



UNIVERSITÉ PARIS 1

PANTHÉON SORBONNE

CIPCEA Prépa Concours :

Libellé de l'Épreuve : *Droit*

Date : *06/05/2025*

Groupe : ☐ 1 ou ☐ 2 (cocher la case correspondante)

NOTE de 0 à 20	NOM du correcteur	APPRÉCIATIONS EXPLIQUANT LA NOTE CHIFFRÉE
Note Master :	<i>17</i>	<i>Très bonne copie, problématique très claire, raisonnement bien constant, appuyé par de bonnes connaissances juridiques. La copie ne tombe pas dans les travers d'une condamnation sans appel de la diminution du rôle du Parlement et cherche à expliquer les évolutions vers-jointes à la montée en puissance d'autres acteurs dans la conception de la loi.</i>
Note Concours :		

SUJET TRAITÉ : *Qui fait la loi ?*

Le 3 mai 2025, le Premier ministre F. Bayrou a évoqué l'organisation d'un référendum portant sur un plan de redressement des finances publiques. Cette annonce témoigne d'une volonté de renforcer la participation citoyenne à la construction de la loi. En effet, la conception et l'approbation de la norme législative, qui crée des règles applicables aux citoyens, relève traditionnellement du Parlement, organe dépositaire du pouvoir législatif en vertu de la séparation des pouvoirs caractéristique de l'État de droit (article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789). Cependant, l'organisation des pouvoirs de

Ces
les pouvoirs
un rôle
exécutif
à

La V^{ème} République, déterminée par la Constitution du 4 octobre 1958, confère un rôle de quasi-législateur au pouvoir exécutif en renforçant ses prérogatives au sein de la procédure législative. De plus, la loi s'inscrit dans la hiérarchie des normes (Kelsen): à ce titre, elle est soumise au contrôle du pouvoir judiciaire qui,

a priori et a posteriori de son adoption, peut délimiter son contenu et sa portée. Enfin, l'implication de la France dans la construction européenne et les exigences accrues de participation citoyenne jouent également un rôle déterminant dans l'élaboration de la norme législative.

La multiplication des acteurs et des influences dans la construction de la loi, si elle répond à des exigences démocratiques, politiques, économiques et sociales, fait également craindre une forme de fragmentation, notamment dans le cadre d'un phénomène d'inflation législative.

Dès lors, l'intervention d'un nombre accru d'acteurs dans le processus de conception de la norme législative remet-elle en cause le caractère démocratique et souverain de la loi ?

Si l'organe législatif semble aujourd'hui concurrencé par différentes institutions nationales et internationales (F), les enjeux démocratiques qui se rattachent à la loi justifient le contrôle et la participation de plusieurs acteurs (K).

4. L'organe législatif, traditionnellement chargé de faire la loi, est aujourd'hui concurrencé par l'intervention d'autres acteurs institutionnels français et européens

A. Si le Parlement joue un rôle déterminant dans l'approbation de la loi, la V^{ème} République a renforcé les prérogatives du pouvoir exécutif en la matière.

Le Parlement français, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, est chargé de voter la loi (article 24 de la Constitution). En ce sens, il est l'unique dépositaire du pouvoir législatif en France, en sa qualité de représentant du peuple souverain (article 3 de la Constitution).

Le domaine de la loi (art. 34 C.) s'oppose ainsi au domaine réglementaire (art. 37 C.) et couvre des champs importants de l'action publique (loi fiscale, libre administration des collectivités, sécurité intérieure...). En votant la loi, le Parlement décide de l'entrée en vigueur ou de l'abandon d'une norme.

La Constitution de 1958 s'inscrit ainsi dans la continuité d'un régime parlementaire, dans lequel l'organe législatif demeure au centre de l'organisation des pouvoirs, notamment en raison de sa capacité à renverser le pouvoir exécutif (article 49 C.). Les parlementaires français jouent également un rôle de conception de la loi à travers l'initiative parlementaire et leur droit d'amendement. Ainsi, conformément à la tradition constitutionnelle française, l'organe législatif demeure central dans l'élaboration et l'adoption de la loi.

Cependant, la Constitution de 1958 a renforcé les pouvoirs de l'exécutif, lui permettant de jouer un rôle de quasi-législateur. En effet, le pouvoir exécutif possède un contrôle important de l'ordre du jour du Parlement, avec une priorité donnée aux projets de loi. Ces textes, issus du gouvernement, sont donc discutés et adoptés plus fréquemment que les propositions de lois déposées par les parlementaires. Cette tendance, accentuée lors de concordances entre majorité gouvernementale et parlementaire, confère un rôle prépondérant à l'exécutif dans la conception de la loi. De plus, plusieurs mécanismes prévoient une adoption facilitée pour les textes issus de l'exécutif. Ainsi, ce dernier peut être habilité par le Parlement à prendre des mesures dans le domaine de la loi avec le véhicule des ordonnances (art 38 C). Le gouvernement peut également décider d'un vote bloqué ou d'un vote à majorité renforcée avec le mécanisme de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Enfin, l'exécutif dispose de larges pouvoirs en matière fiscale avec la conception du projet de loi de finances (PLF) et l'interdiction d'amendements ^{parlementaires} augmentant les charges (art. 40 C). Cette organisation des pouvoirs, si elle répond à un objectif de stabilité politique, conduit à un empiètement de l'exécutif sur le pouvoir législatif et peut faire craindre une concentration du pouvoir trop importante.

B. L'inscription de la loi dans la hiérarchie des normes implique un contrôle juridique qui participe à déterminer les contours de la norme législative.

En amont de son entrée en vigueur, la loi est largement influencée par l'influence du droit européen. D'une part, la participation de la France à l'Union européenne^(*) (art 88-1 C) implique le respect de normes européennes déterminées par les traités. Ceux-ci ont en effet une autorité supérieure aux lois (art 55 C) : la norme législative est donc contrainte de respecter ces normes supérieures. Depuis 1989, le Conseil d'Etat (CE) est chargé d'effectuer un contrôle de conventionnalité de la loi (CE, 1989, Nicolo) : une loi contraire au droit européen doit donc être abrogée. Par anticipation, la loi est donc influencée par les traités européens. En outre, le droit dérivé issu du Parlement européen (règlements et directive) est traduit dans le droit national et ainsi, une large partie de dispositions législatives sont la traduction de normes européennes, notamment via l'adoption de lois portant diverses adaptations au droit de l'UE (DAPUE). En ce qui concerne le droit issu du Conseil de l'Europe, s'il ne s'agit pas d'un ordre juridique intégré à l'ordre national, le juge européen M. Guyomar soulignait que ce droit était intégré au droit national par un mécanisme d'anticipation et d'appropriation*. Ainsi, le droit européen, que sa portée soit exécutoire ou déclarative, contribue à l'adoption de la loi française.

* des jurisprudences de la CEDH.

En outre, au sein de l'ordre juridique français, la loi reste soumise à la Constitution et donc au contrôle du pouvoir judiciaire. En effet, au cours du processus législatif, le juge constitutionnel peut-être saisi afin de contrôler la constitutionnalité d'une loi (art 60 C). Le Conseil constitutionnel (CC) peut donc censurer une disposition législative qui méconnaîtrait la Constitution. En s'opposant ainsi à la volonté du législateur, le juge constitutionnel participe également à déterminer le contenu de la loi. Un exemple récent est la censure de plusieurs articles de la « loi immigration » qui contrevient au principe d'égalité (CC 2023, Loi immigration). Ce pouvoir a été étendu avec la révision constitutionnelle de 2008 et la mise en place de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) (art 61-1 C) qui établit un contrôle de la loi a posteriori. Enfin, en-dehors de ce contrôle qui a force obligatoire (art 62 C), le pouvoir judiciaire peut influencer le législateur à travers son rôle consultatif (CE saisi obligatoirement pour les projets de loi). Ces pouvoirs étendus ont conduit à la peur d'un « gouvernement des juges » qui ne feraient pas qu'exécuter la loi mais qui contribueraient également à la déterminer.

Ainsi, la conception de la loi ne se limite pas à l'organe législatif mais fait intervenir, par différents mécanismes, d'autres acteurs. Cependant, les différents enjeux entourant la loi peuvent justifier cette implication.

IV. La conception de la norme législative
répond à des enjeux démocratiques qui
impliquent un contrôle et une participation
de différents acteurs afin de garantir le
respect des droits fondamentaux

A. Le renforcement du Parlement et le
contrôle du juge au regard des libertés visent
à assurer les droits des citoyens à travers
le contrôle de la loi et l'équilibre des pouvoirs

En premier lieu, le renforcement récent du Parlement vis-à-vis de l'exécutif traduit la volonté de renforcer le rôle de l'organe représentatif dans la conception de la loi. Ainsi, la révision constitutionnelle de 2008 a renforcé le rôle de l'initiative parlementaire dans l'ordre du jour (une semaine supplémentaire par session). Elle a également permis de clarifier le rôle du Parlement et notamment des commissions parlementaires à travers la révision de l'article 24 de la Constitution. En outre, l'usage de l'article 49 alinéa 3 a été limité à certaines étapes de la procédure législative. Ces différentes évolutions témoignent d'une forme de rééquilibrage des pouvoirs en faveur du législatif, en particulier en ce qui concerne la conception de la loi. Cet équilibre des pouvoirs répond au risque formulé par Montesquieu dans L'Esprit des lois, selon lequel « tout homme disposant du pouvoir est porté à en abuser » et qui doit donc conduire à ce que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ».

En outre, le contrôle de la loi effectué par le juge constitutionnel et, dans certains cas, administratif, est de plus en plus orienté vers le respect des droits et libertés fondamentales. Ainsi, le contrôle du juge peut désormais porter sur les différentes libertés et droits inscrits dans le Préambule de la Constitution (CC, 1971, Liberté d'association). Ainsi, le contrôle qui exerce a priori le juge sur la loi vise à ce que celle-ci garantissent des droits tels que l'égalité (art 1 et 6 DDHC), la liberté d'opinion (art 10 DDHC), ou encore le droit à un environnement sain (article 1^{er} de la Charte de l'environnement). De plus, le mécanisme de la QPC vise à assurer la conformité d'une disposition législative aux « droits et libertés garantis par la Constitution » (art 61-1 C). Enfin, les jurisprudences CC, 2006, Droits d'auteur et CE, 2007, Arlabre vise à établir un contrôle du droit européen exceptionnel en cas d'atteinte à un principe constitutionnel ou un droit sans protection équivalente. L'évolution du rôle du pouvoir judiciaire vis-à-vis de la loi l'inscrit donc dans un rôle de garants des libertés fondamentales. Dès lors, sa participation, directe ou indirecte à la norme législative semble justifiée au regard de la protection des droits des citoyens.

B. Les influences européennes et citoyennes permettent à la loi de s'adapter aux évolutions économiques et sociales de la société.

D'une part, l'influence qu'exerce le droit européen sur la loi au niveau national permet une plus grande adaptation aux dynamiques économiques et sociales. En premier lieu, l'adoption de normes unifiées et l'ouverture du marché intérieur ont permis à l'UE de devenir une puissance économique mondiale. L'adoption, en droit national, de dispositions d'origine européennes répond à cet enjeu économique de concurrence et d'autonomie stratégique. De plus, avec l'adoption de la charte des droits fondamentaux de l'UE et son intégration aux traités européens (art 6 du traité sur le fonctionnement de l'UE), les décisions de la Cour de justice de l'UE sont susceptibles d'intervenir dans la procédure législative afin de protéger les droits des citoyens (par exemple avec CJUE, 2024, Hirin et la reconnaissance obligatoire du changement de genre). Enfin, en ce qui concerne le droit de la CEDH, celui-ci, bien que dépourvu de force exécutoire, a plusieurs fois conduit indirectement à l'adoption de normes plus protectrices pour les citoyens (par exemple, adoption en 2011 d'une loi sur la garde à vue suite à plusieurs condamnations de la CEDH). Ainsi, l'intervention d'acteurs européens dans la construction de la loi a pu répondre à des enjeux économiques et sociaux dans l'intérêt des citoyens.

D'autre part, les exigences contemporaines de participation citoyenne au processus législatif s'inscrivent dans une revendication de plus grande représentativité. Celle-ci avait déjà été prise en compte, en 2008, avec la possibilité d'un référendum d'initiative partagée entre les parlementaires et 1/10^{ème} des électeurs (art 11 C). Ce dispositif doit permettre aux citoyens de participer directement à l'exercice du pouvoir législatif de conception (possibilité d'impulsion) et d'approbation (vote) de la loi. Cependant, les exigences de seuil ont freiné sa mise en œuvre et aucun texte n'a fait l'objet de cette procédure à l'heure actuelle. Les critiques adressées au système représentatif ont conduit à la revendication d'un référendum d'initiative citoyenne (RIC) lors du mouvement des gilets jaunes, notamment sur le modèle des référendums en Suisse, afin de rendre ce mécanisme plus effectif. Enfin, la possibilité d'organiser des référendums et consultations au niveau local (art 72-1 C) reste largement sous-utilisée. Dès lors, la volonté des citoyens de participer à la construction de la norme législative pourrait être davantage prise en compte par les acteurs institutionnels, notamment en s'appuyant sur des outils numériques.

*

*

*

Ainsi, si le vote de la loi demeure le monopole de l'organe législatif ou du peuple, la conception de la norme législative est largement influencée, de façon directe ou indirecte, par les pouvoirs exécutifs et judiciaires, ainsi que par les normes européennes. Cependant, la multiplication des influences et des acteurs participant à faire la loi donne sa pleine portée à son caractère démocratique et répondent à un objectif de protection des citoyens.