

# **LA CONSTITUTION**

**Proposition de séquence  
pédagogique**

# Points du programme abordés ici :

## 1.1.1 - La Constitution

Notions : pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; séparation des pouvoirs, démocratie, représentation, contrôle de constitutionnalité

Institutions : Parlement, Conseil constitutionnel

Contexte et finalités

**Il est possible de partir de l'élaboration d'une loi, en mettant en lumière les acteurs qui interviennent dans ce processus – depuis la préparation d'un projet ou d'une proposition de loi jusqu'à la promulgation, après une décision rendue par le Conseil constitutionnel au titre du contrôle a priori de la constitutionnalité de la loi, en passant par les débats au sein des deux chambres du Parlement.** Une autre possibilité de saisine du Conseil constitutionnel pourra être illustrée à partir de décisions réelles du Conseil constitutionnel. Il s'agit de montrer, qu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, une « question prioritaire de constitutionnalité » peut être soulevée lorsqu'il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit.

**Il sera intéressant d'expliciter les enjeux de la séparation des pouvoirs. Celle-ci vise à séparer les différentes fonctions de l'État (législative, exécutive et judiciaire), afin de limiter l'arbitraire et d'empêcher que chaque pouvoir n'empiète sur le champ de compétences des autres.**

Il peut être utile de présenter brièvement la Constitution de 1958 et notamment l'article 1 qui pose des principes fondateurs, et d'insister sur ses deux principales dimensions :

- l'organisation des pouvoirs publics et la garantie de droits et de libertés au profit des individus ;
- les deux dynamiques qui ont marqué depuis plusieurs décennies l'ordre juridique français – la décentralisation et l'élaboration de l'ordre juridique de l'Union européenne.

*Le thème de la constitution peut être abordé sous plusieurs angles.*

*On peut par exemple aborder la constitution sous l'angle des droits qu'elle garantit.*

*Sur le site de l'en-droit : <https://dgemc.ac-versailles.fr/> vous trouverez une séquence sur la possibilité de consacrer le droit à l'avortement dans la constitution.*

*Dans cette séquence, préparée à la demande de mes élèves en mai 2023, l'angle choisi est la question de la séparation et de l'organisation des pouvoirs sous la Cinquième république.*

La réforme  
des retraites  
et la  
constitution  
*Ce qui est  
légal est-il  
toujours  
légitime?*

À l'hiver et au printemps 2023, le mouvement social autour du projet de réforme des retraites a été beaucoup suivi par les élèves. Beaucoup d'entre eux s'interrogeaient sur les dispositifs constitutionnels mobilisés par le gouvernement pour faire passer la réforme. Certains étaient choqués de voir qu'un texte qui leur paraissait faire l'objet d'une contestation massive puisse être adopté.

Plusieurs d'entre eux m'ont demandé si les dispositifs mobilisés par le gouvernement étaient légaux et, surtout, si tout cela était bien démocratique.

C'est dans ce contexte que j'ai construit cette séquence.

# Construction de la séquence

- Une activité introductive vise à présenter le rôle de la constitution dans une démocratie. Cette introduction insiste sur la volonté des constituants de 1958 de « rationaliser » le parlementarisme.

*La séquence réalisée avec mes élèves en mai 2023 n'incluait pas cette introduction car le rôle de la constitution avait été abordé et revu avec eux plusieurs fois en cours d'année.*

- Une première partie montre que les outils constitutionnels mobilisés par le gouvernement d'E. Borne en 2023 sont parfaitement légaux. Elle explique les principaux articles mobilisés et montrent qu'ils s'inscrivent dans une volonté de rationaliser le rôle du parlement.
- Une seconde partie vise à mettre en discussion la légitimité de l'usage de ces articles et à expliquer la différence entre le texte et l'esprit de la constitution.

La séquence peut être réalisée avec les élèves en début. Elle ne nécessite pas de prérequis particulier.

# Objectifs & Notions

## **Objectifs :**

- Comprendre le rôle d'une constitution
- Comprendre qu'une constitution s'inscrit dans un contexte historique et culturel particulier.
- Comprendre qu'une constitution peut faire l'objet d'usages politiques.
- S'interroger sur la possibilité d'une réforme des institutions.

**Notions :** pouvoirs exécutif, législatif; séparation des pouvoirs, démocratie, représentation.

•

**Pour commencer**  
**La constitution de la 5<sup>ème</sup>**  
**République**

- **Vidéo « Les clefs de la République » : La Constitution**

<https://www.youtube.com/watch?v=EKZysd6H8Ws>

- **Pourquoi a-t-on besoin d'une constitution ?**

Une Constitution vise à garantir les droits fondamentaux des citoyens et à organiser la séparation des pouvoirs.

Selon l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : "*Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution*".

La Constitution est nécessaire pour garantir les droits fondamentaux des citoyens. Elle pose, par exemple, le principe de l'égalité des citoyens devant la loi, fait du suffrage universel la source de la légitimité politique et accorde à chacun le droit de faire entendre sa cause devant un tribunal indépendant.

Elle permet ainsi d'écarter l'arbitraire en donnant aux citoyens la possibilité de connaître et contrôler les différents organes de l'État.

La Constitution organise les pouvoirs publics composant l'État en séparant le législatif, l'exécutif et le judiciaire afin de permettre l'équilibre des différents pouvoirs. Dans ce cadre, la Constitution :

- définit les compétences des différents organes de l'État et la manière dont ils sont désignés ;
- règle les rapports entre les pouvoirs, en leur donnant la possibilité de se contrôler mutuellement ;
- fixe la répartition des compétences sur l'ensemble du territoire en définissant l'organisation de l'État, qui peut être unitaire et centralisé, ou fédéral.

<https://vie-publique.fr>

**Question : Quelles sont les deux grandes fonctions d'une constitution ?**

## Comment caractériser le régime politique de la 5<sup>ème</sup> république ?

### 1958 : un régime parlementaire rationalisé

La Constitution de 1958 [...] prévoit le **maintien d'un régime parlementaire, caractérisé par la responsabilité du Gouvernement devant le Parlement** (le Parlement peut renverser le Gouvernement). L'article 50 de la Constitution [...] impose la **démission du gouvernement en cas d'adoption par l'Assemblée nationale d'une motion de censure** ou de vote négatif sur son programme ou sur une déclaration de politique générale.

Une autre préoccupation des constituants est de **rompre avec l'instabilité ministérielle caractéristique du régime d'assemblée, sans pour autant instituer un régime présidentiel**. On appelle **parlementarisme rationalisé** l'ensemble des dispositions définies par la Constitution de 1958 ayant pour but d'encadrer les pouvoirs du Parlement afin **d'accroître les capacités d'action du Gouvernement**. La Constitution encadre strictement les prérogatives de législation et de contrôle des deux chambres composant le Parlement (Assemblée nationale et Sénat) au profit du Gouvernement.

Le domaine de la loi est désormais limité aux seuls champs énumérés par la Constitution (art. 34). Le pouvoir réglementaire détenu par le gouvernement s'en trouve ainsi étendu à toutes les matières qui ne figurent pas explicitement parmi les prérogatives du Parlement. Il s'agit d'une évolution très importante, car la loi pouvait jusque-là traiter de toutes les questions et s'imposait systématiquement face au pouvoir réglementaire. [...]

<https://vie-publique.fr>

.../...

## **1962 : Un régime semi-présidentiel**

La **modification du mode d'élection du président de la République modifie profondément l'équilibre institutionnel** en consacrant la prépondérance et la centralité du chef de l'État au sein des institutions. La réforme permet au chef de l'État de bénéficier d'une **légitimité électorale supérieure à celle des députés**, puisque ceux-ci sont élus dans le cadre de circonscriptions limitées et qu'ils sont divisés en différents groupes politiques, tandis que le Président est élu directement par l'ensemble des citoyens, sur tout le territoire national.

Le Président devient ainsi la clé de voûte du système politique, alors que son droit de dissolution limite la possibilité pour l'Assemblée nationale de mettre en cause la responsabilité du Gouvernement.

Dans le même sens, le **vote de confiance sur le programme du Gouvernement par l'Assemblée nationale, prévu par l'article 49 de la constitution, perd son caractère systématique** à compter de 1962, puisque la réforme constitutionnelle modifie l'interprétation de cet article. L'usage selon lequel le Premier ministre ne procède que du seul président de la République s'est ainsi imposé, en dehors des périodes de cohabitation. L'engagement de responsabilité du Gouvernement après sa désignation est devenu facultatif : certains gouvernements sont ainsi entrés en fonction sans solliciter la confiance de l'Assemblée, d'autres ont procédé à une déclaration de politique générale, sans qu'elle soit pour autant nécessairement suivie d'un vote. [...]

Dans ce contexte, le **caractère parlementaire du régime est devenu moins important**. Le président de la République apparaît comme le chef de l'exécutif, mais n'est pas responsable devant le Parlement. [...]

La **majorité parlementaire a désormais pour vocation première le soutien de la politique présidentielle**. Les élections législatives sont devenues une confirmation du résultat de l'élection présidentielle et dont la principale fonction est l'élection d'une majorité acquise au président lui donnant les moyens de gouverner. [...]

<https://vie-publique.fr>

- 1. Qu'appelle-t-on le parlementarisme rationalisé ?**
- 2. Pourquoi les constituants de 1958 ont-ils cherché à rationaliser le parlement ?**
- 3. Pourquoi la modification de 1962, instaurant l'élection du président au suffrage universel modifie-t-elle l'équilibre des pouvoirs ?**

# A savoir

*Au printemps 2023, le gouvernement d'E. Borne a porté un projet de réforme des retraites dont la mesure phare était le report de l'âge légal de départ à la retraite à 64 ans. Cette réforme des retraites a connu un parcours législatif d'une complexité historique (nous allons y revenir) et a donné lieu à un mouvement social massif.*

*Adoptée sans vote au Parlement en mars 2023, la réforme a été validée par le conseil constitutionnel le 14 avril 2023 et promulguée le jour même dans le but de mettre fin aux contestations.*

# Première partie

La réforme des retraites  
: un cadre légal et  
constitutionnel respecté

## 1. Le recours à l'article 49 alinéa 3 de la constitution

### **Article 49 de la constitution de la Vème République**

Le Premier ministre, après délibération du conseil des ministres, engage devant l'Assemblée nationale la responsabilité du Gouvernement sur son programme ou éventuellement sur une déclaration de politique générale.

L'Assemblée nationale met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure. Une telle motion n'est recevable que si elle est signée par un dixième au moins des membres de l'Assemblée nationale. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après son dépôt. Seuls sont recensés les votes favorables à la motion de censure qui ne peut être adoptée qu'à la majorité des membres composant l'Assemblée. Sauf dans le cas prévu à l'alinéa ci-dessous, un député ne peut être signataire de plus de trois motions de censure au cours d'une même session ordinaire et de plus d'une au cours d'une même session extraordinaire.

Le Premier ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session.

Le Premier ministre a la faculté de demander au Sénat l'approbation d'une déclaration de politique générale.

# 1. Le recours à l'article 49 alinéa 3 de la constitution

## **Recours au 49.3 : quelles règles, quelles limites ?**

Du début à 3'18 – puis de 5'05 à la fin.

ATTENTION : cet extrait de radio date du 20 octobre 2022 et évoque donc l'utilisation du 49.3 à l'automne (le premier d'E. Borne sur les 11 qu'elle a utilisés).

<https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/la-question-du-jour/recours-au-49-3-quelles-regles-quelles-limites-8462646>

- 1. Expliquez en quoi consiste l'application de l'article 49 alinéa 3 de la constitution.**
- 2. Pourquoi cet article s'inscrit-il dans une volonté de rationaliser le parlement ?**
- 3. Combien de fois un premier ministre peut-il engager la responsabilité du gouvernement sur un projet de loi de finance ou de financement de la sécurité sociale ? Et sur une proposition de loi normale ?**
- 4. Pourquoi Anne-Charlène Bezzina parle-t-elle de « chantage constitutionnel » ?**
- 5. Pourquoi le 49.3 est-il mal vu de l'opinion publique ?**
- 6. La réforme des retraites n'a pas été soumise au Parlement comme un projet de loi normal (alors que cela était possible) mais comme un projet de loi rectificatif du financement de la sécurité sociale. Pourquoi selon vous ?**

## 2. Le recours à l'article 47-1 de la Constitution

**Extrait d'un article : Réforme des retraites : qu'est-ce que l'article « 47.1 », ce « 49.3 low cost » décrié par l'opposition ?**

[https://www.liberation.fr/politique/reforme-des-retraites-quest-ce-que-larticle-47-1-ce-493-low-cost-decrie-par-lopposition-20230124\\_6SF6CRY6TOJFQ7JY52FJB233XW4/?redirected=1](https://www.liberation.fr/politique/reforme-des-retraites-quest-ce-que-larticle-47-1-ce-493-low-cost-decrie-par-lopposition-20230124_6SF6CRY6TOJFQ7JY52FJB233XW4/?redirected=1)

*L'article est trop long à reproduire ici mais vous pourrez retrouver le découpage que j'ai utilisé (ainsi que l'ensemble de la séquence) sur le site <https://dgemc.ac-versailles.fr>*

- L'article explique ce qu'est l'article 47.1 de la constitution et précise que son usage pour un texte d'une telle importance est inédit dans notre histoire parlementaire.

Il précise que l'article 47.1 ne peut donner lieu à un motion de censure.

L'article conclut sur les réactions de l'opposition parlementaire à l'usage de cet article et des expressions d'inquiétude de la part de spécialistes du droit constitutionnel.

## 2. Le recours à l'article 47-1 de la Constitution

### **Article 47-1 de la constitution de la Vème République**

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

**1. Pourquoi l'article 47.1 est-il qualifié de 49.3 low cost ?**

**2. Pourquoi l'usage de cet article dans le cadre du projet de réforme des retraites est-il contesté ?**

### 3. Le recours à l'article 40 de la Constitution

#### **Extrait de : La majorité envisage l'article 40 pour contrer la proposition de loi Liot**

Dans sa "niche parlementaire" du 8 juin prochain, le groupe Liot va proposer d'abroger la réforme des retraites. Ce groupe [...] va soumettre une proposition de loi visant à annuler le recul de l'âge légal de 62 à 64 ans. [...] La proposition a des chances d'être adoptée en première lecture. Mais cette proposition de loi est "*inconstitutionnelle*", juge la première ministre Élisabeth Borne, car elle crée une charge financière supplémentaire pour l'État, ce qui est théoriquement interdit si ce n'est pas correctement compensé. Cet impératif est inscrit dans l'article 40 de la Constitution, que la majorité menace de brandir pour contrer Liot. Cet article 40 suscite beaucoup d'interrogations sur son fonctionnement.

**Que dit l'article 40 ?**

**Quels sont les arguments des deux camps ?**

**Dans quel cadre l'article 40 peut être utilisé ?**

**Qui décide de la recevabilité du texte ?**

<https://www.radiofrance.fr/franceinter/retraites-cinq-questions-sur-l-article-40-envisage-par-la-majorite-pour-contrer-la-proposition-de-loi-liot-6604207>

### 3. Le recours à l'article 40 de la Constitution

1. **En quoi consiste l'article 40 de la constitution ?**
2. **Montrez que les articles 49.3, 47.1 et 40 de la constitution de 1958 s'inscrivent dans une volonté de rationaliser le parlement.**
3. **À votre avis, pourquoi l'usage de ces articles dans le cadre du débat sur la réforme des retraites a-t-il été contesté ?**

# Transition

**Le 16 mars 2023, après deux mois de très forte mobilisation contre le projet de réforme des retraites du gouvernement, la première ministre Elisabeth Borne a invoqué l'article 49 alinéa 3 de la constitution qui permet de se passer du vote du Parlement pour adopter un texte. Ce recours au « 49 3 » est parfaitement légal puisqu'il s'agit d'un article de la constitution. Néanmoins, le recours à l'article 49.3 mais aussi à l'article 47.1 ont été considérés comme illégitimes par une très grande majorité de Françaises et Français, mais aussi par bon nombre de juristes. On a beaucoup répété que l'ensemble de la procédure avait respecté la lettre de la constitution mais pas son esprit... qu'est-ce que cela signifie ?**

# Deuxième partie

La réforme des retraites  
: une procédure légale  
mais peu légitime ?

**Sondage IFOP  
16 mars 2023**

Question : L'article 49.3 de la Constitution permet au Premier ministre d'imposer l'adoption d'un texte de loi, immédiatement et sans vote. L'Assemblée nationale ne peut s'y opposer qu'en renversant le gouvernement par une motion de censure. **Selon vous, pour faire passer le texte de la réforme des retraites, le recours à l'article 49.3 est-il justifié ou pas justifié ?**

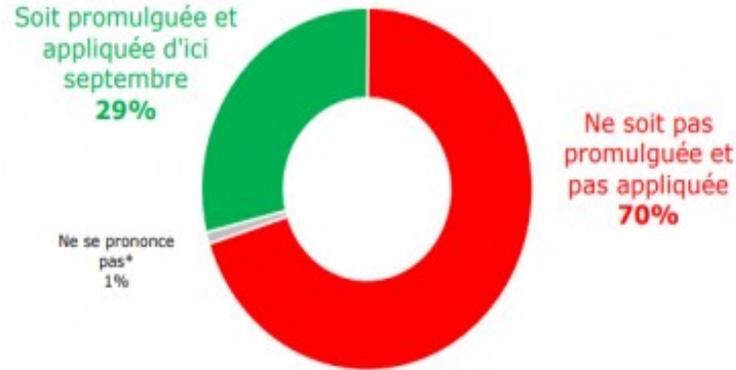
- 
- **Justifié** .....
- à fait justifié .....
- t justifié .....
- **Pas justifié** .....
- t pas justifié.....
- u tout justifié.....

<https://www.ifop.com/publication/le-regard-des-francais-sur-le-recours-au-49-3-pour-faire-passer-la-reforme-des-retraites/>

# Sondage BVA 27 mars 2023

## Une large majorité de Français ne souhaitent ni l'application ni la promulgation du projet de réforme des retraites

Le projet de réforme des retraites a été adopté au Parlement via le 49.3. Le projet est maintenant examiné par le Conseil constitutionnel avant sa promulgation. Personnellement, souhaitez-vous que la réforme ...



\* Item non suggéré

		Promulguée et appliquée	Pas promulguée et pas appliquée
SEXE	Hommes	33%	66%
	Femmes	25%	75%
AGE	18 à 24 ans	29%	70%
	25 à 34 ans	28%	72%
	35 à 49 ans	17%	83%
	50 à 64 ans	23%	77%
	65 ans et plus	48%	51%
PROFESSION INTERVIEWE	CSP +	28%	72%
	CSP -	15%	84%
	Retraités	48%	51%
SITUATION INTERVIEWE	Actifs	22%	78%
	Inactifs	41%	59%
PROXIMITE PARTISANE	FI	7%	93%
	EELV	18%	81%
	PS	14%	86%
	LREM/Renaissance	76%	23%
	LR	61%	39%
	RN	20%	80%
	Aucun parti	24%	75%

# La lettre et l'esprit de la constitution : de quoi parle- t-on?

- Extrait d'une tribune : **Retraites : les petits arrangements avec l'esprit de la Ve République**

L'argument de la tribune est le suivant : « *La combinaison du recours au 47.1 puis au 49.3 et les références à l'article 40 donnent l'image d'un gouvernement et d'une majorité prêts à s'accommoder de l'esprit du texte constitutionnel pour défendre une priorité politique, au risque d'affaiblir durablement les équilibres démocratiques de la République.* »

Cet article est également trop long à reproduire ici, en voici quelques extraits :

# La lettre et l'esprit de la constitution : de quoi parle-t-on?

[...] La nouvelle polémique quant à la recevabilité de la proposition de loi du groupe LIOT (visant à revenir sur le report de l'âge de départ à la retraite) a mis sur le devant de la scène une nouvelle disposition constitutionnelle : l'article 40. Cette disposition peu connue du grand public empêche les parlementaires de proposer des textes de loi qui diminueraient des « *ressources publiques* » ou créeraient ou aggraveraient une « *charge* ». [...]

Le but de la manœuvre initiale de l'opposition n'aura échappé à personne : le texte, voué à l'échec au Sénat, **visait surtout à permettre un vote à l'Assemblée nationale**, que le gouvernement lui avait refusé en invoquant l'article 49 alinéa 3 en mars dernier. Un vote à la majorité simple de l'Assemblée nationale en faveur de la proposition de loi **prouverait son opposition à la mesure phare de la réforme et reviendrait à désavouer le gouvernement**. [...]

Ce qui frappe est l'ardeur avec laquelle la majorité et le gouvernement semblent brandir le texte constitutionnel dans **l'objectif affiché d'empêcher un vote**, quand bien même la proposition de loi n'a aucune chance d'aboutir et donc de porter atteinte au principe protégé par l'article 40. [...]

En effet, les dispositions des articles 40, 47-1, et 49-3 **incarnent toutes trois les efforts de « rationalisation » du parlementarisme de la Ve République**, en réponse aux excès des III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup>. [...] Ces dispositifs n'ont donc **jamais été conçus comme des outils politiques ordinaires**. Il s'agissait au contraire de garde-fous institutionnels, ou de soupape de sécurité dans le cas de l'article 49-3.

Le choix de l'exécutif d'assumer le recours à ce dernier pour la onzième fois dans le cas de la réforme des retraites, et le zèle de la majorité à invoquer désormais l'article 40, **semblent donc contraires à cet esprit**. En réalité, ces événements viennent renforcer la crédibilité des avertissements quant à l'existence d'une « *crise démocratique* » [...].

# La lettre et l'esprit de la constitution : de quoi parle- t-on?

[...] **Politique et Constitution : légitime rivalité ou légitimité rivale ?**

C'est précisément à cette question de **légitimité** que répondait un temps la rhétorique de M. Macron lui-même : au cours du mouvement de contestation, celui-ci a semblé opposer à la rue d'une part, et à l'Assemblée d'autre part, sa réélection en mai 2022 comme lui conférant la légitimité de mener sa réforme à bien quoi qu'il en coûte. [...]

**Du parlementarisme rationalisé au présidentielisme déguisé**

En définitive, le formalisme dont semblent faire preuve le gouvernement et la majorité est peu convaincant et n'apaise pas les inquiétudes quant à l'existence d'une « *crise démocratique* ». **Au contraire, la promptitude à recourir à l'argument d'autorité du texte constitutionnel ne fait que mettre en lumière les libertés prises avec son cadre et son esprit.** C'est particulièrement le cas lorsque le résultat semble en être le **contournement du pouvoir législatif**, au bénéfice, *in fine*, d'un exécutif toujours plus fort, dans une forme de glissement présidentieliste plus ou moins dissimulé. [...]

Si la préoccupation en 1958 était de prévenir les abus du **parlementarisme débridé**, les événements récents mettent en évidence les risques contemporains d'un **présidentielisme déguisé**. Dans ces conditions, peut-être est-il temps d'ouvrir un débat quant à l'avenir constitutionnel et démocratique de la France. Que l'opposition parvienne ou non à faire voter le retour (symbolique) de l'âge de la retraite à 62 ans, **la Constitution de 1958 quant à elle, à 65 ans, approche peut-être d'une retraite méritée.** [...]

# La lettre et l'esprit de la constitution : de quoi parle-t-on?

- 1. Pourquoi le groupe LIOT propose-t-il un texte dont il sait par avance qu'il sera rejeté par le Sénat.**
- 2. D'après ce texte, pourquoi E. Macron considère-t-il qu'il est plus légitime que l'Assemblée ou que « la rue » ?**
- 3. D'après ce texte, pourquoi l'esprit de la constitution de 1958 n'est-il pas respecté ?**
- 4. Pourquoi, selon ce texte, l'ensemble de la séquence politique conduit-elle à se demander si la France ne traverserait pas une crise démocratique ?**
- 5. La dernière phrase de la tribune laisse entendre que la Constitution de la 5<sup>ème</sup> République devrait être revue voire remplacée. Qu'en pensez-vous? Comment pourrait-on l'améliorer?**