

Règlements locaux et règlements nationaux

Bertrand FAURE - Professeur à l'Université de Nantes

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 42 (LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES) - JANVIER 2014

Résumé : La difficulté de situer la place respective des règlements du gouvernement et des règlements des collectivités territoriales dans l'exécution des lois de décentralisation tient assurément à ce que la matière est originalement dominée par le principe constitutionnel de libre administration (art. 72 alinéa 3). Il s'ensuit que les besoins d'expression réglementaire des collectivités se fondent mal dans les solutions de droit commun de l'action administrative qui laissent une très large primauté au gouvernement. Pour autant, la jurisprudence ne livre pas de solutions certaines qui permettraient de situer les rapports entre les deux pouvoirs réglementaires sur des principes de droit clairs et constants.

La controverse sur le pouvoir réglementaire qu'exercent les collectivités territoriales s'est affirmée relativement récemment avant de connaître des développements complexes par la présentation de thèses de plus en plus nuancées. L'investissement dont le sujet fait l'objet exprime le besoin de renforcement de la juridicité des rapports entre l'État et les collectivités territoriales dont l'examen apporte un autre éclairage que la réalité socio-politique qui focalisait jusque là les attentions des chercheurs. Il faut dire que la logique sous-jacente au système traditionnel de la décentralisation, trop marqué par la toute-puissance de la loi sur l'organisation administrative, constituait un obstacle à l'éclosion d'une problématique sur le sujet. On pouvait toujours prendre une vue des possibilités réglementaires des collectivités à partir des lois de transfert des compétences, le règlement se singularisant par le caractère général et impersonnel du procédé normatif affecté à leur prise en charge. Il était notamment possible d'établir, sur le fondement des lois historiques du 10 août 1871 et 5 avril 1884, la compétence générale des départements et des communes à régler spontanément tout besoin administratif de leur population. Somme toute, l'analyse linéaire du droit législatif comme condition et comme limite du pouvoir réglementaire local suffisait à prendre toute la mesure du sujet, les éléments d'analyse problématique faisant défaut. Ceux-ci émergeront avec la suprématie effective du droit constitutionnel à partir des années 1970 et la construction d'un ordre normatif visant à contenir le pouvoir législatif en l'assujettissant à des normes supérieures, ce qui ne pouvait aller sans conséquence sur l'exercice du pouvoir réglementaire dans l'État. Désormais, la réflexion juridique empruntera une logique déductive envisageant de dégager aussi nettement que possible les niveaux successifs de la loi, du pouvoir réglementaire du gouvernement et de celui des autorités des collectivités territoriales.

Mais l'apparition de la notion de Constitution au cœur du sujet ne fera qu'accentuer son glissement vers l'incertitude et la complexité. La réhabilitation de l'Exécutif réintroduisant celui-ci au centre du dispositif de production des normes joue en faveur de la soumission à son égard des administrations secondaires, qu'elles soient territoriales, ordinales ou de régulation, fournissant des éléments positifs en faveur de la (re)centralisation du pouvoir réglementaire. Ceux-ci allaient remplir une fonction critique, jouer comme une machine de guerre à l'encontre de l'État décentralisé depuis les années 1980, remettant en cause le privilège des autorités des collectivités territoriales pour exécuter librement les lois leur confiant des responsabilités nouvelles.

Lancée à l'occasion du colloque d'Angers portant, en 1983, sur l'élaboration du statut de la fonction publique territoriale, périodiquement réactivé depuis, la controverse doctrinale se manifestait au départ par l'extrême éclatement des positions aussi riches qu'inconciliables entre elles. Celles-ci recouvraient néanmoins une opposition fondamentale entre ceux pour qui les solutions des juges faisaient application du droit commun (art. 21 C.), le droit des collectivités territoriales n'étant qu'une branche indifférenciée du droit public qui régit l'administration, et ceux qui, au contraire, soulignaient le particularisme des règles auxquelles sont soumis les rapports entre la loi, les règlements nationaux et les règlements locaux touchant à un domaine originalement couvert par le principe de libre administration des collectivités territoriales (art. 72 al. 3 C.). Dans un consensus prudent, le gros de la doctrine se range progressivement du côté de la première option nonobstant certains particularismes demeurant ignorés ou peu explicables. Il faut dire que les causes de l'irréductible complexité du sujet remontent à sa structure scientifique, à son positionnement disciplinaire à l'articulation entre le droit administratif et le droit constitutionnel, à la prépondérance du point de vue contentieux avec toutes les marges d'incertitude qui entourent les solutions des juges ou leur extrême subtilité, voire les contradictions secrètes rapproché des conclusions des rapporteurs publics ou de l'avis du Conseil d'État du 15 novembre 2012 tentant une synthèse officielle mais pas toujours claire sur le sujet⁽¹⁾. Ici au moins autant que sur d'autres questions, la jurisprudence, qui reste rebelle aux explications et aux généralisations, prête insuffisamment matière à systématisation sur un sujet où partisans et adversaires de la décentralisation ne demandent qu'à tirer parti des incertitudes, des silences jurisprudentiels, afin d'étayer leur position à l'encontre de la

position contraire. Voilà pourquoi la controverse n'est pas sans attrait même si elle paraît discutable sur un plan pratique. Tout cela aboutit à tenter des constructions intellectuelles alliant, jusqu'à l'exagération, à la connaissance du droit la subtilité et le goût des nuances.

Nous réserverons cette étude à l'articulation entre le pouvoir réglementaire local et le pouvoir réglementaire national (décrets, arrêtés ministériels). Le sujet peut investir d'autres problématiques mais celle-ci reste centrale. Nous proposerons de montrer que les besoins d'expression réglementaire des collectivités se fondent mal dans les solutions du droit commun de l'action administrative qui ne peuvent tout-à-fait en rendre compte. Leur cadre habituel ne peut servir de manière tout-à-fait satisfaisante.

I – Le pouvoir réglementaire local à l'épreuve du droit commun des habilitations législatives

Ce cadre commun est classiquement déterminé par la théorie des habilitations législatives et l'autorisation faite au législateur, en son nom, de répartir les compétences administratives, les autorités secondaires pouvant, à ce titre, détenir des parcelles de pouvoir réglementaire nécessaires à leur prise en charge. Jamais réprouvée par la doctrine, cette pratique a reçu consécration formelle sous la V^e République, s'agissant notamment du cas des autorités administratives indépendantes, mais dans une mesure limitée toutefois, ce pouvoir ne pouvant leur être concédée que selon des habilitations étroitement définies, garantissant de ce fait les marges d'intervention complémentaire du gouvernement par décret. Tout se passe comme si le droit constitutionnel donnait efficacité à un nouvel ordre réglementaire autour de la vocation prioritaire du gouvernement à assurer l'exécution des lois (art. 21 C.). C'est logiquement dans cette mesure que le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales semblait pouvoir être reçu, du moins chez tous ceux qui le voyaient devoir s'exprimer de manière « *résiduelle* » (L. Favoreu, 1984), c'est-à-dire sur les points que n'aurait pas préalablement réglé le pouvoir réglementaire national.

Il était permis de se demander dans quelle mesure la réécriture de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution par la révision du 28 mars 2003, posant que les collectivités « ... *disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences* », constituait un élément nouveau susceptible de modifier les solutions. Cette proclamation était-elle porteuse d'une nouvelle définition des relations entre la loi, le règlement national et le règlement local ? La réponse pouvait être décevante puisque cette innovation ne disait rien sur la manière dont le pouvoir réglementaire local doit s'établir. On pouvait seulement constater qu'il s'agissait toujours d'un pouvoir exercé pour l'exécution des lois au vu de cette précision redondante qu'il doit être prévu « ... *pour l'exercice de leurs compétences* » qui sont légalement déterminées d'une part, et dans le cadre de la libre administration des collectivités selon « ... *les conditions prévues par la loi* » (même art.) d'autre part. Il était d'ailleurs permis de déduire ce résultat en faveur du *statu quo* du silence entretenu par la réforme de 2003 qui n'organisait, par ailleurs, aucun retrait exprès du pouvoir qu'exerce l'Exécutif, ce dernier pouvant continuer à s'emparer du travail d'exécution des lois que les collectivités doivent mettre en œuvre et le régir, nécessairement selon des conditions uniformes pour tout le territoire national. Si cela était nécessaire pour s'en convaincre, la lecture des travaux parlementaires révélait le peu d'attention réservé par les réformateurs à ce sujet. En cherchant seulement à lever les derniers doutes sur l'aptitude législative à confier des compétences réglementaires aux collectivités, ceux-ci avaient répondu à un état dépassé de la connaissance du sujet⁽²⁾.

Néanmoins, la référence constitutionnelle dont peuvent se recommander les autorités des collectivités territoriales joue favorablement au profit d'une catégorie spéciale de pouvoir réglementaire. Son exercice est plus susceptible de porter la marque de cette reconnaissance supérieure, de se développer selon des traits originaux et de tenir en échec les solutions restrictives dégagées par le juge constitutionnel à l'égard des autorités administratives indépendantes ne pouvant disposer par des règles générales que sur le fondement d'habilitations légales étroitement définies (*supra*). D'ailleurs, sur les terrains d'intervention des autorités de régulation et des collectivités territoriales les différences s'accusent : alors que les domaines propres aux premières sont généralement couverts par les libertés (communication, économique...) qui ne sauraient être régies que par la loi à défaut de tout pouvoir réglementaire, ceux où interviennent les secondes coïncident avec la nécessité qu'une collectivité d'habitants s'administre librement, au moins dans une certaine mesure, sans quoi notre administration ne serait pas décentralisée. Il n'est que d'opposer aux positions restrictives des juges constitutionnels à l'égard des autorités administratives indépendantes, les solutions traditionnelles des juges administratifs reconnaissant aux collectivités territoriales des facultés pour compléter spontanément les lois ou les décrets qu'elles doivent mettre en œuvre (CE 13 févr. 1985, *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération de Cergy-Pontoise*, *Rec. p. 37* ; *AJDA* 1985, p. 271, note J. Moreau ; *RFDA* 1985 p. 367, note J.-C. Douence et obs. L. Favoreu ; CE 10 juin 1988, *Département de l'Orne c/ Gandon*) ou pour exercer la compétence réglementaire de façon générale dans l'intérêt de prendre en charge tout besoin nouveau ou complémentaire de la population (CE Ass., 29 juin 2001, *Commune de Mons-en-Baroeul*, *Rec. p. 298*, *AJDA* 2002 p. 42, note Y. Jegouzo). Notre droit administratif suivant de près la Constitution, ses progrès récents en faveur de la décentralisation, comme ce fût le cas pour les droits fondamentaux ou pour l'intégration européenne, peuvent appeler les juges à se déterminer selon les positions les plus constructives. Nonobstant, un double rappel au sein de l'avis du Conseil d'État du 15 novembre 2012 retentit comme deux signaux négatifs n'autorisant pas d'espoir particulier : celui du caractère purement recognitif, sur ce point, de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 d'une part, celui de la

jurisprudence constitutionnelle du 17 janvier 2002 – antérieure à la révision – d'autre part, reconnaissant l'aptitude des collectivités décentralisées à adopter « certaines » – mais non pas toutes – modalités d'exécution des lois, rappelant ainsi, s'il le fallait, que le pouvoir réglementaire local doit accepter de s'exercer en concurrence avec les décrets du gouvernement. Les collectivités territoriales doivent néanmoins à cette dernière jurisprudence une grande souplesse, voir une totale indétermination à préciser l'articulation entre les deux pouvoirs réglementaires, abandonnant ce soin au juge administratif. Il s'ensuit que les principes d'articulation refléteront fâcheusement cette origine : précisés pour chaque cas particulier, parfois pour des réalités propres à la matière (fiscalité, fonction publique territoriale...), jamais sans concision ni goût pour l'extrême subtilité, ces principes demeurent difficiles à généraliser de façon parfaitement cohérente dans l'intérêt de rendre le problème du pouvoir réglementaire local, tout à la fois, plus intelligible, plus assimilable, et plus prévisible. Néanmoins, une orientation générale se fait sentir : face au développement contemporain des sources de réglementation dans l'État – corporations depuis les années 1970, collectivités territoriales et autorités administratives indépendantes depuis les années 1980 – le pouvoir général du gouvernement apparaît comme une solution autrement plus certaine et ancrée dans notre régime de droit public. Et il n'est pas nécessaire de heurter beaucoup le texte constitutionnel de 2003 qui ne formule aucune garantie concrète au profit des collectivités, pour maintenir le droit sur une certaine continuité faite de solutions peu décentralisatrices.

II. – Le pouvoir réglementaire local à l'épreuve du droit commun du contentieux administratif

A déchiffrer complètement le sujet du pouvoir réglementaire local, on se rend compte que sa précarité d'exercice face aux décrets repose, en grande partie, sur les méthodes contentieuses du juge administratif. Non pas que celui-ci invente forcément des solutions rigoureuses à l'égard des collectivités territoriales, mais il leur applique ses solutions générales qui sont la conséquence de résultats jurisprudentiels déjà acquis et qui conviennent plus ou moins bien avec les besoins de ces collectivités : le régime de l'entrée en vigueur des lois et la technique de l'écran législatif ont pour effet d'admettre largement la compétence exécutive du gouvernement et de priver le pouvoir réglementaire local d'une protection juridictionnelle efficace.

A - Le pouvoir réglementaire local à l'épreuve du régime de l'entrée en vigueur des lois

L'idée d'une centralisation normative aggravée par les principes du contentieux administratif s'est d'abord ressentie à ce niveau : on a vu la volonté décentralisatrice du législateur faire les frais d'une intervention gouvernementale et ceci au point d'effacer toute habilitation aux collectivités. L'illustration vient du droit de la fonction publique territoriale. Que ce soit en matière de régime indemnitaire⁽³⁾ ou de détermination du temps de travail⁽⁴⁾, des décrets d'exécution ont imposé une stricte équivalence de traitement entre les fonctionnaires territoriaux et les fonctionnaires de l'État, alors même que le législateur avait renvoyé la détermination de ces points aux assemblées délibérantes des collectivités – non sans certaines limites il est vrai –. Voilà ces assemblées vouées à mettre fidèlement en œuvre la réglementation nationale alors que les parlementaires avaient délibérément exclu de leurs dispositions tout renvoi exprès à un décret d'exécution. L'intention décentralisatrice a tourné court, le dernier mot restant au gouvernement. Mais au nom de sa mission d'exécution des lois, le gouvernement peut-il restreindre la portée d'une habilitation ? Ce faisant, celui-ci ne se borne plus à un travail administratif d'exécution des lois, il modifie la loi. À supposer que son intervention puisse se recommander des possibilités offertes par l'article 21 de la Constitution, cela ne devrait pas l'autoriser à négliger la séparation matérielle des fonctions législative et exécutive.

Evidemment, on n'ignore pas que l'Exécutif a pour tâche d'intégrer la loi dans le droit positif et que, dans ce but, il peut être amené à prendre tous les compléments nécessaires sans lesquels la loi ne serait pas applicable. Pourtant, en l'absence même de décret, il n'existe pas de vide juridique en droit des collectivités territoriales. A la différence des administrations spécialisées, les collectivités disposent d'une clause générale de compétence les autorisant, fût-ce à titre résiduel, à prendre en charge tout besoin lié à leur administration. De telle manière que ce qui n'est pas écrit au plan légal accède au pouvoir d'appréciation et de décision des collectivités. Ainsi les communes ont pu déterminer les règles d'organisation et de fonctionnement de leur comité d'hygiène et de sécurité que la loi les avait chargées de mettre en place mais dont elle n'avait que peu précisé les conditions d'installation, ni renvoyé ce soin à un décret (jurisprudence *Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy-pontoise*, préc.). C'est qu'entre l'inconditionnement des habilitations faites aux collectivités territoriales et la théorie de décentralisation il y a une complicité évidente. L'affirmation dans l'avis *Préfet du Calvados* de 1992 (préc.) selon laquelle la loi n'est pas applicable sans décret, pour classique qu'elle puisse paraître, n'est pas neutre. Cela revient à poser une chicane juridique dans le but d'interdire tout droit de libre application aux collectivités, l'État se réservant de définir lui-même les éléments d'application.

La nécessité pour le législateur d'habiliter expressément les interventions complémentaires du gouvernement allègerait le poids des incertitudes dans l'exercice concurrent des deux pouvoirs réglementaires. Mais cette solution pratique qu'on peut souhaiter, et même envisager au vu de la jurisprudence, n'est ni solide, ni certaine. En premier lieu, il faut bien voir que la production réglementaire du gouvernement trouve

commodément à s'adosser à des « articles balais » qui, en fin de chapitre ou de loi, lui permette de s'exprimer « en tant que de besoin ». En s'élargissant ainsi – comme l'habitude s'est prise –, les habilitations légales laissent toute possibilité au pouvoir réglementaire général du gouvernement de s'exprimer. En second lieu, de quelques positions tirées des conclusions des rapporteurs publics, avis ou décision de jurisprudence⁽⁵⁾, on croit ne pas pouvoir conclure en faveur d'une solution qui heurterait une pratique éprouvée de l'article 21 de la Constitution par laquelle aucune loi ne saurait empêcher le pouvoir réglementaire général du gouvernement de s'exprimer spontanément pour sa mise en oeuvre. Dans ces conditions, les efforts pour tenter de sécuriser le partage des responsabilités réglementaires en inscrivant à l'avance leur domaine respectif dans la loi semblent bien fragiles.

B. - Le pouvoir réglementaire local à l'épreuve de la théorie de l'écran législatif

Mieux. Il faut bien admettre que les extensions de compétence gouvernementale ne sont pas admissibles en matière de libertés. Or elles prennent pied sur le terrain constitutionnel de la libre administration qui ne peut être régi que *par* la loi, et non pas *en vertu* de la loi transférant au gouvernement l'exercice de sa propre compétence pour déterminer les principes fondamentaux de la libre administration. Il était évident en matière indemnitare, comme en matière de temps de travail, que le rétablissement d'une stricte parité dans les décrets d'exécution, quand bien même ceux-ci pouvaient trouver appui sur un renvoi légal général les autorisant, constituait une contrainte pour les collectivités et, qu'en cela, seule la loi pouvait la décider⁽⁶⁾. L'explication est qu'en vertu de sa technique de l'écran législatif, le juge administratif n'examinera pas la constitutionnalité des décrets dès lors qu'une loi s'interpose entre eux et la Constitution, comme c'est systématiquement le cas en droit des collectivités territoriales en vertu du principe de libre administration.

Mais les collectivités qui ont le droit pour elles peuvent désormais faire efficacement entendre leur cause par la voie d'une question prioritaire de constitutionnalité. La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence serait, en effet, susceptible d'être discutée dans le cadre de cette procédure dès lors qu'elle affecte la libre administration identifiée en tant que « droit » au sens de l'article 61-1 de la Constitution.

Au total, on doit bien constater que l'application des traits communs du droit administratif conduit à des résultats décevants sur le plan de la décentralisation. Tout se passe comme si la théorie de la décentralisation se résumait à une théorie institutionnaliste, notre droit garantissant l'autonomie élective des autorités locales mais sans pouvoir leur assurer l'intangibilité des règles de compétence. Il ne faut pas prendre ce résultat pour une nécessité de notre Constitution. Sans doute, le gouvernement y trouve son investiture par l'article 21 dont l'interprétation jurisprudentielle assure la soudure entre le droit constitutionnel et le droit administratif. Pour autant jamais le juge constitutionnel n'a réservé à la compétence exclusive du gouvernement un domaine matériel pour l'exécution des lois, sorte de seconde législation constituée des premiers principes généraux d'exécution (mode de scrutin pour élire les membres d'une commission locale par exemple)⁽⁷⁾. Encore moins ne l'a-t-il autorisé à méconnaître le principe de libre administration en agissant à la place du législateur.

Le passage du contrôle de légalité au contrôle de constitutionnalité laisse suggérer cette conséquence : tout se passe comme s'il existait une géométrie sélective de la loi, celle-ci ne pouvant habilitier le gouvernement, explicitement ou tacitement, qu'à prendre des mesures strictement complémentaires sans effets contraignants nouveaux à l'égard de l'administration décentralisée, alors que rien ne lui interdit de confier des compétences discrétionnaires aux collectivités en les habilitant en termes généraux pour qu'elles fassent face aux besoins nouveaux ou complémentaires qui se présenteraient à elles. L'interposition du droit constitutionnel de la libre administration entre la loi et les pouvoirs réglementaires d'exécution engendre donc une dissymétrie dans l'expression de ces derniers, produisant le cantonnement du pouvoir réglementaire national, celui-ci devant s'effacer là où il sera possible d'admettre l'intervention réglementaire des collectivités. La négation du premier profite à l'expression du second. Ce mécanisme original dont il peut être rendu compte sur le fondement du principe de libre administration est important. On peut se convaincre du résultat jurisprudence à l'appui. Le problème qu'à eu à résoudre le Conseil d'État dans son célèbre arrêt *Institution Notre-Dame du Kreisker* et les détails de sa motivation peuvent éclairer ce principe de répartition entre les pouvoirs réglementaires dans un sens profitable aux autorités décentralisées. Sans doute ne s'agit-il pas d'un arrêt des plus récents mais il permet d'établir que l'émergence de la solution dans notre droit est bien plus ancienne que la formulation qu'en donne la Constitution de 1958 sur le fondement du principe de libre administration. Il y est jugé que la loi ne prévoyant aucun mécanisme de contrôle sur l'utilisation d'une subvention d'une collectivité perçue par un établissement d'enseignement libre, le ministre de l'Éducation nationale ne pouvait en instituer par circulaire réglementaire. L'arrêt ajoute surtout qu'« *il ne saurait appartenir qu'à cette assemblée de subordonner, le cas échéant, l'octroi de cette subvention à l'acceptation par cet établissement d'un tel contrôle particulier* ». Le commissaire du gouvernement Tricot prête cette explication à la solution des juges : « *nous ne voyons pas quel droit le ministre peut invoquer pour apporter cette restriction nouvelle aux libertés des collectivités locales* »⁽⁸⁾. Finalement, existe-t-il une liaison entre le pouvoir réglementaire qu'exercent les collectivités et leur principe constitutionnel de libre administration ? Il est difficile de répondre négativement. D'autres arrêts postérieurs, sans doute moins précisément motivés, confirmeront cette interprétation.

⁽¹⁾ Assemblée générale (section de l'Intérieur), Avis n° 387 095 du 15 nov. 2012, *AJDA* octobre 2013 note B. Faure (à paraître), à la lecture de

laquelle on renverra le détail des solutions du droit positif et leur commentaire.

(2) Il « *fallait lever le doute qui subsistait sur la capacité du législateur à confier aux collectivités locales les moyens d'appliquer une loi* » : Assemblée nationale, 2^e séance du vendredi 22 nov. 2002, assemblee-nationale.fr/12/cra/2002/076asp.

(3) CE avis 20 mars 1992, *Préfet du Calvados*, Rec. p. 123, AJDA 1992, p. 293, concl. H. Toutée, JCP1993-II, n° 22100, note O. Jouanjan, RFDA 1994 p. 770, note B. Faure ; CE 27 nov. 1992, *Fédération Interco-CFDT*, Rec. p. 426, AJDA 1993 p. 208, note F.-X. Aubry, RFDA 1994, note préc.

(4) CE 9 oct. 2002, Fédération des personnels des services des départements et des régions CGT-FO et Fédération nationale Interco-CFDT, AJDA 2002 p. 1404, note M.-C. de Montecler.

(5) L'arrêt du Conseil d'État du 9 octobre 2002, *Fédération des personnels des services des départements et des régions CGT-FO et Fédération nationale Interco-CFDT* (préc.) fonde l'intervention gouvernementale à la fois sur un renvoi législatif et sur l'article 21 de la Constitution, alors pourtant que chacun de ses deux titres se suffit à lui-même. Voir également, J. Arrighi de Casanova, conclusions sur CE Ass. 2 déc. 1994, *Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, Préfet du Nord* (1^{re} espèce) et *Commune de Cuers* (2^e espèce), Cahiers de la Fonction publique, mars 1995, p. 23 et CE avis 15 novembre 2012 préc. point 4 e.

(6) Il résulte de la jurisprudence constitutionnelle – établie de longue date – que le seuil de transition entre la compétence législative et la compétence réglementaire nationale en matière de libre administration locale est le suivant : dès lors qu'il s'agit d'imposer une obligation nouvelle aux collectivités, seule la loi est compétente à l'exclusion du pouvoir réglementaire (par ex. Cons. const., n° 64-29 L du 12 mai 1964, Rec. p. 37 ; 71-69 L du 1^{er} avr. 1971, Rec. p. 37 ; 76-89 L du 2 juin 1976, Rec. p. 52 ; 80-120 L du 30 déc. 1980, Rec. p. 78...).

(7) En ce sens l'avis du Conseil d'État précité du 15 novembre 2012 n'est pas clair. Voir sur cette présentation plus doctrinale que positive : J. Benoît, « La liberté d'administration locale », RFDA 2002 p.1065 ; P.-L. Frier, « Le pouvoir réglementaire local : force de frappe ou puissance symbolique », AJDA 2003 p. 559 ; G. Chavrier, *Le pouvoir normatif local, enjeux et débats*, LGDJ 2011.

(8) CE 29 janvier 1954, *Institution Notre-Dame du Kreisker*, RPDA 1954 p. 50, concl. B. Tricot, AJDA 1954-II bis 5, chron. M. Gazier et M. Long.