



UNIVERSITÉ PARIS 1

PANTHÉON SORBONNE

CIPCEA Prépa Concours :

Libellé de l'Épreuve : *Test d'entrée - CIPCEA*

Date : *6 mai 2025*

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

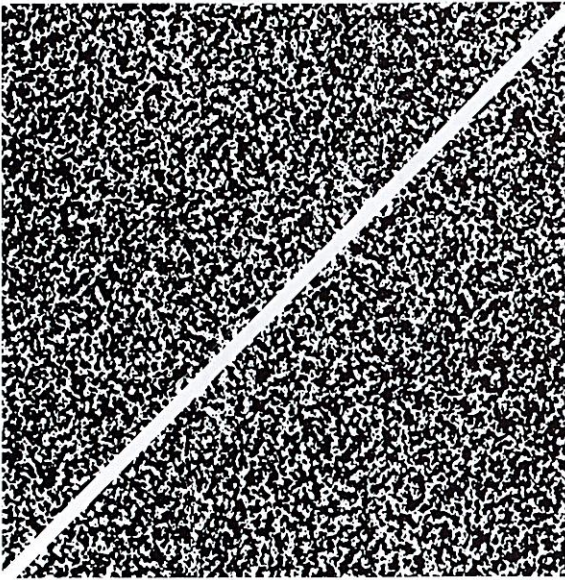
NOTE de 0 à 20	NOM du correcteur	APPRÉCIATIONS EXPLIQUANT LA NOTE CHIFFRÉE
Note Master :	<i>18/20</i>	<i>Trio bonne copie, problématique excellente et plan bien construit. La réflexion mériterait parfois quelques approfondissements. (pouvoir des juges, représentants d'intérêts...).</i>
Note Concours :	<i>16/20</i>	

SUJET TRAITÉ :

Droit public

Le 2 mai 2025, le Premier ministre a proposé l'adoption du projet de loi de finances 2026 par référendum. Cette proposition a suscité la surprise d'observateurs, tant le vote du budget de l'État est une des principales prérogatives historiques d'un Parlement, en France comme à l'étranger. Cela illustre la multiplicité des modes de production et d'adoption de la loi, et interroge sur une éventuelle concurrence entre ces modes et, dès lors, sur les critères de recours à l'une ou l'autre voie.

En effet, d'une perspective organique, la loi est un acte adopté par le Parlement. Une définition matérielle, en revanche, révèle la diversité des lois selon leur contenu. Outre les lois ordinaires, les lois de finances (art. 34 C.) font l'objet d'une procédure particulière (art. 47 C.). Juste avant, il apparaît qu'en



plus de lois votés par le Parlement, d'autres peuvent être adoptés par référendum (Art. 11 C.), sans passer par la procédure parlementaire. Il est ainsi possible de distinguer la loi selon leur auteur et leur adoption, sans que cela ne conduise nécessairement à ce que leur valeur normative soit impactée : une loi adoptée par référendum a la même valeur qu'une loi adoptée par le Parlement.

Conçue comme "l'expression de la volonté générale" (Art. 6 ADHC), la loi a, à ce titre, bénéficié d'une grande liberté dans son contenu grâce à la légitimité du Parlement élu au suffrage universel. Néanmoins, d'autres sources ont progressivement conduit à remettre en question le monopole du législateur et la liberté dans l'élaboration de la loi. La consécration de normes supralégislatives en droit national comme en droit international contraint aujourd'hui le contenu de la loi et produit des effets sur les personnes publiques et privées. Enfin, le développement de la démocratie directe permet de légiférer sans recourir à la voie parlementaire.

Par conséquent, cette multiplication des sources de la loi pose la question de l'acceptabilité de lois qui n'auraient pu être adoptées par le Parlement, et de la manière de cette évolution des modes d'expression et d'exercice de la souveraineté nationale.

En quoi la multiplication des sources de la loi et des contraintes du législateur reflète-t-elle une transformation de l'exercice de la souveraineté nationale ?

D'abord seule expression de la volonté générale, la loi et sa production par le législateur ont ensuite été progressivement encadrées par la multiplication de normes supralégislatives (I).

Longtemps l'apanage du Parlement, la production de la loi fait aujourd'hui intervenir d'autres acteurs et solliciter d'autres voies, au risque d'une dispersion de ses sources (II).

I - D'abord seule expression de la volonté générale, la loi et sa production par le législateur ont ensuite été progressivement encadrées par la multiplication de normes supra-législatives.

A) L'élaboration de la loi a d'abord suivi une tradition légicentriste, dont les déséquilibres troublaient la répartition des pouvoirs.

1 - L'élaboration de la loi semble de prime abord marquée par une conception traditionnellement légicentriste qui confère la tâche du Parlement et l'autorité de la loi.

Historie de la Révolution française, la tradition légicentriste fait de la loi l'expression de la volonté générale (art. 6 DDHC). Elle est l'instrument de l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants du peuple (art. 3 DDHC, art. 3 C.), qui tirent leur légitimité et leur autorité de leur élection au suffrage universel.

Par conséquent, cette conception tend à conférer à la loi une autorité suprême qui exclut qu'elle soit contrainte par une norme de valeur supérieure. Au contraire, elle fait

de la production de la loi par le Parlement un marqueur de souveraineté, l'égalité des citoyens devant la loi (art. 1^{er} C.) marque l'unité de la nation.

Ainsi, en l'absence de référendum législatif, avant la II^e République, le législatif assure à la fois l'autorité de la loi et le rôle du Parlement dans son élaboration et son adoption, la voie parlementaire semble être l'unique source de loi.

2- Les rapports déséquilibrés entre institutions avant 1958 conduisent néanmoins à des interventions du pouvoir exécutif dans des matières relevant des prérogatives parlementaires.

La conception légicentriste conduit à une extension illimitée du domaine de la loi. Le Parlement est libre de légiférer dans presque un noyau de matières étant reconnues comme relevant par essence du domaine de la loi : il s'agit de l'impôt, des libertés publiques, de l'état des personnes et de la définition des crimes et délits (Ce, Babin, 1906). Le pouvoir exécutif ne savait reconnaître qu'un pouvoir réglementaire autonome en matière de police administrative (Ce, Saurat, 1919).

Cependant, l'instabilité politique et la lenteur des procédures parlementaires motivent des délégations ponctuelles du pouvoir législatif à l'exécutif, par le biais des habilitations et des décrets-lois. Ce besoin de souplesse et de célérité conduit ainsi à des interventions du pouvoir exécutif sur la matière du législateur dans la production de la loi.

Ces déséquilibres institutionnels conduisent le constituant de 1958 à établir une distinction claire entre la compétence d'attribution du législateur (art. 34 C.) et la compétence du pouvoir réglementaire dans les autres matières (art. 37 C.). Cette distinction est maintenue par la procédure de délégation (art. 34 C.).

L'irrévocabilité législative que le Gouvernement peut opposer à un amendement ou une proposition de loi (Art. 41 C.) et le contrôle par voie d'action du Conseil constitutionnel (Art. 61 C.).

Néanmoins, la promulgation des ordonnances (Art. 32 C.) maintient la possibilité pour le Gouvernement de légiférer directement sous réserve de l'habilitation et de la ratification par le Parlement. Cela concède la possibilité pour le Gouvernement de "faire la loi" aux côtés du Parlement.

*

B) L'affirmation de normes supralégislatives conduit à un encadrement progressif de l'élaboration et du contenu de la loi.

1. D'une part, le mouvement de fondamentalisation du droit et la garantie qu'il consacre sont à l'origine de contraintes multiples dont le législateur doit tenir compte.

La fondamentalisation désigne la consécration de droits et libertés fondamentaux à partir de la seconde moitié du XX^e siècle. Cela s'est d'abord été permis par des évolutions institutionnelles, avec la création d'un contrôle de constitutionnalité par voie d'action en 1958, puis par voie d'exception lors de la révision constitutionnelle de 2008. La question prioritaire de constitutionnalité (QPC) permet ainsi à un justiciable de saisir le Conseil constitutionnel de la conformité d'un texte applicable au litige vis-à-vis des droits et libertés garantis par la Constitution (Art. 61-1 C.).

Les évolutions institutionnelles ont permis de consacrer des droits fondamentaux par voie jurisprudentielle, comme les principes généraux du droit ou les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République. Ces principes s'imposent au législateur : par exemple, le principe de liberté contractuelle (CC, PLFSS pour 2001, 2000) limite l'application d'une nouvelle loi aux contrats

en cours à la condition d'un motif d'intérêt général lié à un impératif d'ordre public et qu'ils ne portent pas une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle (CC, Commune d'Olvet, 2005).

Enfin, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle du préambule de la Constitution (CC, Charte d'Avenir, 1971) et des droits qu'il contient. Le "bloc de constitutionnalité" (Soyer-Favoreu) a permis la reconnaissance de nouveaux droits, comme l'objectif à valeur constitutionnelle de protection de l'environnement (CC, QPC, Union des industries de la protection des plantes, 2017).

Ainsi, la reconnaissance de la valeur supra-législative de ces droits encadre le pouvoir du législateur, chargé de concilier ces droits entre eux, comme le droit de grève et la continuité du service public (CC, Dehaene, 1950). Si la loi est "faible" par le Parlement, elle devient toutefois contrainte par ces droits et libertés.

2 - D'autre part le développement du droit de l'Union européenne et du droit international public produit directement des effets qui s'imposent à la loi française.

D'abord, la valeur supra-législative des traités et accords régulièrement ratifiés ou approuvés est établie par l'article 55 de la Constitution à condition de leur application réciproque. Cette condition ne concerne pas le droit de l'UE ou les traités traitant du droit humanitaire (CC, Traité portant statut de la CPS, 1999). L'effet direct de ces traités a également été admis à condition qu'ils n'aient pas pour objet de régir exclusivement la relation entre Etats et qu'ils soient suffisamment précis pour s'appliquer sans acte complémentaire (CC, GISTI, 2012).

Par ailleurs, la France a ratifié en 1974 la Convention européenne des droits de l'homme, qualifiée "d'instrument constitutionnel de l'ordre public européen" (CEDH, Loizidou

contre Turpie, 2005). Cette Convention confère de nombreux droits aux ressortissants des États-membres, comme le droit à un recours effectif (Art. 6), et ces derniers peuvent saisir directement la Cour européenne des droits de l'Homme en cas d'épuisement des voies internes.

Enfin, le droit de l'UE produit directement ses effets (CJCE, Van Gend en Loos, 1963) et s'impose au droit national (CJCE, Costa c. ENEL, 1964). À cet égard, il est à la fois source de loi à part entière et une contrainte pour le législateur : une loi méconnaissant les objectifs d'une Directive engage la responsabilité de l'État (CJCE, Francovich, 1991, c. S. Rottmann, 1992).

Ainsi, le développement du droit international est une source de contrainte pour le législateur, voire une source directe de droit en cas d'effet direct. Par conséquent, les traités et accords participent eux aussi à "faire la loi".

II - Longtemps l'apanage du Parlement, la production de la loi fait aujourd'hui intervenir d'autres acteurs et utilise d'autres voies, au risque d'une dispersion de ses sources.

A) Le Parlement est aujourd'hui confronté à une double concurrence, tant sur la maîtrise de la voie parlementaire que vis-à-vis d'une voie référendaire.

1) Depuis 1958, le rôle du Parlement dans la procédure législative tend à décroître.

D'abord, le rôle législatif du Parlement se réduit au profit du pouvoir exécutif. Si le Parlement "vote la loi" (art. 24 C.), l'initiative législative est partagée entre l'exécutif et le Parlement (art. 39 C.), la grande majorité des textes déposés étant en réalité d'origine gouvernementale. Par ailleurs, le gouvernement maîtrise pleinement la procédure parlementaire, par exemple grâce aux votes bloqués (art. 44 C.) ou à la maîtrise de l'ordre du jour. Enfin, la technicité de certains textes comme les lois de finances rend indispensable leur élaboration par l'administration.

Par ailleurs, cette réduction du rôle du Parlement est renforcée par le recours croissant aux organes consultatifs. Ainsi, l'avis du Conseil d'État sur un projet de loi est obligatoire, et il peut également intervenir sur une proposition de loi depuis la révision de 2000. Le Conseil économique social et environnemental peut également être saisi (art. 69 C.). L'expertise de ces organes et les délais de consultation tendent à réduire encore davantage le rôle du Parlement.

Ainsi, le rôle du Parlement au cours de la procédure législative semble se réduire au seul vote du texte, au détriment d'autres acteurs comme le Gouvernement, l'administration et les organes consultatifs, qui participent eux aussi à "faire la loi".

2) Le développement de la démocratie directe concurrence la voie parlementaire dans la production de la loi.

D'abord, la Constitution prévoit l'exercice de la souveraineté nationale à la fois par les représentants du peuple et le référendum (art. 3 C.). En effet, le référendum législatif permet de faire adopter par référendum un projet de loi portant

Sur une réforme économique ou sociale (art. 11 C.). L'initiative est gouvernable au parlementaire entre les parlementaires et les électeurs. De telles lois, "expression directe de la souveraineté nationale", ne sont pas contrôlées par le Conseil constitutionnel (CC, loi relative à l'élection du président de la République au suffrage universel direct, 1962). Les électeurs peuvent aussi être consultés sur le changement de statut d'une collectivité territoriale (art. 72 C.).

Par ailleurs, des conventions citoyennes ont été utilisées sur du climat, environnementaire (2020) ou social comme la fin de vie (2024).

Ces modes d'expression directe de la souveraineté sont toutefois peu utilisés, notamment à cause des difficultés de signature pour organiser un référendum d'initiative populaire. Il n'en demeure pas moins que ces modes alternatifs de production de la loi, qui permettent aux citoyens d'élaborer directement la loi, voire de l'adopter eux-mêmes.

*

B) Alors que la dispersion des sources de la loi nuit à son acceptabilité et à son intelligibilité, plusieurs recommandations paraissent pertinentes pour pallier à ce risque.

1) La dispersion des sources de la loi pose un enjeu d'acceptabilité et d'intelligibilité de la loi

La dispersion des sources de la loi pose plusieurs enjeux. D'abord, la multiplicité des auteurs accroît le risque d'une perte de qualité de la rédaction de la loi. Cela pose un risque contentieux puisque le Conseil constitutionnel a consacré l'objectif d'acceptabilité et d'intelligibilité de la loi (CC, Certification par ordonnance, 1990) et le principe de clarté de la loi (CC, loi de modernisation sociale, 2002). Ce risque est renforcé par la technique croissante de textes, qui cause une meindre acceptabilité.

De plus, le rôle croissant d'acteurs externes tels que les institutions européennes pour la qualité de la légitimité de la loi ainsi produite, au vu du moindre contrôle sur son élaboration. En effet, si les parlements nationaux sont informés des projets d'acte européen (art. 82-6 C.) et sont chargés du respect de la subsidiarité (art. 82-6 C.), la procédure de "colons" à cet effet est très peu utilisée.

2. Face à ce risque, plusieurs recommandations permettraient de renforcer la qualité et l'acceptabilité de la loi.

Tout d'abord, le principe de subsidiarité pourrait faire l'objet d'un meilleur contrôle afin de favoriser l'acceptabilité de la loi. Cela concerne d'abord la collégialité véritable vis-à-vis de législateurs, qui en bénéficient au titre de l'article 72 C. Elle pourrait par exemple se matérialiser en droit d'adaptation des lois aux circonstances et situations locales dans certaines matières, comme c'est aujourd'hui le cas pour les départements d'outre-mer (art. 73 C.). Enfin, vis-à-vis de l'UE, le dialogue entre les parlements nationaux et le Parlement européen pourrait être renforcé.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la démocratie directe pourrait être facilitée en abaissant les seuils de convocation d'un référendum d'initiative populaire et en convoquant plus fréquemment des conventions citoyennes. Cela suppose néanmoins de clarifier l'articulation entre ces modes d'expression directe et la voie parlementaire afin de passer d'une logique de concurrence à une complémentarité, par exemple en concentrant les conventions citoyennes sur l'élaboration des lois.

Enfin, le Parlement pourrait être davantage associé à la phase d'élaboration des projets de loi par l'administration, par exemple par la mise des commissions parlementaires compétentes. Cela permettrait d'améliorer la qualité et l'acceptabilité du texte ainsi conçu.

Pour conclure, l'élaboration de la loi a d'abord mis en œuvre une conception légicentrique qui rejetait toute norme supérieure et tendait à réserver cette tâche au Parlement.

Ce double monopole s'est ensuite assoupli : avec, d'une part, l'intervention d'autres acteurs (exécutif, Cc, administration, citoyens) dans l'élaboration, et d'autre part l'affirmation de normes supralégislatives (constitutionnelles ou conventionnelles) qui produisent elles-mêmes des normes ou encadrent à tout le moins l'action du législateur.

Une telle disparition des sources de la loi pose un risque pour sa acceptabilité comme pour sa qualité et son acceptabilité. Pour y remédier, un meilleur contrôle du principe de subsidiarité et une articulation de ces nouveaux acteurs et procédures semblent opportuns.

Cette maîtrise de la production de la loi est essentielle pour en garantir la qualité. De fait, comme l'affirmait le Conseil d'État ("De la nécessité juridique", étude de 1991) : "quand la loi bavarde, le citoyen ne l'écoute plus que d'une oreille dédaigneuse".