-centralisée* » (pour ce qu'elle relève de la volonté juridique d'un organe central) et « à *demi-décentralisée* » ou « *semi-décentralisée* » (pour ce qu'elle relève de la volonté juridique d'un organe non-central). Un tel système qui « associe à égalité centralisation et décentralisation » administratives, qui n'est seulement ni centralisation administrative ni décentralisation administrative, mais qui constitue un tiers système original, peut être appelé, comme l'a proposé M. Ch. EISENMANN, la « *semi-décentralisation* » administrative. Or, la notion de la semi-décentralisation peut être conçue non seulement sur le plan administratif mais aussi relativement à toute autre activité normatrice (législative ou juridictionnelle), voire même de toute collectivité (ou institution) étatique, supra-étatique, ou infra-étatique. Sur le principe du système de la *semi-décentralisation en général* qu'ignore la doctrine classique et plus particulièrement sur la *semi-décentralisation administrative* que la doctrine traditionnelle française fait rentrer dans la notion de la décentralisation purement et simplement, V. les analyses pénétrantes de M. Ch. EISENMANN dans son livre de base, cité à plusieurs reprises ci-dessus, *Centralisation et décentralisation*, pp. 87-100, 156-198. Afin de ne pas alourdir les développements, nous nous contenterons dorénavant des notions de centralisation et de décentralisation; mais les idées exposées relativement à ces deux systèmes pourraient être considérées en principe valables également pour le système de la semi-décentralisation administrative.

Inversement, lorsque, relativement à une catégorie de litiges, le pouvoir de *statuer en dernier ressort* appartient à des tribunaux compétents envers seulement des fractions d'une collectivité pour connaître des litiges considérés, chacun pour une fraction distincte (tribunaux *non-centraux*; activité juridictionnelle *décentralisée*), on peut dire que, relativement à la catégorie de litiges déterminée, il y a *décentralisation juridictionnelle*.

DEUXIÈME PARTIE

AUTONOMIE ET HÉTÉRONOMIE ADMINISTRATIVES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES EN MATIÈRE ADMINISTRATIVE

SECTION I

Autonomie et hétéronomie administratives

16. *Les règles juridiques, qui déterminent l'organisation d'une collectivité, forment, dans leur ensemble, ce qu'on peut appeler le statut de la collectivité déterminée.*

Or, l'organisation juridique d'une collectivité peut concerner divers domaines d'activité publique, appelés suivant la terminologie traditionnelle : constitutionnel, législatif, administratif et juridictionnel; d'où l'organisation particulière des domaines respectifs peut être appelée : organisation constitutionnelle, organisation législative, organisation administrative, organisation juridictionnelle.

C'est ainsi que le *statut* d'une collectivité qui régit plus particulièrement chacune des organisations déterminées ci-dessus peut être respectivement dit : *statut constitutionnel, statut législatif, statut administratif, statut juridictionnel* de la collectivité considérée.

Tout *statut* peut être étudié à divers points de vue; en voici les aspects les plus importants qui concernent respectivement :

- *le fond* du statut ;
- *la valeur juridique* du statut et
- *son mode d'édition*.

A. *Le fond du statut* d'une collectivité touche :

d'une part, *l'élément personnel ou subjectif des organes* (V. ci-dessus p. 737) *qui sont compétents envers la collectivité déterminée*, à savoir la formation de ces organes et leur condition personnelle en général ; d'où l'ensemble des règles relatives à la *condition personnelle des organes* peut être appelé le *statut personnel des organes* :

d'autre part, *l'élément fonctionnel ou objectif des organes qui agissent à l'égard de la collectivité donnée* (donc leur compétence ou leurs attributions); aussi l'ensemble des règles relatives à la *compétence ou fonction* des organes peut-il être appelé le *statut fonctionnel* des organes. Plus particulièrement, le *statut fonctionnel* des organes détermine notamment: d'un côté, *le domaine matériel de la compétence (compétence matérielle)*, à savoir les matières auxquelles se rapportent les règles à édicter; de l'autre, *le domaine personnel de la compétence (compétence personnelle)*, donc les personnes auxquelles s'adresse la compétence des organes déterminés. Or, *le problème de l'étendue de la compétence personnelle (ratione personæ) des organes, c'est bien le problème de la centralisation ou de la décentralisation des collectivités* (V. ci-dessus, n° 12).

L'étendue du domaine régi par le *statut personnel*²¹ et par le *statut fonctionnel*²² des organes d'une collectivité détermine ce qu'on peut appeler *la dimension horizontale* (en largeur) *du statut* de la collectivité considérée.

B. *La valeur juridique du statut.* Le *statut* qui règle l'organisation d'une collectivité est en principe composé de règles générales occupant divers degrés dans l'ensemble de la hiérarchie de l'ordre juridique. Aussi la force juridique des règles qui forment un statut donné peut-elle varier. Elles peuvent être de *valeur constitutionnelle, de valeur législative, de valeur administrative (ou réglementaire)* ou d'une autre valeur.

La valeur ou le rang hiérarchique des normes composant le statut en général d'une collectivité détermine ce qu'on peut appeler *la dimension verticale* (en hauteur ou en profondeur) *du statut déterminé.*

C. *Le mode d'édition du statut.* La détermination de tout *statut* concernant l'organisation d'une collectivité donnée peut être assurée en principe suivant trois types fondamentaux de procédure²³:

a) Une collectivité peut avoir la liberté de se donner son *statut* par des organes à elle propres, agissant *en pleine indépendance*²⁴ à l'égard de toute autre collectivité.

21. Autrement dit, l'étendue des matières relatives à la condition personnelle des organes (*étendue matérielle du statut personnel*).

22. L'étendue du domaine régi par le *statut fonctionnel* comprend à la fois: *l'étendue des matières* auxquelles se rapporte la compétence des organes (*étendue de la compétence matérielle*) et *le cercle des personnes* envers lesquelles sont compétents les organes considérés (*étendue de la compétence personnelle*).

23. V. EISENMANN Ch., *ibid.*, pp. 300 ss.

24. Plus particulièrement, on peut dire que les organes compétents envers une collectivité agissent *en pleine indépendance* de toute autre collectivité, s'ils se

La collectivité qui est maîtresse exclusive de son statut peut être appelée *collectivité autonome*²⁵ ou *collectivité à statut autonome*²⁶.

trouvent à la fois en état d'*indépendance personnelle* et d'*indépendance fonctionnelle* à l'égard des organes de toute autre collectivité. Notamment, les organes agissant envers une collectivité sont :

d'une part, en état d'*indépendance personnelle*, (autrement dit, ils sont indépendants relativement à leur *condition personnelle*) : a) s'ils sont désignés par des organes de la collectivité déterminée (ou bien par la collectivité elle-même, à savoir par ses membres agissant comme électeurs); ou b) s'ils ne peuvent être révoqués par les organes d'une autre collectivité;

d'autre part, en état d'*indépendance fonctionnelle*, (en d'autres termes, ils sont indépendants quant à leur *compétence* ou *fonction*), s'ils ont la maîtrise de leur activité normatrice (pouvoir de décision définitif); ou, ce qui revient au même, si dans l'accomplissement de leur compétence ils ne sont pas soumis au *pouvoir discrétionnaire de direction* ou de *correction* et qu'ils ne doivent obtenir le *consentement* (*approbation* ou *autorisation*) des organes d'une autre collectivité.

25. Le terme *autonome* est emprunté au grec *autonomos*, *αὐτόνομος*, composé de *autos*, *αὐτός*, « soi-même », et *nomos*, *νόμος*, loi. Or, le terme *nomos* comme composant du mot *autonome* (ou *hétéronome*) doit ici être conçu non pas au sens de « loi formelle », à savoir comme acte (en général) des organes législatifs; mais au sens large, comme « loi matérielle », synonyme de *règle* ou *norme générale*, de *n'importe quelle valeur juridique*, et indépendamment de la qualité de l'organe qui l'établit. Donc, *autonome* (au sens littéral et étymologique du terme) se dit d'une collectivité (ou d'une personne etc.) qui est réglée par des normes générales (« lois ») qu'elle établit librement elle-même. Aussi une collectivité est-elle autonome, si elle se donne et détermine elle-même, donc par des organes à elle propres et indépendants, les « lois » auxquelles elle se soumet. Cf. LALANDE A., *Vocabulaire technique et critique de la Philosophie*, 7^e éd., Paris, 1956, p. 101 : m. *Autonomie*. Sur le sens du mot *nomos* chez les Grecs, V. DAREMBERG Ch. et SAGLIO Edm., *Dictionnaire des antiquités grecques et romaines*, t. IV, 1^e partie, m. *NOMOI* (*Νόμοι*). FRANCOTTE H., *Loi et Décret dans le droit public des Grecs*, (dans *Mélanges de droit public grec*, 1910, pp. 3-40). GERNET L., *Recherches sur le développement de la pensée juridique et morale en Grèce*, Paris, 1917, pp. 5-6, 26-27. GLOTZ G., *La cité grecque* (édition augmentée par P. CLOCHÉ), 1953, pp. 157-164, 192 ss. HIRZEL R., *Themis, Dike und Verwandtes* (*Beitrag zur Geschichte der Rechtsidee bei den Griechen*), Leipzig, 1907, pp. 359-386. JAEGER W., *Éloge de la Loi. L'origine de la philosophie légale et les Grecs* (trad. par Jacqueline PRIEUR), dans « *Lettres d'humanité* », Association Guil. BUDÉ, t. VIII, Paris, 1949, pp. 5-42. PERROT G., *Essais sur le droit public et privé de la république athénienne. Le droit public.*, Paris, 1867, p. 175. PHOLENZ M., *Nomos*, in *Philologus*, t. 97, Wiesbaden, 1948, pp. 135-142. SCHAEFER H., *Staatsform und Politik* (*Untersuchungen zur Griechischen Geschichte des 6. und 5. Jahrhunderts*), Leipzig, 1932, pp. 144 ss. SCHUHL P.-M., *Essai sur la formation de la pensée grecque*, Paris, 1934, pp. 143, 152, 356-364. STIER H.-E., *NOMOS BASIAEYΣ*, dans *Philologus*, t. LXXXIII, Leipzig, 1928, pp. 225-258. SWOBODA H., *Die Griechischen Volksbeschlüsse*, Leipzig, 1890, pp. 235 ss. WEISS EG., *Griechisches Privatrecht*, t. I, Leipzig, 1923, pp. 29-133. Cf. CARDINALI G., *Il Regno di Pergamo* (*Ricerche di Storia e di Diritto Pubblico*), Rome, 1906, pp. 266 ss. MICHELAKIS Emm., *Platons Lehre von der Anwendung des Gesetzes und der Begriff der Billigkeit bei Aristoteles*, Munich, 1953, du même, 'H

b) Il est possible qu'une collectivité n'ait pas la liberté de déterminer elle-même son *statut*, mais que celui-ci soit imposé à la collectivité déterminée *sans son consentement* et de façon obligatoire pour elle par des organes d'une autre collectivité, plus large ou même aussi large qu'elle.

La collectivité en cause qui ne participe pas à la détermination de son statut mais qui le reçoit tout fait « du dehors » peut être dite indifféremment *collectivité hétéronome*²⁷ ou *collectivité à statut hétéronome, octroyé, délégué ou concédé*.

c) Enfin, il se peut que le *statut* d'une collectivité soit déterminé d'une façon *conventionnelle*, à savoir par décision bilatérale ou multilatérale prise par des organes propres à la collectivité considérée qui agissent *conjointement* avec des organes d'une autre ou de plusieurs autres collectivités.

Dans ce cas, la collectivité dont le *statut* est fixé et ne peut être modifié qu'*avec son consentement*, n'est *ni purement autonome* (puisque son statut ne résulte pas seulement de sa volonté exclusive), *ni purement hétéronome* (puisque la détermination de son *statut* nécessite son

θεωρία τοῦ Ἀριστοτέλους περὶ τῶν πρακτικῶν ἀρχῶν, Athènes, 1961, pp. 106 ss., 109 ss., 115, 125.

26. Donc, pour qu'une collectivité soit *autonome*, elle doit être *indépendante* (voire, les organes qui agissent envers elle doivent être indépendants personnellement et fonctionnellement, V. ci-dessus, note 24) *dans la détermination de son statut*. Aussi, *l'autonomie suppose-t-elle l'indépendance*; plus spécialement, en ce qui concerne la collectivité étatique, — ainsi que M. Charles ROUSSEAU l'a très clairement relevé par sa théorie générale de l'indépendance en droit international —, « *l'autonomie s'analyse comme l'aspect positif de l'indépendance* » (son aspect négatif étant marqué, suivant M. Ch. ROUSSEAU, par « l'exclusivité de la compétence » à l'intérieur de l'État; or « cet exclusivisme se manifeste surtout à trois points de vue : en ce qui touche le monopole de la contrainte (exercice de la compétence coercitive), le monopole de l'exercice du pouvoir juridictionnel et le monopole de l'organisation des services publics ». V. ROUSSEAU Ch., *L'indépendance de l'État dans l'ordre international*, dans *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 73, (1948-II), pp. 221, 233 ss.; du même, *Droit International Public*, Paris, 1953, nos 96 ss., pp. 90 ss.; nos 384 ss., pp. 316 ss. V. aussi TÉNÉKIDÈS G., *La notion juridique d'indépendance et la tradition hellénique*, 210 p., Athènes, 1954, (Collect. de l'Institut Français d'Athènes). Sur la notion d'autonomie telle que la concevaient les Grecs, V. TÉNÉKIDÈS G., *ibid.*, pp. 8 ss.

27. Le terme *hétéronome* emprunté au grec *hétéronomos*, ἑτερόνομος, est composé de *heteros*, ἕτερος, « autre », et *nomos*, loi : règle générale, (V. ci-haut, note 25). Donc *hétéronome* (au sens littéral du terme) se dit d'une collectivité (ou d'une personne etc.) qui reçoit *de l'extérieur* les « lois » auxquelles elle se soumet. Aussi, une collectivité est-elle *hétéronome*, si les règles statutaires qui la régissent sont établies non par ses propres organes mais par les organes d'une autre collectivité. Cf. LALANDE A., *ibid.*, p. 412 : m. *Hétéronomie*.

consentement); aussi peut-elle être qualifiée indifféremment de *collectivité « semi-autonome »* ou *« semi-hétéronome »* (ou *collectivité à statut semi-autonome* ou *« semi-hétéronome »*) ou encore *collectivité à statut conventionnel*.

17. C'est ainsi qu'une collectivité peut être *autonome (hétéronome ou semi-autonome)* relativement : soit à son organisation constitutionnelle (*statut constitutionnel : autonome, hétéronome ou semi-autonome*); soit à son organisation législative (*statut législatif : autonome, hétéronome ou semi-autonome*); soit à son organisation administrative (*statut administratif : autonome, hétéronome ou semi-autonome*); soit à son organisation juridictionnelle (*statut juridictionnel : autonome, hétéronome ou semi-autonome*).

En d'autres termes, on peut dire que dans les cas ci-dessus, la collectivité déterminée se trouve respectivement en état de : *autonomie (ou hétéronomie ou semi-autonomie) constitutionnelle*, ou *législative*, ou *administrative*, ou *juridictionnelle*.

Les statuts régissant respectivement les divers domaines de l'organisation publique d'une collectivité peuvent varier dans leur mode d'édiction. Ainsi, il se peut qu'une collectivité soit : autonome quant à ses statuts législatif, administratif et juridictionnel, mais hétéronome ou semi-autonome quant à son statut constitutionnel; ou bien, autonome quant à son statut administratif, mais hétéronome ou semi-autonome quant à tous les autres statuts : constitutionnel, législatif et juridictionnel, et ainsi de suite.

18. Plus particulièrement, pour limiter cette étude dans le domaine de l'organisation de l'appareil administratif d'une collectivité, on peut dire qu'une collectivité est *autonome relativement à son organisation administrative* ou qu'elle se trouve en état d'*autonomie administrative*²⁸, si les règles statutaires qui

28. Sur la notion *d'autonomie administrative*, V. :

A.— LABAND P., *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, 1888, p. 104; (édit. franç. : *Le droit public de l'empire allemand*, Paris, t. I, 1900, pp. 177 ss.). MAYER Ot., *Droit administratif allemand*, t. I, Paris, 1903, pp. 115 ss., 163 ss. MASPÉTIOL R. et LAROQUE P., *op. cit.*, 1930, pp. 266 ss. DENDIAS M., *Le Gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives*, Paris, 1930, pp. 58 ss. (Livre II : Le Gouvernement local autonome). FLEINER Fr., *Droit administratif allemand*, Paris, 1933, (trad. franç. Ch. EISENMANN), pp. 67 ss., (« L'administration autonome »). DUEZ P., et DEBEYRE G., *Traité de droit administratif*, 1952, n° 115 ss. BUTTGENBACH A., *ibid.*, 1954, n° 670, 787 ss. WALINE M., *op. cit.*, 1959, n° 409. V. aussi la bibliographie mentionnée plus bas, note 31, A.

B.— HERRNITT R.H., *Grundlehren des Verwaltungsrechtes*, 1921, pp. 91 ss., 186

régissent son organisation administrative (donc celles qui forment son statut administratif) sont déterminées ou peuvent être revisées librement par des organes à elle propres, agissant en pleine indépendance, par rapport à toute autre collectivité. Donc la notion d'autonomie administrative d'une collectivité est conçue comme synonyme d'indépendance de la collectivité considérée quant à la détermination de son statut administratif.

A l'opposé, on peut dire qu'une collectivité est hétéronome relativement à son organisation administrative ou qu'elle se trouve en état d'hétéronomie administrative, si son statut administratif est déterminé ou peut être révisé sans son consentement par les organes d'une autre collectivité (plus large qu'elle, en principe) qui le lui impose. En d'autres termes, une collectivité est en état d'hétéronomie administrative, lorsque la détermination de son statut administratif dépend de la volonté des organes d'une autre collectivité. Aussi, la notion d'hétéronomie administrative d'une collectivité est-elle conçue comme synonyme de dépendance de la collectivité considérée quant à la détermination de son statut administratif.

SS. Kelsen H., *Allgemeine Staatslehre*, 1925, pp. 119, 182 ss. MERKL A., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 1927, pp. 123 ss., 360 ss. Cf. HATSCHKE J., *Lehrbuch des deutschen und preussischen Verwaltungsrechts*, 8^e éd., par P. KURTZIG, Leipzig 1931, pp. 55 ss. JELLINEK W., *Verwaltungsrecht*, 3^e éd. pp. 131 ss. RUCK ER., *Schweizerisches Verwaltungsrecht*, t. I, 2^e éd., (Zurich, 1939), pp. 28, 29, 48. NEBINGER R., *Verwaltungsrecht, Allgemeiner Teil*, (2^e éd., Stuttgart, 1949), pp. 182 ss., 185 ss. PETERS H., *Lehrbuch der Verwaltung*, Berlin, 1949, pp. 78 ss., 288 ss. TUREGG K.E. von, *Verwaltungsrecht*, Berlin, 1949, pp. 29 ss.; du même, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 3^e éd., Berlin, 1956, pp. 66 ss. ADAMOVICH L., *Handbuch des österreichischen Verwaltungsrechts*, t. I, (5^e éd., Vienne, 1954), pp. 30, 60 ss. FORSTHOFF E., *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, t. I, 7^e éd., 1958, pp. 420 ss. WOLFF H., *Verwaltungsrecht*, I, 3^e éd., 1959, § 25 IX, § 26 IV b.

C.—SALANDRA Ant., *Corso di Diritto amministrativo*, 3^e éd., Rome, 1921, pp. 212 ss., 371. FORTI (UGO), *Diritto amministrativo*, t. I (Naples, 1931), pp. 77 ss., ROMANO S., *Corso di Diritto amministrativo (Principii generali)*, 2^e éd., 1932, p. 45 ss.. 59 ss. ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, 3^e éd., 1936, § 74 pp. 137 ss. D'ALESSIO FR., *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, t. I, (Turin, 1949), n^o 238. GIANNINI M.S., *Lezioni di Diritto amministrativo*, t. I, (Milan), 1950, n^{os} 87, 88. VALLES A. DE, *Elementi di Diritto amministrativo*, 6^e éd., (Padoue, 1951), n^{os} 107 ss. ALESSI R., *Sistema istituzionale del Diritto amministrativo italiano* (Milan, 1953), n^o 30, p. 65; n^o 66, pp. 128, 129. GASPARRI P., *Corso di Diritto amministrativo*, t. I (Bologne, 1953), n^{os} 180 - 182, 195, 201, 204. FRAGOLA Umb., *Manuale di Diritto amministrativo*, 5^e éd.: (Naples, 1954), n^o 41. VITTA C., *Diritto amministrativo*, t. I (4^e éd., Turin, 1954), n^o 24, pp. 82 ss.

D. GARCÍA OVIEDO C., *Derecho administrativo* (5^e éd. par ENF. MARTINEZ USEROS) Madrid, 1955, t. I. pp. 917 ss. GARRIDO FALLA F., *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950.

Enfin, on peut dire qu'une collectivité est « *semi-autonome* » relativement à son organisation administrative, donc qu'elle se trouve en état de « *semi-autonomie* » administrative, lorsque son statut administratif est réglé et peut être révisé par le consentement de ses propres organes et des organes d'une ou de plusieurs autres collectivités qui agissent, tous, sur le pied d'égalité.

19. Le statut administratif d'une collectivité — qu'il soit autonome, hétéronome ou semi-autonome — peut être composé : soit de règles de la même valeur juridique, soit de règles de force juridique variable — une partie des matières relatives à l'organisation administrative pouvant être réglées par des normes statutaires de valeur « constitutionnelle »; une autre partie, par des normes statutaires de force « législative » et une telle autre partie, par des normes statutaires de valeur « administrative » ou par voie « réglementaire » etc.

Ainsi la *dimension verticale* (V. ci-dessus, p. 745) du statut administratif (autonome, hétéronome ou semi-autonome) d'une collectivité varie selon la qualité ou le rang hiérarchique des pouvoirs qu'exercent respectivement les organes qui déterminent les règles composant le statut considéré. Cette constatation appelle certaines précisions comme il suit :

a. *Plus haut s'étend l'autonomie administrative d'une collectivité, dans la hiérarchie des normes, plus grand est le domaine vertical de cette autonomie.* Cela parce que si une collectivité est, quant à son organisation administrative, autonome à un degré donné de son ordre juridique, elle l'est aussi en principe à tous les degrés inférieurs. Par exemple, si une collectivité a la liberté de régler son organisation administrative par des normes de valeur constitutionnelle, elle peut aussi la régler à sa guise par des normes de rangs inférieurs, donc par des normes de valeur législative ou de valeur réglementaire ou administrative.

Il en résulte que, pour se rendre compte de la dimension verticale de l'autonomie administrative, il faut considérer l'ordre juridique dans le sens de la hauteur : à partir et au-dessus du dernier degré de la hiérarchie des normes où s'étend l'autonomie administrative, jusqu'au degré supérieur où elle commence.

b. *Plus bas, dans la hiérarchie normative, s'étend l'hétéronomie (ou la semi-autonomie) administrative d'une collectivité,* — ou, ce qui revient au même, plus bas s'arrête l'autonomie administrative — plus grand est le domaine vertical de son hétéronomie (ou de sa semi-autonomie) administrative; en d'autres termes, plus petit est celui de son autonomie administrative. Cela parce que si une collectivité est, relativement à son organisation administrative, hétéronome ou semi-autonome à un degré donné de son ordre juridique, elle l'est aussi

en principe à tous les degrés supérieurs. Par exemple, à supposer que le statut administratif d'une collectivité soit composé de règles constitutionnelles, législatives et administratives, si le statut considéré est *hétéronome* au degré législatif, il l'est aussi au degré constitutionnel; s'il est hétéronome même au degré administratif, il l'est aussi à la fois au rang constitutionnel et au rang législatif.

Aussi, pour mesurer la dimension verticale de l'hétéronomie (ou de la semi-autonomie) administrative, faut-il considérer l'ordre juridique dans le sens de la *profondeur* : *en plus et au dessous du degré suprême de la hiérarchie des normes où commence l'hétéronomie (ou la semi-autonomie) administrative, jusqu'au degré inférieur où elle s'étend* ²⁹.

Or, si le statut administratif d'une collectivité peut, pour *certaines matières*, être *hétéronome* ou *semi-autonome*, jusqu'à un degré donné de l'ordre juridique (par ex., seulement au degré constitutionnel; ou jusqu'au degré législatif ordinaire); il est néanmoins possible qu'au dessous du degré normatif donné, le statut administratif considéré soit, pour d'autres matières, *autonome* (par ex., au degré normatif de valeur administrative ou réglementaire). Dans les cas où il est prévu par des règles statutaires hétéronomes (ou semi-autonomes) que le statut administratif donné peut ou doit être complété par des règles autonomes (donc par des règles statutaires à édicter librement par les organes propres à la collectivité qui en sera régie), la compétence pour l'édition et la fixation des règles statutaires autonomes des degrés inférieurs est en principe déterminée en lignes générales et limitée dans les cadres prévus aux normes statutaires hétéronomes (ou semi-autonomes) supérieures qui ont accordé la compétence autonome considérée. *L'autonomie attribuée* est, ainsi, de

29. Dans le développement des idées esquissées ici, nous avons suivi la méthode que M. Ch. EISENMANN a appliquée dans l'étude de la dimension verticale de la centralisation et de la décentralisation, (V. EISENMANN Ch. *ibid.*, pp. 249-252.) Or, il est intéressant de relever la différence des constatations établies dans les domaines respectifs : la dimension verticale de l'autonomie et de l'hétéronomie se développe dans un sens inverse par rapport à la dimension verticale de la centralisation et de la décentralisation. Notamment, *la centralisation augmente avec son développement vers la profondeur (les degrés inférieurs) de la hiérarchie des normes* et diminue au fur et à mesure qu'elle se limite aux degrés normatifs supérieurs (EISENMANN, *loc. cit.* p. 249); inversement, *l'autonomie, comme nous l'avons constaté dans le texte, augmente en s'étendant vers la hauteur (les degrés supérieurs) de la hiérarchie de l'ordre juridique* et diminue en proportion qu'elle se limite aux degrés normatifs inférieurs. D'autre part, *la décentralisation augmente en se développant vers la hauteur de la hiérarchie des normes* et diminue en se réduisant aux degrés inférieurs de cette hiérarchie (EISENMANN, *loc. cit.*); par opposition à celle-ci, *l'hétéronomie, comme nous l'avons vu, augmente en s'étendant vers la profondeur de la hiérarchie normative* et diminue à mesure qu'elle se restreint aux degrés supérieurs de la hiérarchie considérée.

par son origine, *limitée* et doit donc être exercée d'une façon *compatible* (*principe de compatibilité*) avec le système des règles statutaires supérieures et *conforme* à celui-ci (*principe de conformité*)³⁰.

20. Il résulte des développements qui précèdent que le *problème de l'autonomie (ou de l'hétéronomie ou de la semi-autonomie) administrative d'une collectivité se rapporte au problème de la procédure, suivant laquelle peut être établi ou révisé le statut administratif qui régit la collectivité déterminée*. Notamment la question est de savoir : par les organes de quelle collectivité est fixé ou peut être révisé le statut de l'organisation administrative d'une collectivité donnée : l'est-il uniquement par les organes propres à la collectivité déterminée? (*collectivité à statut administratif autonome*); ou par les organes de la collectivité déterminée agissant conjointement avec ceux d'une ou de plusieurs autres? (*collectivité à statut administratif conventionnel ou semi-autonome*); ou, enfin, uniquement par les organes d'une autre collectivité, sans le consentement de celle que le statut régit? (*collectivité à statut administratif hétéronome*).

Ainsi le *problème de l'autonomie (ou de l'hétéronomie etc.) administrative d'une collectivité n'a rien à voir avec le problème du cercle des personnes auxquelles s'adresse la compétence des organes administratifs, donc avec le problème de la centralisation (ou de la décentralisation etc.) administrative, avec lequel il ne doit pas être confondu*. Le *problème de l'autonomie (ou de l'hétéronomie etc.) administrative a trait au mode d'édition du statut administratif*, tandis que le *problème de la centralisation (ou de la décentralisation etc.) administrative concerne le fond du statut administratif*, puisqu'il se rapporte à l'étendue de la compétence personnelle des organes administratifs. Ce sont là deux données (d'une part le *mode d'édition* des normes, d'autre part le *fond* des normes) qui, de par leur nature, sont différentes et indépendantes l'une de l'autre, donc hétérogènes et irréductibles.

Donc, *ni le concept d'autonomie administrative ne coïncide avec la notion de décentralisation administrative — l'autonomie administrative n'étant pas incompatible avec un système de centralisation administrative; ni, inversement, le concept d'hétéronomie administrative ne coïncide avec la notion de centralisation administrative — l'hétéronomie administrative n'étant également pas incompatible avec un système de décentralisation administrative*.

30. Sur la distinction entre le *principe de compatibilité* ou de *non-contrariété* et le *principe de conformité*, auxquels correspondent deux notions du *principe de légalité*, V. l'étude ci-dessus mentionnée de Ch. EISENMANN, *Le droit administratif et le principe de légalité* (*Études et Documents*, 1957).

En effet, toute collectivité, qu'elle soit autonome ou hétéronome ou semi-autonome quant à son statut administratif, peut être régie ou bien suivant un système de centralisation administrative ou bien suivant un système de décentralisation (ou de semi-décentralisation) administrative. Autrement dit, le problème à résoudre, en vue de l'organisation de l'appareil administratif qui agira envers une collectivité, à savoir si les organes administratifs seront compétents à l'égard de la collectivité tout entière (organes administratifs centraux, centralisation administrative); ou à l'égard d'une partie seulement de ses membres (organes administratifs non-centraux, décentralisation administrative) etc., peut se poser pour n'importe quelle collectivité, voire indépendamment de la question si le statut administratif qui régit la collectivité considérée est autonome, hétéronome ou semi-autonome.

En conclusion, le problème de l'autonomie (ou de l'hétéronomie ou de la semi-autonomie) administrative des collectivités et le problème de la centralisation (ou de la décentralisation ou de la semi-décentralisation) administrative des collectivités, sont deux problèmes totalement distincts, indépendants et hétérogènes.

SECTION II

Institutions spécialisées en matière administrative

21. L'administration d'une collectivité politique peut, dans une certaine mesure, être assurée par des organes administratifs n'appartenant ni à celle-ci ni à une autre collectivité politique, mais à des *organismes distincts*, créés *ad hoc* par une ou plusieurs collectivités politiques en vue d'un objet déterminé; ces organismes sont désignés par des dénominations les plus diverses : « institutions spécialisées », « personnes morales administratives », « établissements publics » etc. Le trait commun de tous ces organismes, est qu'ils sont institués *en principe* par une ou plusieurs collectivités politiques pour des buts spéciaux, à savoir pour accomplir des *activités administratives spécialement définies par catégories*, lesquelles relevaient antérieurement, comme branches d'administration, de la compétence générale en matière administrative de la collectivité ou des collectivités déterminées. Ainsi les activités spéciales en cause, étant, pour ainsi dire, « détachées » de l'ensemble des tâches administratives qui incombaient respectivement aux collectivités d'origine, sont attribuées à des institutions créées à cet effet. Chacune de celles-ci, pour accomplir les attributions administratives dévolues, est *dotée d'organes administratifs qui lui sont propres*; notamment les organes considérés sont hiérarchiquement placés sous la direction d'une autorité suprême, distincte et indépendante (dans

une certaine mesure) à l'égard du pouvoir administratif des collectivités d'origine et de toute autre collectivité ou institution.

Ces institutions à compétence spéciale en matière administrative, qu'il s'agisse d'organismes relevant du droit interne³¹ ou du droit interna-

31. Sur les institutions administratives spécialisées relevant du droit interne, V. :

A.— (relativement aux « Etablissements publics » etc. du droit français) : BERTHÉLEMY H., *ibid.*, pp. 643 ss. MASPÉTIOL R., et LAROQUE P., *op. cit.*, pp. 49, 51, 69 ss., 338 ss. MICHOU D. L., *La théorie de la personnalité morale*, (3^e éd., 1932, mise à jour par L. TROTABAS), t. I, pp. 229 ss., 275, 360 ss., t. II, pp. 175 ss. HAURIOU M., ci-dessus, pp. 280 ss. BONNARD R., *ibid.*, pp. 55, 691 ss. FLÛTRE, *Essai sur la notion d'établissement public*, thèse, Lyon, 1945. ROLLAND L., *op. cit.*, nos 42-44, 259-264 ss. DRAGO R., *Les crises de la notion d'établissement public*, Paris, 1950 (et la préface de M. WALINE). CHÉNOT B., *Organisation économique de l'État*, Paris, 1951, nos 233 ss., pp. 213 ss. LAUBADÈRE A. DE, *op. cit.*, 1957, nos 1082 ss. TROTABAS L., *ibid.*, nos 182 ss. WALINE M., *op. cit.*, 1959, nos 594 ss. CONNOIS R., *La notion d'établissement public en droit administratif français*, 1959. SPILIOPOULOS Ep., *La distinction des institutions publiques et des institutions privées en droit français*, thèse, Paris, 1959 (et la préface de Ch. EISENMANN), pp. 25 ss. RIVERO J., *loc. cit.*, 1960, nos 521 ss. VEDEL G., *ibid.*, 1961, pp. 508-530.

B.— (relativement aux « Öffentlichen Anstalten » et « Stiftungen des öffentlichen Rechts » etc. du droit allemand) : FORSTHOFF E., *ibid.*, pp. 424 ss., 433 ss., 445 ss. JELLINEK W., *ibid.* pp. 178 ss., 513 ss. HERRNRITT R.H., *ibid.*, nos 18 (pp. 210 ss.), 19 (pp. 229 ss.), 20 (pp. 238 ss.). HATSHECK J., *ibid.*, pp. 496 ss. RUCK Er., *ibid.*, 1939, pp. 48 ss. WEBER W., *Die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts*, 1943. NEBINGER R., *ibid.*, 1949, pp. 136 ss., 157 ss. PETERS H., *ibid.*, 1949, pp. 112 ss. TUREGG K.E. VON, *ibid.*, 1949, pp. 34 ss.; du même, *Lehrbuch*, *op. cit.*, 1956, pp. 81 ss. GIESE Fr., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (3^e éd., 1952), pp. 38 ss. BENDER B., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, (2^e éd., 1956), pp. 80 ss. WOLFF H., *op. cit.*, 1959, § 34 I b 2, pp. 170 ss. Cf. ADAMOVICH L., *loc. cit.*, t. I, (5^e éd., 1954), pp. 64 ss. t. II, (5^e éd., 1953), pp. 50 ss., 53 ss.

C.— (relativement aux « enti pubblici non territoriali » du droit italien) : SALANDRA A., *loc. cit.*, 1921, pp. 234 ss., 246 ss., 371. FORTI (UGO), *op. cit.*, 1931, p. 193. PRESUTTI Er., *Istituzioni di Diritto amministrativo italiano*, t. 1, 3^e éd., Messine, 1931, n° 180. ZANOBINI G., *L'amministrazione locale*, 3^e éd., 1936, p. 147; du même, *Corso di diritto amministrativo*, t. III, 2^e éd., Milan, 1940, pp. 481 ss., 491, 493. D'ALESSIO Fr., *ibid.*, 1949, nos 241 ss. ROMANO S., *Diritto amministrativo. Scritti minori* (publiés par G. ZANOBINI), t. II, 1950, pp. 299 ss. VALLES A. DE, *ibid.*, 1951, nos 114, 144 ss. (: « Enti autarchici non territoriali »). FRAGOLA Umb., *ibid.*, 1954, nos 42, 45. VITTA. C., *loc. cit.*, 1954, n° 39. FERRARA Fr., *Le persone giuridiche* (2^e éd., Torino, 1956), nos 6, 43, 49.

D.— (relativement aux « personas morales de Derecho público institucionales » ou « entidades institucionales » du droit espagnol) : V. GARCÍA OVIEDO C., *op. cit.*, t. I, pp. 917 ss. GARRIDO FALLA F. *ibid.*

tional³², peuvent, en raison de la spécialisation de leur activité, être appelées en général *institutions spécialisées en matière administrative ou institutions administratives spécialisées*.

32. Sur les *institutions administratives spécialisées relevant du droit international*, V. *Charte des Nations Unies*, art. 57-59, 63-64. (Comp. art. 24 du *Pacte de la Société des Nations*). V. aussi SÉFÉRIADÈS S., *Principes généraux du droit international de la Paix*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, t. 34 (1930-IV), p. 310. Extrait, p. 134. GASCÓN Y MARIN J., *Les transformations du droit administratif international*, in *Recueil des Cours*, t. 34 (1930-IV), pp. 18, 48 ss. (: n° 6). SCELLE G., *Précis de droit des gens*, I, 1932, pp. 267 ss., (« organismes techniques »); du même, *Règles générales du droit de la paix*, in *Recueil des Cours*, t. 46 (1933-IV), pp. 488-489; *adde*, *Manuel de droit international public*, Paris, 1943, nos 29 ss., pp. 444 ss., 449; cf. p. 260 (n° 3). NÉGULESCO P., *Principes du droit international administratif*, in *Recueil des Cours*, t. 51 (1935-I), pp. 590 ss., 612 ss., 615 ss. DENDIAS M., *Les principaux services internationaux administratifs*, in *Recueil des Cours*, t. 63 (1938-I), pp. 247-366 ss. POLLACZEK G., *The United Nations and specialized Agencies*, dans *American Journal of International Law*, 1946, vol. 40, n° 3, pp. 592-619. BLAU G., *Les institutions spécialisées*, dans *Rev. gén. de dr. internat. public*, 1947, pp. 155-171. STUART KLOOZ M., *Analytical note on certain International Agencies in which the United States participates*, in *Amer. Journal*, 1947, vol. 41, n° 4, pp. 920-927. POTTER P., *An Introduction to the Study of International Organization*, 5^e éd., 1948, pp. 270-275. YUEN - LI LIANG, *The legal Status, privileges and immunities of the Specialized Agencies*, in *Amer. Journ.*, 1948, vol. 42, pp. 900-906. GOODRICH L. et HAMBRO Ed., *Charter of the United Nations*, Londres, 2^e éd., 1949, pp. 324 ss., 350 ss., 361 ss. (édit. franç. : *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel, 1946, pp. 287 ss., 301 ss.). BOURQUIN M., *L'humanisation du droit des gens*, in *Études en l'honneur de Georges SCELLE*, t. I, 1950, pp. 22 ss. CHAUMONT C., *Perspectives d'une théorie du service public à l'usage du Droit international contemporain*, *Études en l'honneur de G. SCELLE* t. I, pp. 130-142 (: « l'établissement public international »). DELBEZ L., *Les pouvoirs du Conseil économique et social*, *ibid.*, pp. 217-223. KELSEN H., *The law of the United Nations*, Londres, 1950, (« specialised agencies »), pp. 84, 146, 338 ss., 545; du même, *Principles of International Law*, New York, 1952, pp. 185 ss. KOPELMANAS L., *Le contrôle international*, in *Recueil des Cours*, t. 77 (1950-II), pp. 59-147. L'HUILLIER J., *Droit international public*, Paris, 1950, nos 221, 256 ss. VELLAS P. et INCHAUSPÉ L., *Les compétences du Conseil économique et social des Nations-Unies*, Paris, 1950, pp. 106-123. VERDROSS Alfr. von, *Völkerrecht*, 2^e éd., Vienne, 1950, pp. 415, 440 ss. (: Die Spezialorganisationen); du même, *Idées directrices de l'Organisation des Nations Unies*, in *Recueil des Cours*, t. 83 (1953-II), pp. 22 ss. SIBERT M., *Traité de droit international public*, Paris, t. II, 1951, n° 1419, p. 787. HILL N., *International Organization*, New York, 1952, pp. 128-129, 149-151, 196-199, 461-468, 521-526. VANDENBOSCH A. et HOGAN W., *The United Nations*, New York, 1952, pp. 158-164, 254-281. LABEYRIE - MÉNAHEM C. (Mme), *Des institutions spécialisées*, Paris, 1953 (Préface de P. MENDÈS - FRANCE). ROUSSEAU Ch., *Droit International public*, 1953, n° 232. REUTER P., *Institutions internationales*, Paris, Presses Universitaires, Collect. « Thémis », 1955, pp. 290 ss., 355 ss.; du même, *Droit international public*, Paris, Collect. « Thémis », 1958, p. 400. FERRARA Fr., *Le persone giuridiche*, 2^e éd., 1956, n° 60. ADAM H., *Les établissements publics internationaux* (avec préface de H. TEITGEN), Paris,

22. De telles *institutions administratives spécialisées* peuvent être en principe créées :

— soit par un État déterminé (*institutions administratives spécialisées d'État ou étatiques ou nationales*)³³.

— soit par une pluralité d'États (*institutions administratives spécialisées supra-étatiques (ou inter-étatiques) ou bien supra-nationales (ou internationales)*)³⁴.

— soit par une ou plusieurs collectivités infra-étatiques, par ex. une ou plusieurs communes (*institutions administratives spécialisées communales ou inter-communales*), un ou plusieurs départements (*institutions administratives spécialisées départementales ou inter-départementales*)³⁵ etc.

23. Les *institutions spécialisées en matière administrative* peuvent, dans le cadre du droit positif qui prévoit leur création, avoir la liberté de déterminer et réviser elles-mêmes leur organisation administrative; donc la possibilité de se donner leur propre *statut administratif*, suivant lequel elles pourront assurer l'accomplissement de leurs attributions et tâches spéciales par leurs propres organes administratifs, distincts et indépendants. Les institutions considérées qui ont la liberté de déterminer et réviser leur statut administratif par des organes à elles propres, lesquelles jouissent ainsi d'une *autonomie administrative* (V. ci-dessus, n° 18), peuvent être dites *institutions administratives spécialisées autonomes*³⁶.

1957. BASTID S. (Mme), *De quelques problèmes juridiques posés par le développement des organisations internationales*, in Études en l'honneur de Jean SPIROPOULOS, Bonn, 1957, pp. 35-42. GOODSPEED St., *The Nature and Function of International Organization*, New York, 1959, pp. 398-444. GOODRICH L., *The United Nations*, New York, 1959, pp. 273-277, 286-288. NICHOLAS H., *The United Nations as a political institution*, Londres, 1959, pp. 125-127, 137-142. MAC LAURIN J., *The United Nations and Power Politics*, New York, pp. 13, 308, 321. SCHWARZENBERGER G., *Manual of International Law*, Londres, t. I, 4^e éd., 1960, pp. 256, 257, 316-329. SERENI Ang., *Diritto internazionale*, t. 2, 2^e sect., Milan, 1960, pp. 1121-1146 (chap. XXV : « Gli Istituti specializzati »).

33. Par ex., les Chambres de commerce *nationales*; les offices *nationaux* de la navigation, du tourisme, etc.; les divers Ordres professionnels *nationaux* (des avocats, des médecins etc.); les Caisses *nationales* de Sécurité sociale, etc.

34. Par ex., l'Organisation *des Nations Unies* pour l'Éducation, la Science et la Culture (U.N.E.S.C.O.); l'Organisation *Internationale* du Travail (O.I.T.); l'Organisation *Mondiale* de la Santé (O.M.S.); l'Union Postale *Universelle* (U.P.U.), etc.

35. Par ex., les Hospices et les Hôpitaux *communaux*; les « Bureaux » de Bienfaisance et d'Assistance *communaux*; les Syndicats de *communes*. Les Chambres de commerce *départementales*. Les Caisses *régionales* de Sécurité sociale, etc.

36. Les idées exposées plus haut relativement à la valeur juridique du statut administratif d'une collectivité ainsi qu'à la variation possible du rang hiérarchique des normes qui composent le statut considéré (V. ci-dessus, n° 19) sont en principe valables également en ce qui concerne les statuts des institutions administratives spécialisées.

Par opposition à celles-ci, les institutions administratives spécialisées qui ne sont pas maîtresses de leur statut administratif, mais qui le reçoivent tout fait et déterminé « du dehors » — par les organes d'une collectivité politique — peuvent être dites *institutions administratives spécialisées hétéronomes*.

Enfin, il se peut que des institutions administratives spécialisées aient, dans le cadre de la compétence qui leur est attribuée, la liberté de fixer et reviser leurs statuts mais que ceux-ci, suivant le droit positif, nécessitent l'approbation, donc le consentement, d'une collectivité politique qui est habituellement celle d'origine. Aussi les institutions considérées peuvent-elles être appelées *institutions administratives spécialisées semi-autonomes*.

24. Le phénomène des institutions administratives spécialisées, que nous avons décrit ci-dessus, en lignes générales, n'est autre que le phénomène même de ce qu'on appelle la « décentralisation par services » suivant la doctrine française de même nom³⁷.

Le phénomène considéré, comme on vient de le voir, se rapporte essentiellement au *problème de la direction de certaines branches spéciales d'administration* : telles branches d'administration, au lieu de relever d'une autorité suprême d'ordre *politique*, sont érigées en Administrations distinctes, avec un chef propre et indépendant, habituellement un *technicien* ou un groupe de *techniciens*. Ainsi le fait qu'un certain ensemble de tâches administratives est confié à une nouvelle hiérarchie d'organes administratifs, distincte et indépendante par son chef, assure à celle-ci le caractère d'une *Administration indépendante*.

Donc, l'essentiel du problème de la création des institutions administratives spécialisées, ou, ce qui revient au même, le trait caractéristique de la « décentralisation par services », c'est d'accorder à une ou plusieurs branches d'administration une certaine *indépendance* à l'égard des autorités hiérarchiques suprêmes d'une collectivité politique^{38, 39}.

37. Cf. la critique faite par M. Ch. EISENMANN sur la théorie de la « décentralisation par services », dans *Centralisation et Décentralisation* pp. 23 ss. V. également ci-après, p. 769.

38. Notamment, comme il a été si judicieusement remarqué par M. Marcel WALINE, « lorsqu'on crée un établissement public, c'est qu'on veut faire échapper la gestion du service confiée à cet établissement au pouvoir du ministre, pour la confier soit aux principaux intéressés, soit à des techniciens[...]. On veut affirmer le pouvoir du technicien contre celui des hommes politiques », V. WALINE M., *ibid.*, n° 609. Qu'il nous soit permis de surenchérir : la constatation de notre éminent maître est valable non seulement pour les institutions administratives spécialisées relevant du droit interne, mais aussi *mutatis mutandis* pour celles relevant du droit international administratif.

39. D'autre part, c'est en second plan, en principe, que se pose *le problème de l'autonomie (ou de l'hétéronomie etc.)* des institutions administratives spécia-

Or, le problème de l'*indépendance* des organes des institutions administratives spécialisées, n'affecte point le problème de l'*étendue de la compétence des organes administratifs* et n'a rien à voir avec lui. Aussi le problème de la centralisation et de la décentralisation administratives des personnes envers lesquelles sont compétents les organes des institutions administratives spécialisées en demeure-t-il absolument intact. En vérité, toute institution administrative spécialisée (qu'elle soit autonome, hétéronome ou semi-autonome) peut avoir des organes propres aussi bien centraux que non-centraux. Autrement dit, il est toujours une question à part de savoir si, pour des raisons habituellement d'opportunité, les institutions administratives spécialisées seront, pour l'accomplissement de leurs attributions, organisées suivant un système administratif centralisateur ou décentralisateur.

En conclusion, *le problème de l'indépendance des institutions administratives spécialisées et le problème de la centralisation (ou de la décentralisation ou de la semi-décentralisation) administrative sont deux problèmes tout différents, distincts et hétérogènes.*

TROISIÈME PARTIE

CAS DE CENTRALISATION ET DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVES DES PARTICULIERS; CAS DE CENTRALISATION ET DE DÉCENTRALISATION ADMINISTRATIVES DES AGENTS ADMINISTRATIFS

25. Les personnes auxquelles s'adresse la compétence normatrice de l'appareil administratif, donc les *sujets passifs* des activités normatrices virtuelles (possibles) peuvent être :

— soit des *particuliers*, à savoir des individus n'ayant pas la qualité d'agent public, autrement dit de « simples citoyens »;

— soit des *agents administratifs* en personne, donc des organes administratifs en leur élément personnel (V. ci-dessus, p. 737). Aussi se peut-il qu'un organe administratif soit à la fois le *sujet actif* d'une activité déterminée qu'il est compétent d'adresser, et le *sujet passif* relevant de la compétence d'un autre organe administratif.

Ainsi selon qu'ils relèvent de la compétence d'un organe administratif central ou non-central, les agents administratifs, tout comme les particuliers, peuvent être *centralisés* ou *décentralisés* sur le plan administratif.

lisées,— ce qui se rapporte d'ailleurs (V. ci-dessus, n° 20) au *mode d'édition du statut administratif*, suivant lequel pourront être accomplies les activités attribuées aux institutions considérées.

Les observations ci-dessus conduisent à la constatation suivante : c'est que le problème de la centralisation et de la décentralisation administratives peut être considéré par rapport aussi bien des particuliers que des agents administratifs. Il y a donc à discerner d'une part, l'aspect *de la centralisation et de la décentralisation administratives des particuliers*; d'autre part, l'aspect *de la centralisation et de la décentralisation administratives des agents administratifs*. Ce sont deux aspects du problème, lesquels, si connexes qu'ils soient, ne coïncident pourtant pas exactement ⁴⁰.

En effet, les cas de *centralisation et de décentralisation administratives des particuliers* ont trait à l'organisation et à l'état de dépendance juridique des particuliers à l'égard des organes administratifs (centraux ou non-centraux). L'aspect considéré du problème concerne *l'administration dite « extérieure »*, à savoir les rapports de l'appareil administratif avec les particuliers; ou, ce qui revient au même, il porte sur le règlement des activités que les organes administratifs peuvent adresser *au dehors de l'appareil administratif*. Aussi se mettent en cause deux données distinctes : d'une part, une collectivité de particuliers; d'autre part, l'appareil administratif déterminé.

Inversement, les cas de *centralisation et de décentralisation administratives des agents administratifs* ont trait à l'organisation et à l'état de dépendance juridique des agents administratifs à l'égard d'autres organes administratifs. Cet aspect du problème concerne *l'administration dite « intérieure »*, à savoir les rapports entre les organes administratifs, *au sein de l'appareil administratif* lui-même. En d'autres termes, il a trait aux activités administratives portant sur la condition personnelle, *le statut personnel* des agents administratifs (modes d'investiture, notation, avancement, rémunération, discipline, mutations, modes de désinvestiture, etc.). Aussi l'aspect considéré ne met-il en cause que la seule structure interne de l'appareil administratif considéré *en soi, indépendamment de tout rapport avec la collectivité des particuliers*.

Les organes administratifs appartenant à n'importe quelle collectivité ou institution — qu'il s'agisse d'une collectivité étatique, supra-étatique ou infra-étatique, ou d'une institution spécialisée nationale, supra-nationale ou infra-nationale — peuvent être compétents :

- soit uniquement envers des particuliers;
- soit uniquement envers des agents administratifs;
- soit à la fois envers des particuliers et des agents administratifs.

Or, un organe administratif, en tant que *sujet actif de la compétence*, peut, relativement à une activité déterminée, être *en principe* :

40. Cf. LAUBADÈRE A., *op. cit.*, 1957, n° 73.

A/ *central ou non-central à l'égard des particuliers*, selon qu'il est respectivement compétent, relativement à une activité déterminant leur comportement, envers l'ensemble ou une fraction d'une collectivité. Ce sont les cas où les *centralisés* ou les *décentralisés* sont des *particuliers* (*centralisation ou décentralisation des particuliers*).

B/ *central ou non-central à l'égard des agents administratifs*, selon qu'il est respectivement compétent, relativement à une activité concernant leur statut personnel, envers la totalité ou une partie des agents administratifs d'une collectivité ou d'une institution. Ce sont les cas où les *centralisés* ou les *décentralisés* sont des *agents administratifs*, en tant que *sujets passifs* de la compétence (*centralisation ou décentralisation des agents administratifs*).

Notamment,

26. I. quant *aux cas de centralisation (ou de décentralisation) administrative des particuliers*,

A.—a/ les particuliers peuvent être *centralisés* relativement à une certaine activité administrative,— pour prendre les cas les plus typiques :

— soit à *l'échelon étatique*, voire envers un organe administratif de la collectivité étatique³¹ ou envers un organe administratif d'une institution spécialisée d'État ou nationale³² ;

— soit à *l'échelon supra-étatique*, voire envers un organe administratif d'une collectivité supra-étatique³³ ou bien d'une institution spécialisée supra-étatique ou internationale³⁴ ;

31. Cas de *centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'État*. Le ministre ou tout autre organe administratif d'État qui, relativement à une activité administrative, a compétence normatrice envers l'ensemble de la collectivité étatique, est un organe *central* envers les particuliers qui la constituent. Les particuliers relevant de lui sont *centralisés à l'échelon étatique à l'égard d'un organe administratif d'État*.

32. Cas de *centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'une institution spécialisée nationale ou d'État*. Si un organe administratif, p. ex., d'une Caisse nationale de sécurité sociale est, relativement à une *activité d'assurance sociale*, compétent envers l'ensemble des particuliers qui composent la collectivité étatique, il est un organe *central* à l'égard des particuliers-membres de l'État. Aussi les particuliers considérés *sont-ils centralisés, sur le plan étatique, à l'égard d'un organe administratif d'une institution spécialisée nationale*.

33. Cas de *centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'une collectivité inter-étatique*. L'organe administratif d'une Confédération d'États déterminée, lequel — relativement à une certaine activité administrative — est compétent envers l'ensemble des particuliers des États confédérés, est un organe administratif *central* envers tous les particuliers de la Confédération considérée. *Les particuliers en cause sont ainsi centralisés à l'échelon d'une Confédération d'États à l'égard d'un organe administratif confédéral*.

34. Cas de *centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'une institution spécialisée internationale*. P. ex., un organe administratif de l'UNESCO, lequel — relativement à une *activité d'éducation, scientifique ou*

— soit à l'échelon *infra-étatique*, voire envers un organe administratif d'une collectivité *infra-étatique*³⁵ ou bien d'une institution spécialisée *infra-étatique*³⁶.

b/ les particuliers peuvent être *décentralisés*, relativement à une activité administrative — pour prendre aussi les cas les plus typiques :

— soit *au sein d'une collectivité étatique*, voire à l'égard de l'appareil administratif ou bien d'une collectivité *étatique*³⁷ ou bien d'une institution spécialisée d'État ou nationale³⁸. Or, un organe administratif *non-central*

culturelle — a compétence envers tous les États - membres de l'UNESCO, est un organe *central* à l'égard des États considérés, donc envers les particuliers qui composent les collectivités étatiques respectives. Aussi, *les particuliers considérés sont-ils centralisés à l'échelon international à l'égard d'un organe administratif d'une institution spécialisée internationale.*

35. *Cas de centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'une collectivité infra-étatique.* P. ex., un organe administratif communal, que ce soit le conseil municipal ou le maire ou tout autre organe administratif d'une commune, lequel, relativement à une activité administrative déterminée, est compétent envers l'ensemble des particuliers constituant la collectivité communale, est un organe *central* envers les particuliers-membres de la commune ; ceux-ci sont, par conséquent, *centralisés sur le plan communal envers un organe administratif de la commune.*

36. *Cas de centralisation administrative des particuliers envers un organe administratif d'une institution spécialisée infra-étatique.* P. ex., si un organe administratif d'une Chambre de commerce *départementale* est compétent, relativement à une activité de *l'administration du commerce*, envers l'ensemble des particuliers - membres d'un département, il est un organe *central* par rapport aux particuliers considérés : ceux-ci sont donc *centralisés sur le plan départemental, à l'égard d'un organe administratif de la Chambre de commerce départementale en cause.*

37. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif de l'État.* P. ex., le *Préfet*, en tant qu'*organe administratif d'État*, qui, relativement à une certaine activité administrative, a compétence envers seulement une fraction de la collectivité étatique, que constituent les particuliers - membres d'un département, est un organe *administratif d'État non-central* à l'égard de la collectivité étatique. Partant, les particuliers - sujets passifs de sa compétence sont *décentralisés*, puisqu'ils relèvent d'un organe *non-central*; notamment, ils sont *centralisés* au sein de la collectivité étatique, sur le plan *départemental*, envers *l'appareil administratif de l'État.*

38. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif d'une institution spécialisée nationale.* P. ex., à supposer qu'un organe d'une Caisse nationale de sécurité sociale est — relativement à une activité d'*assurance sociale* — compétent seulement envers une fraction de la collectivité étatique, soit un département ; il est un organe *non-central* à l'égard de la collectivité étatique. Ainsi, les particuliers relevant de sa compétence sont, pour l'activité déterminée, *décentralisés au sein de la collectivité étatique, sur le plan départemental, envers l'appareil administratif de la Caisse nationale de sécurité sociale en cause.*

d'une collectivité ou d'une institution spécialisée étatiques peut être compétent envers une subdivision de l'État, notamment sur le plan soit communal, inter-communal, ou infra-communal; soit départemental, ou inter-départemental; soit régional, etc. ; aussi les particuliers relevant dudit organe sont-ils *décentralisés* sur le plan respectif ³⁹ ;

— soit *au sein d'une communauté supra-étatique*, voire à l'égard de l'appareil administratif ou bien de la communauté *supra-étatique* déterminée ⁴⁰ ou bien d'une *institution spécialisée* créée par cette communauté ⁴¹. Or, un organe administratif *non-central* d'une communauté ou institution spécialisée supra-étatiques ou internationales peut être compétent envers: soit certains seulement d'entre les États-membres composant une région de la communauté supra-étatique considérée, soit un seul État-membre, soit encore une fraction d'un État-membre. Ainsi les particuliers relevant de l'organe international non-central de la communauté ou de l'institution supra-étatiques déterminées sont *décentralisés* sur le plan respectif ⁴² ;

— soit *au sein d'une collectivité infra-étatique*, voire à l'égard de l'appareil administratif ou bien de la *collectivité infra-étatique* détermi-

39. V. les cas mentionnés aux notes 37 et 38 ci-dessus.

40. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif d'une communauté supra-étatique*. P. ex., l'organe administratif d'une Confédération d'États, lequel — relativement à une activité administrative déterminée — a compétence envers une certaine *région*, composée de deux ou plusieurs États-membres de la communauté donnée, est un organe confédéral administratif *non-central* à l'égard de l'ensemble de la communauté inter-étatique ci-dessus. Ainsi, les particuliers (des États-membres) auxquels s'adresse la compétence partielle de cet organe administratif, sont, relativement à l'activité déterminée, *décentralisés, au sein de la Confédération d'États déterminée, sur le plan régional, envers l'appareil administratif de la Confédération d'États en cause*.

41. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif d'une institution spécialisée internationale*. P. ex., un organe administratif de l'OMS, chargé, dans une certaine région composée de deux ou plusieurs États-membres (ou dans un seul État-membre) de l'« Organisation », de déployer *une activité relative à la santé ou la lutte contre la maladie*, est un organe *non-central*, par rapport à la communauté totale des États-membres de l'OMS. D'où, les *particuliers* (de l'État ou des États-membres), destinataires de la compétence partielle de l'organe considéré sont, relativement à l'activité déterminée, *décentralisés, au sein de la communauté totale des États-membres de l'« Organisation », sur le plan régional (ou à l'échelon d'un seul État), à l'égard de l'appareil administratif de l'OMS*.

42. V. les cas mentionnés aux notes 40 et 41 ci-dessus.

née⁴³ ou bien d'une *institution spécialisée* créée par cette collectivité⁴⁴. Or, un organe administratif *non-central* d'une collectivité ou institution spécialisée infra-étatiques peut être compétent : soit envers une partie distincte (définie par un critère territorial) de la collectivité infra-étatique considérée, soit envers une ou plusieurs catégories personnelles de particuliers.

B. et puis, les particuliers-membres d'une collectivité déterminée (qu'elle soit étatique, supra-étatique ou infra-étatique) peuvent être *centralisés* ou *décentralisés* :

— ou bien à l'égard de l'*appareil administratif propre à la collectivité considérée*, selon qu'ils relèvent respectivement d'un organe *central* ou des organes *non-centraux* de la collectivité en cause;

— ou bien à l'égard de l'*appareil administratif d'une collectivité plus large* dont la collectivité qu'on envisage fait partie avec d'autres, selon qu'ils relèvent respectivement d'un organe *central* ou *non-central* de cette collectivité (composée) plus large. Or, les organes appropriés de toute collectivité qui fait partie avec d'autres d'une collectivité plus vaste sont des organes *non-centraux* par rapport à celle-ci, la plus large, puisqu'ils sont compétents uniquement envers une partie (la collectivité-fraction) de la collectivité la plus étendue⁴⁵; aussi les administrés

43. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif d'une collectivité infra-étatique.* P. ex., à supposer qu'un organe administratif d'une *collectivité départementale* est — relativement à une certaine activité — compétent soit envers un ou plusieurs groupements de collectivités communales (voire envers un ou plusieurs « *Syndicats de communes* »), soit même envers une seule commune, est un organe administratif *départemental non-central* à l'égard de la collectivité départementale. Aussi, les particuliers qui relèvent de lui sont-ils — relativement à l'activité déterminée — *décentralisés*, au sein de la collectivité départementale, sur le plan, selon le cas, intercommunal ou simplement communal, *envers l'appareil administratif de la collectivité départementale considérée.*

44. *Cas de décentralisation administrative des particuliers à l'égard de l'appareil administratif d'une institution spécialisée infra-étatique.* P. ex., un organe administratif d'une *Chambre de commerce départementale*, lequel — relativement à une activité de l'*administration du commerce* — n'est compétent qu'envers soit un ou plusieurs groupements de communes, soit même une seule commune, est un organe administratif *non-central* d'une institution spécialisée départementale à l'égard de la collectivité départementale. Les particuliers — sujets passifs de la compétence de cet organe sont donc — relativement à l'activité déterminée — *décentralisés*, au sein de la collectivité départementale, sur le plan respectivement intercommunal ou communal, *par rapport à l'appareil administratif de la Chambre de commerce départementale considérée.*

45. A supposer une collectivité *infra-étatique*, p. ex., une commune, certains de ses organes, *considérés par rapport à celle-ci*, peuvent être des organes administratifs *centraux*, s'ils sont compétents à l'égard de l'ensemble de la commune (p. ex. le maire, le conseil municipal, etc.); mais les mêmes organes, *considérés par rapport*

relevant de la compétence des organes non-centraux par rapport à la collectivité la plus large sont-ils *décentralisés* à l'égard de l'appareil de cette plus large collectivité.

Dans le premier cas, où il s'agit de centralisation ou de décentralisation des membres d'une collectivité en son propre sein, on peut parler avec M. Ch. EISENMANN⁴⁶, de *centralisation (ou décentralisation) administrative intérieure* de la collectivité déterminée. Dans le second cas, où il s'agit de centralisation ou de décentralisation des membres d'une collectivité par rapport à l'appareil administratif *extérieur* à celle-ci, lequel appartient à une collectivité plus large qu'elle, on peut dire, suivant aussi M. EISENMANN⁴⁷ qu'il y a *centralisation (ou décentralisation) administrative extérieure* de la collectivité considérée.

Ainsi, on peut dire que *toute collectivité est susceptible de deux sortes de centralisation administrative et de deux sortes de décentralisation administrative: intérieure et extérieure*⁴⁸ — exception faite seulement de la *communauté internationale universelle* qui (vu que, par définition, elle engloberait la totalité des collectivités humaines et que, partant, elle ne pourrait pas être partie d'une collectivité plus vaste qu'elle) ne saurait être susceptible que de centralisation ou décentralisation administrative *intérieure*.

27. II. quant aux cas de *centralisation (ou de décentralisation) administrative des agents administratifs*,

A. les agents administratifs d'une certaine collectivité ou institution (spécialisée en matière administrative) étatiques, supra-étatiques ou infra-étatiques peuvent — relativement à tous ou à certains points concernant *leur statut personnel* — relever d'un organe ou d'organes *centraux* à leur égard, donc être *centralisés*, voire même :

à une collectivité plus large que la commune, p. ex., l'État, sont des organes *non-centraux*, puisque leur compétence ne s'étend qu'à une fraction de l'État, qu'est la commune. Il en est de même, *mutatis mutandis*, des organes d'un « État-membre » d'un *État fédéral* : ils peuvent être *centraux* à l'égard de l'État-membre auquel ils appartiennent, s'ils sont compétents envers l'État-membre considéré tout entier; mais ils sont en tout cas des organes *non-centraux par rapport à l'État fédéral* qui englobe l'État-membre déterminé, puisqu'ils ne sont compétents que pour une fraction de l'État fédéral qu'est l'État-membre.

46-47. V. les profondes analyses de M. Ch. EISENMANN sur les notions de centralisation (ou décentralisation) intérieure et extérieure des collectivités, *ibid.*, (Quatrième partie), pp. 231 ss.

48. Exemples : les membres d'une *commune* peuvent être *centralisés* ou *décentralisés* sur le plan administratif : soit à l'égard de l'appareil administratif communal approprié et indépendant (*centralisation ou décentralisation administrative intérieure d'une commune*); soit à l'égard de l'appareil administratif de l'État qui la comprend (*centralisation ou décentralisation extérieure de la commune*). Les administrés d'un *État* peuvent être centralisés ou décentralisés soit à l'égard de l'appareil administratif de l'État considéré (*centralisation ou décentralisation administrative*

— soit au sein, à l'intérieur de l'appareil administratif de leur propre collectivité⁴⁹ ou institution spécialisée en matière administrative⁵⁰. Dans ces cas, on peut parler de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs* d'une collectivité ou institution spécialisée déterminée;

— soit à l'égard d'un organe ou des organes d'une autre collectivité ou institution spécialisée *plus large* qui comprend celle à laquelle ils

intérieure d'un État); soit par rapport à l'appareil administratif d'un État fédéral, composé de plusieurs « États - membres » y compris l'État considéré (*centralisation ou décentralisation administrative extérieure d'un « État - membre »*).

49. A.— Cas de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs d'un État unitaire* (envers un organe administratif de l'État). Par exemple, un Ministre est en principe — relativement aux points les plus importants du statut personnel des agents — un organe *central* envers la totalité des agents administratifs d'État qui appartiennent au Ministère qu'il occupe. Les agents administratifs d'État considérés sont ainsi *centralisés à l'égard du Ministre respectif*.

B.— Cas de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs d'une certaine collectivité supra-étatique* (envers un organe administratif de la même collectivité supra-étatique). Par ex., les agents administratifs d'un État fédéral peuvent — relativement à une certaine activité portant sur leur statut personnel — relever d'un organe ou d'organes administratifs fédéraux *centraux* à leur égard et être, donc, *centralisés envers eux*.

C.— Cas de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs d'une collectivité infra-étatique* (envers un organe administratif de la même collectivité). Par exemple, le Conseil Municipal (ou le Maire, ou tout autre organe administratif d'une commune) lequel — pour une certaine activité concernant le statut personnel des agents — a compétence envers tous les agents administratifs de la collectivité communale déterminée, est un organe *central* à l'égard d'eux, et ceux-ci sont donc *centralisés (sur le plan communal) envers lui*.

50. A.— Cas de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs d'une institution spécialisée étatique*. Par exemple, un organe administratif d'une Caisse nationale de Sécurité Sociale, lorsque — relativement à une activité relative au statut personnel des agents — il a compétence envers l'ensemble des agents administratifs de cette institution, est un organe *central* envers eux; lesquels sont, donc, *centralisés à son égard (au sein de la « Caisse » déterminée)*.

B.— Cas de *centralisation administrative intérieure des agents administratifs d'une institution spécialisée internationale*. Par exemple, le Directeur Général de l'UNESCO est en principe — relativement aux plus importantes activités concernant la condition personnelle des agents du secrétariat — un organe *central* à l'égard de l'ensemble des agents administratifs (du secrétariat) de l'UNESCO; aussi les agents considérés sont-ils *centralisés (au sein de l'UNESCO) envers lui*.

C.— En suivant la méthode utilisée dans les notes précédentes, on peut aisément appliquer la notion de *centralisation administrative intérieure au sein de l'appareil administratif d'une institution spécialisée infra-étatique*. Il en est ainsi, par ex., pour les agents administratifs d'une Chambre de commerce *départementale*, lorsque — relativement à leur statut personnel — ils relèvent d'un organe *central* de la « Chambre » déterminée.

appartiennent ⁵¹. Dans ce cas, il y a lieu de parler de *centralisation administrative extérieure* des agents administratifs d'une collectivité ou institution déterminée.

B. d'autre part, une catégorie ou des catégories données d'agents administratifs de la même collectivité ou institution étatiques, supra-étatiques ou infra-étatiques peuvent — relativement à certains points de leur statut personnel — relever d'organes *non-centraux*, donc être *décentralisés*, notamment :

— soit à l'intérieur de l'appareil administratif de *leur propre* collectivité ou institution spécialisée ⁵². Dans ce cas, on peut parler de

51. Exemple typique du cas de *centralisation administrative extérieure d'agents administratifs d'une certaine collectivité* (envers un organe ou des organes d'une collectivité plus large) : les Maires, bien qu'organes administratifs des collectivités communales respectives, peuvent — relativement à leur régime disciplinaire — relever des *organes d'État centraux* à l'égard de l'ensemble des Maires de l'État. Ainsi, suivant le droit français, le Maire peut être suspendu de ses fonctions pour une certaine durée (de trois mois) par le Ministre de l'Intérieur et ensuite encore, être révoqué par décret du Premier Ministre (V. WALINE M., *ibid.*, n° 527. VEDEL G., *ibid.*, p. 502). Dans ces cas disciplinaires, les Maires relevant d'un organe administratif central d'une collectivité (État) plus large que la commune, donc d'un organe *extérieur* par rapport à la commune, sont *extérieurement centralisés* sur le plan administratif, notamment à l'égard de l'appareil administratif de l'État.

52. Cas de *décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs d'un État « unitaire »* : s'il est vrai que les agents administratifs d'État — relativement à leur statut personnel — sont en principe *centralisés* à l'égard du Ministre qui coiffe le Ministère auquel ils appartiennent, il se peut néanmoins que — relativement à certains points, même de moindre importance, de leur condition personnelle — des catégories d'agents administratifs d'État relèvent des organes d'État *non-centraux*. Par ex., dans les cas où le Préfet est compétent pour infliger certaines sanctions disciplinaires ou accorder des congés d'une certaine durée aux agents administratifs d'État en fonction dans son département, les agents considérés sont *décentralisés sur le plan départemental au sein de l'appareil administratif d'État*. — En utilisant *mutatis mutandis* cette manière de penser à propos des agents administratifs d'une *collectivité supra-étatique* ou même *infra-étatique*, lesquels — pour certaines modifications de leur statut personnel — relèvent respectivement d'organes administratifs non-centraux de leur propre collectivité (supra-étatique ou infra-étatique), on peut avoir les cas de : *décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs au sein de l'appareil d'une collectivité supra-étatique* (p. ex., des agents administratifs *fédéraux* décentralisés au sein de l'appareil administratif d'un État *fédéral* déterminé) ou *d'une collectivité infra-étatique* (p. ex., des agents administratifs *départementaux* (ou *communaux*, etc.) décentralisés au sein de l'appareil administratif d'une collectivité *départementale* (ou *communale*, etc.)). — De même, on peut établir des cas de : *décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs* (relativement à leur statut personnel) *au sein de l'appareil d'une institution* (spécialisée en matière administrative) : *d'ordre étatique* (p. ex., décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs d'une Caisse *nationale* de sécurité sociale, lorsqu'ils

décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs d'une collectivité ou institution spécialisée déterminée;

— soit par rapport à l'appareil administratif d'une collectivité ou institution spécialisée *plus vaste*⁵³. Dans ces cas, on peut parler de *décentralisation administrative extérieure* d'agents administratifs d'une collectivité ou institution spécialisée déterminée.

Aussi peut-on dire que *les agents administratifs de toute collectivité ou institution administrative spécialisée sont susceptibles de deux sortes de centralisation administrative et de deux sortes de décentralisation administrative: intérieure et extérieure*, exception faite seulement des agents administratifs de la *communauté internationale universelle*, lesquels ne sauraient être susceptibles que de centralisation (ou décentralisation) *administrative intérieure*.

CONCLUSION

D'après ce qui précède, on pourrait aboutir aux conclusions suivantes :

A. Le problème de la centralisation ou de la décentralisation se rapporte uniquement à l'étendue de la *compétence personnelle* des organes : selon que, pour une certaine activité, les organes (législatifs, administratifs ou juridictionnels) sont compétents envers la totalité d'une collectivité donnée (organes centraux) ou envers des fractions distinctes de la collectivité considérée (organes non-centraux), on peut dire que,

relèvent des organes *non-centraux* de la « Caisse » considérée) ; *d'ordre supra-étatique* (p. ex., décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs de l'UNESCO, lorsqu'ils relèvent des organes non-centraux de l'UNESCO); ou *d'ordre infra-étatique* (p. ex., décentralisation administrative intérieure d'agents administratifs d'une Chambre de commerce *départementale*, lorsqu'ils relèvent des organes *non-centraux* de la « Chambre » considérée).

53. Exemple typique du cas de *décentralisation administrative extérieure* d'agents administratifs d'une certaine collectivité. Les Maires, en tant qu'organes administratifs des collectivités communales, peuvent (selon le droit français), dans certains cas disciplinaires, être suspendus de leurs fonctions pour la durée d'un mois par les Préfets respectifs, à savoir par des organes administratifs *non-centraux* de l'État, donc par des organes (non-centraux) *extérieurs* par rapport à la commune (L. du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, art. 86). Dans ces cas, les Maires sont *extérieurement décentralisés sur le plan administratif, notamment à l'égard de l'appareil administratif de l'État*. — Il en serait de même dans le domaine supra-étatique, lorsque des organes administratifs des États - membres relèvent, en certains points de leur statut personnel, des organes *non-centraux* de l'État fédéral déterminé : cas de *décentralisation administrative extérieure* d'agents administratifs d'États-membres par rapport à l'appareil administratif de l'État fédéral.

relativement à l'activité déterminée, il y a respectivement centralisation ou décentralisation (législative, administrative ou juridictionnelle) (V. ci-dessus, nos 6-15).

B. La théorie de la centralisation ou de la décentralisation doit être distinguée de la théorie des « personnes morales ». En effet, les théories considérées correspondent à deux problèmes hétérogènes et indépendants l'un à l'égard de l'autre.

Or, d'après la doctrine traditionnelle française, les notions de centralisation et de décentralisation seraient rattachées à la notion de la personnalité morale. Ainsi, d'une part, la centralisation aurait trait à la « personne morale » de l'État, voire seulement aux activités administratives de l'État, de sorte que la notion de *centralisation* serait considérée comme synonyme de celle d'*administration étatique*; d'autre part, la décentralisation se rapporterait à des « personnes morales » autres que l'État : plus particulièrement, la décentralisation se présenterait sous deux modalités : 1°) la « *décentralisation territoriale* » et 2°) la « *décentralisation par services* » ou « *spéciale* ». Notamment, la « *décentralisation territoriale* » consisterait à « retirer du bloc des services d'État certains blocs de services à caractère local » pour les confier à des collectivités « territoriales ou locales », telles que les communes et les départements, en les dotant de la « personnalité juridique » (entendons : la « *décentralisation territoriale* » consisterait à attribuer à des collectivités infra-étatiques, définies par un critère territorial ou spatial, le droit de s'administrer elles-mêmes, à savoir le pouvoir de régler leurs affaires administratives par des organes propres). Ensuite, la « *décentralisation par services* » consisterait à conférer la « personnalité juridique » à des services publics déterminés, ce qui serait réalisé par le procédé technique de la création des « établissements publics » (entendons : la « *décentralisation par services* » consisterait à rendre indépendantes des branches d'administration à compétence spéciale d'une collectivité politique en les érigeant en organismes distincts que sont les *institutions administratives spécialisées*)⁵⁴.

54. Sur les deux aspects de la notion de décentralisation (« *décentralisation territoriale* » et « *décentralisation par services* ») suivant la doctrine traditionnelle française, V. plus particulièrement, BERTHÉLEMY H., *ibid.*, pp. 114-115. BONNARD R., *ibid.*, pp. 314 ss., 685. DUEZ P. et DEBEYRE G., *ibid.*, nos 114-117. HAURIOU M., *ibid.*, pp. 86 ss. LAUBADÈRE A. DE, *ibid.*, nos 105 ss. MICHOD L., *ibid.*, t. I, pp. 335, 345, 360. RIVERO J., *ibid.*, pp. 262 ss. (nos 306-310). ROLLAND L., *ibid.*, n° 161. TROTABAS L., *ibid.*, nos 112, 182. VEDEL G., *ibid.*, p. 461. WALINE M., *ibid.*, nos 430, 438. V. aussi les autres ouvrages cités ci-dessus, p. 734, note 3, et LETOURNEUR M., *La décentralisation en France* (Rapport présenté aux « Premières Journées juridiques franco-yougoslaves », Paris, 23-25 mai 1956), in *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1956, n° 4, pp. 608-617.

Qu'il nous soit permis de croire que la doctrine traditionnelle ainsi conçue ne reflète pas exactement le vrai sens du problème de la centralisation et de la décentralisation.

En effet :

a. Tout d'abord, en ce qui concerne l'*administration étatique*. S'il est certain que tous les organes administratifs d'État sont en principe intégrés dans une *hiérarchie personnelle*, qu'ils sont donc hiérarchisés, et, par voie de conséquence, quant à leur condition personnelle, centralisés à l'égard d'une autorité hiérarchique suprême, il n'en est pas moins vrai que tous les organes administratifs d'État ne sont pas compétents envers l'ensemble de la collectivité étatique. Il y a, en réalité, des organes administratifs d'État qui n'ont de pouvoir de décision définitif qu'envers des fractions distinctes de l'État, à savoir des collectivités infra-étatiques, qui sont donc des organes *non-centraux*, les activités émanant d'eux étant ainsi *décentralisées*; ce qui prouve que *le jeu de la décentralisation peut avoir lieu au sein même de l'administration étatique*.

b. Ensuite, en ce qui concerne la notion de « *décentralisation par services* », celle-ci n'a aucun rapport avec le phénomène de la *centralisation* ou de la *décentralisation* au sens de l'étendue de la compétence personnelle envers la totalité ou des fractions distinctes d'une collectivité. En vérité, le phénomène de la « *décentralisation par services* » ou « *spéciale* », ainsi que la doctrine classique le conçoit, se réalise par le procédé des *institutions administratives spécialisées*, à savoir par le fait de retirer des compétences spéciales à l'appareil administratif d'une collectivité politique pour les confier à des organes distincts jouissant d'une certaine indépendance à l'égard des autorités hiérarchiques suprêmes de la collectivité considérée. Or, certains organes des institutions administratives spécialisées peuvent être compétents envers la totalité de la collectivité politique d'origine, donc *centraux*, et d'autres, compétents envers des fractions respectives distinctes de la collectivité considérée, donc *non-centraux*; partant, *il se peut qu'au sein des institutions administratives spécialisées soit réalisé non seulement le système de la décentralisation mais aussi celui de la centralisation*.

c. Enfin, quant au phénomène de la « *décentralisation territoriale* », la doctrine traditionnelle ne l'entend pas comme un problème concernant uniquement l'étendue de la compétence personnelle des organes administratifs qui agissent envers les collectivités infra-étatiques. S'il en était ainsi, l'emploi du terme de *décentralisation* serait exact en ce cas et répondrait au vrai sens du problème de la décentralisation.

Mais la notion de *décentralisation administrative* (« *territoriale* ») est, dans la doctrine classique, considérée comme *une notion complexe* :

« elle se décompose en éléments divers [...] et le critère qui permet de la distinguer de la centralisation n'est pas également simple pour chacun de ces éléments » (LAUBADÈRE A. DE, *loc. cit.*, n° 73). Plus particulièrement, « ramené à son contenu essentiel le terme de décentralisation évoque l'idée d'une collectivité locale qui, bien qu'englobée dans une autre collectivité plus vaste, s'administre elle-même, gère elle-même ses propres affaires » (LAUBADÈRE A. DE, *ibid.*, p. 62, n° 74); en d'autres termes, et « en résumé, [...] pour caractériser une autorité décentralisée : c'est plutôt l'indépendance à l'égard du gouvernement, qui doit être retenue ; [...] l'élection est le moyen le plus habituel d'assurer cette indépendance » (WALINE M., *ibid.*, p. 273, n° 439).

Il est donc clair que l'élément essentiel et à la base de la notion de « décentralisation territoriale » telle que la conçoit la doctrine traditionnelle est en dernière analyse le principe de l'indépendance personnelle (ce qui se rapporte à la condition personnelle) des organes des collectivités infra-étatiques. Mais alors, le terme de décentralisation s'écarte de son sens propre, qu'est la notion de compétence personnelle limitée (organe non-central) envers des fractions distinctes d'une collectivité déterminée, et il devient un terme à contenu hétérogène, puisqu'il se compose en définitive d'éléments tout différents et dissemblables qui sont, de surcroît, l'étendue de la compétence personnelle (élément se rapportant au statut fonctionnel des organes) et l'indépendance personnelle des organes propres d'une collectivité infra-étatique (élément se rapportant au statut personnel des organes). CARRÉ DE MALBERG l'avait déjà, depuis longtemps, très justement remarqué : « lorsqu'une province ou commune a reçu de l'État le droit de gérer ses affaires par des organes propres agissant en son nom et non pas au nom de l'État », affirmait l'illustre et clairvoyant auteur de la *Théorie générale de l'État* (t. I, 1920, p. 170, note 14), « ce n'est plus assez dire que de parler de décentralisation. La vérité est alors qu'il y a administration de la collectivité subalterne par elle-même, c'est-à-dire administration indépendante (encore que s'exerçant sous la surveillance de l'autorité centrale), et non pas seulement administration décentralisée. C'est ce que le mot *Selbstverwaltung* des Allemands exprime plus exactement que le terme usuel des auteurs français, décentralisation ».

C. Le problème de la centralisation ou de la décentralisation (ou de la semi-décentralisation) administratives doit être distingué du problème de l'autonomie ou de l'hétéronomie (ou de la semi-autonomie) administratives : le premier se rapporte au fond du statut administratif qui régit une collectivité ou une institution administrative spécialisée ; le second, au mode d'édition du statut administratif considéré (V. ci-dessus, nos 16-20).

Une collectivité étatique ou infra-étatique — qu'elle soit centralisée ou décentralisée sur le plan administratif ou bien en elle-même (*centralisation ou décentralisation administratives intérieures*, V. ci-dessus, n° 26, B), ou bien par rapport à une collectivité plus vaste qu'elle (*centralisation ou décentralisation administratives extérieures*, V. *ibid.*) — peut être régie par un statut administratif autonome ou hétéronome (ou semi-autonome). Or, le statut administratif considéré peut être autonome, hétéronome ou semi-autonome soit dans toute sa dimension normative verticale, donc dans toute la hiérarchie des normes qui le composent, soit jusqu'à un degré donné de cette hiérarchie (V. ci-haut, n° 19, pp. 750 ss.).

Aussi, ne semble-t-il pas être tout à fait exact de dire d'une façon absolue que « *la décentralisation territoriale (...) réalise l'autonomie de la collectivité décentralisée* dans le cadre d'une circonscription locale » (LAUBADÈRE A. DE, *ibid.*, n° 105, p. 73). Bien sûr, il se peut qu'une collectivité décentralisée soit *autonome* (les termes d'autonome et d'autonomie étant pris au sens développé dans la présente étude). Mais il se peut aussi qu'elle ne le soit pas. En effet, il n'est pas exclu, par exemple, que le statut régissant l'organisation administrative, donc le statut administratif d'une *collectivité extérieurement décentralisée* soit *hétéronome*, du moins jusqu'à un degré normatif donné; tel est même le cas des communes et des départements de France : ce sont des *collectivités extérieurement décentralisées*, à savoir par rapport à l'État, et pourtant *leur statut administratif est hétéronome au degré législatif*⁵⁵.

D. Le problème de la centralisation ou de la décentralisation administratives peut être posé aussi bien à l'égard des particuliers qu'envers des agents administratifs (V. ci-dessus, nos 25 ss.).

Or, ces deux aspects du problème peuvent ne pas coexister. En

55. Cf. WALINE M., *loc. cit.*, n° 409, p. 252 : « *D'autres personnes morales [...]* ont reçu du législateur une organisation toute faite; c'est le cas du département, de la commune.— Le département est régi par une loi du 10 août 1871 qui s'applique uniformément à tous les départements français, sans qu'aucun conseil général puisse y déroger.— Pour la commune, c'est la loi municipale du 5 avril 1884 qui, pour toutes les communes de France (sauf Paris) a déterminé les pouvoirs respectifs du conseil municipal et du maire, le mode d'élection de chacun d'eux, et il n'appartient au conseil municipal d'aucune commune de modifier cette organisation [...]. Le Conseil d'État [...] a rappelé qu'il n'appartient pas à un conseil municipal [...] de modifier l'organisation municipale telle qu'elle est établie par la loi (C.E., 28 oct. 1932, Lafitte, S., 1933. 3. 65, note Mestre; D., 1933. 3. 3) ».

Aussi, les collectivités infra-étatiques considérées, bien qu'extérieurement décentralisées au sein de l'État, sont-elles *hétéronomes* à partir et au dessus du degré législatif de leur statut administratif.

effet, de multiples systèmes sont concevables et possibles. Nous en mentionnons quelques-uns, des plus typiques.

Ainsi, il se peut qu'un organe administratif :

— soit *central* à l'égard seulement des agents administratifs d'une collectivité ou d'une institution spécialisée, sans qu'il ait compétence envers des particuliers (*centralisation des agents administratifs seulement*);

— soit *central* à l'égard seulement des *particuliers* et *centralisé* lui-même, quant à sa condition personnelle, envers une autorité hiérarchique suprême d'une collectivité politique ou d'une institution administrative spécialisée (*combinaison de centralisation des particuliers avec centralisation des agents administratifs compétents*).

— soit *non-central* à l'égard des particuliers mais *centralisé*, quant à sa situation personnelle, envers une autorité suprême d'une collectivité politique ou d'une institution administrative spécialisée (*combinaison de décentralisation des particuliers avec centralisation des agents administratifs compétents*);

— soit *non-central* envers à la fois des particuliers et des agents administratifs, mais *centralisé* lui-même, quant à sa condition personnelle (*combinaison de décentralisation à la fois des particuliers et des agents administratifs—sujets passifs de la compétence avec centralisation des agents administratifs—sujets actifs de la compétence*).

— soit *non-central* à l'égard des particuliers et *décentralisé* lui-même, relevant d'un organe administratif non-central d'une collectivité politique ou d'une institution spécialisée (*combinaison de décentralisation des particuliers et de décentralisation des agents administratifs compétents*), etc.

E. Le problème de la centralisation ou de la décentralisation, loin d'être propre à l'administration étatique, comme le considère la doctrine traditionnelle, peut être également posé aussi bien pour une collectivité supra-étatique ou infra-étatique que pour une institution spécialisée nationale, supra-nationale ou infra-nationale.

Aussi semblait-il justifié de considérer le problème de la centralisation ou de la décentralisation comme un problème fondamental d'importance majeure relevant du droit public général.