

# CONSTITUONS!

## Évaluation de l'envergure du projet d'assemblée constituante

10 novembre 2017





## Table des matières

Contexte et description du projet .....	1
Mandat de l'INM et rôle de l'évaluation de l'envergure du projet .....	1
Synthèse des apprentissages.....	2
Analyse de risques pour le contexte québécois.....	5
Recommandations méthodologiques .....	8
Résumé des conditions de succès .....	12
Grandes étapes pressenties.....	13
Bailleurs de fonds potentiels.....	17

## Contexte et description du projet

En amont des élections québécoises de 2018 et pour marquer les 50 ans du Théâtre d'Aujourd'hui (CTD'A), le Théâtre Blanc, le Festival TransAmériques (FTA), le Théâtre Blanc (Québec), le Festival TransAmériques (Montréal), Le Théâtre des gens d'en bas (Le Bic-Rimouski), le Théâtre à tour de rôles (Carleton), le Théâtre du double signe (Sherbrooke), le Théâtre du tandem (Rouyn), le Théâtre Parminou (Victoriaville), le Théâtre La Rubrique (Jonquière), Espace K (Baie-Comeau) et le Centre du Théâtre d'Aujourd'hui (Montréal) lancent en coproduction « Constituons! », une œuvre théâtrale construite à partir d'un exercice d'assemblée constituante pour le Québec.

Dans la plupart des pays qui, comme le Canada, ont une structure fédérale, les États subnationaux se sont dotés au fil du temps de constitutions propres établissant les fondements de l'exercice du pouvoir et des droits qui sont accordés à leurs citoyens. Les États-Unis, le Mexique, le Brésil ou encore la Russie ou la Suisse sont autant d'exemples de fédérations où les États fédérés sont pourvus de constitutions. Au cours des dernières décennies, nombre de grandes métropoles dans le monde ont fait de même en adoptant une constitution municipale. Au Canada, même si la Constitution fédérale accorde aux provinces le pouvoir de se doter d'une constitution provinciale, seule la Colombie-Britannique s'est prévaluée de ce droit en adoptant en 1996 la *Constitution Act*. Le Québec, en plus de n'être pas à ce jour signataire de la Loi constitutionnelle canadienne de 1982, n'a jamais mené à terme le projet de se doter d'une Constitution du Québec. Les Québécois, par conséquent, n'ont jamais pu se prononcer sur la constitution qui les régit.

Le pari des artistes de théâtre est mener un exercice citoyen et non partisan de rédaction d'une constitution sans attendre la commande politique, et de confronter le public québécois au résultat de cet exercice dans le cadre d'une œuvre théâtrale. Celle-ci sera dirigée par Christian Lapointe, metteur en scène et performeur. Au printemps 2019, grâce à un dispositif participatif, il appellera les membres du public à participer à un jeu de rédaction d'une constitution pour le Québec, pour ensuite mettre leur vision en perspective avec celle préalablement définie par un nombre plus large de Québécois.

Dans son ensemble, ce projet vise à :

- demander aux Québécois quelle sorte de gouvernement et de société ils souhaitent;
- expérimenter dans le réel le concept d'assemblée constituante au Québec;
- explorer et dévoiler un projet constitutionnel québécois sous couvert du jeu théâtral.

## Mandat de l'INM et rôle de l'évaluation de l'envergure du projet

Les services de l'Institut du Nouveau Monde ont été retenus pour concevoir la démarche d'assemblée constituante qui deviendra le socle du projet théâtral. Le design de cette démarche

se fonde sur un travail de recherche sur des expériences récentes d'assemblées constituantes à travers le monde, incluant une revue de littérature et des entrevues avec des experts et protagonistes. Le contenu de cette recherche fait l'objet d'un document séparé. Le présent document vise à présenter la synthèse des apprentissages du travail de recherche et les recommandations méthodologiques qui en découlent pour une démarche d'assemblée constituante qui soit originale et adaptée au contexte québécois, citoyenne et non-partisane, rigoureuse et exemplaire en ce qui a trait aux règles de l'art de la participation publique. Ce document inclut également les grandes étapes d'une structure pressentie pour la démarche à des fins de discussion. Le plan de mise en œuvre détaillé fera ainsi l'objet d'un troisième document (cahier des charges), une fois que la structure générale et certains choix méthodologiques auront été établis.

## Synthèse des apprentissages

### Sur l'intérêt d'une constitution pour le Québec

- Le Québec n'ayant pas ratifié la Constitution canadienne en 1982, cette dernière s'y applique légalement, mais sa légitimité peut être mise en question.
- La très grande majorité des pays et des provinces fédérées dans le monde ont des constitutions. Exceptions : Royaume-Uni, Israël, qui n'ont pas de texte formel. Aux États-Unis, les 50 états ont une constitution. Même chose pour le Mexique, le Brésil, l'Argentine, l'Allemagne.
- L'existence même d'une constitution pour un état fédéré s'avère un outil de rassemblement et d'ordonnancement des lois en vigueur. Ce n'est pas nécessairement un outil d'indépendance nationale.
- On peut argumenter que la Constitution canadienne – pensée en 1867 et complétée en 1982 – est désuète et mérite d'être rafraîchie pour refléter les perspectives des nouvelles générations<sup>1</sup>.
- La constitution canadienne accorde aux provinces le droit de se donner une constitution provinciale, dans le respect du parlement d'Ottawa et de la répartition des juridictions. Tout ce qui concerne l'organisation des institutions parlementaires, le mode de scrutin, les partis politiques, les objectifs des politiques d'éducation, de ressources naturelles, etc., relève des domaines de juridiction québécoise.
- En plus d'établir la spécificité du Québec comme société distincte, l'exercice de rédaction d'une constitution citoyenne permet de rappeler aux citoyens que l'exercice démocratique n'est pas l'apanage des élites et des experts.
- Le contexte québécois est marqué par une tendance lourde de manque de confiance envers les politiciens. Dans un tel contexte, une démarche citoyenne est susceptible d'être accueillie plus favorablement qu'une démarche partisane.

<sup>1</sup> C'est d'ailleurs le motif du Collège de la Société royale du Canada qui anime actuellement des discussions citoyennes visant à « réimaginer la constitution » de Halifax à Vancouver en passant par le Québec : <http://pol.umontreal.ca/departement/evenements/une-nouvelle/news/colloque-public-du-college-de-la-societe-royale-42617/>



### Sur la composition d'une assemblée constituante

- Dans les expériences analysées à l'international, le nombre de membres des assemblées constituantes varie entre 25 (Islande) et 217 membres (Tunisie). D'autres opérations ont privilégié les nombres de 80 (Canton de Genève) ou de 100 membres (Ville de Mexico et Irlande).
- Trois mécanismes de sélection ont été observés, utilisés seuls ou combinés :
  - Nomination des membres (généralement par une autorité gouvernementale ou par un parlement);
  - Élection des membres au suffrage universel (vote proportionnel ou listes électorales);
  - Tirage au sort selon une procédure d'échantillonnage basée sur les données populationnelles.

Certaines assemblées combinent différents modes de composition électifs et nominatifs (ex. Mexico) ou encore nominatif (selon une répartition représentative des forces politiques) et de tirage au sort (ex. Irlande).

- L'élection des membres d'une assemblée constituante est un processus complexe, surtout si on procède par listes fournies par les partis politiques (ex. Genève). Dans tous les cas, les formules électives donnent prise aux rapports de force entre partis politiques.
- Le tirage au sort des membres d'une assemblée facilite l'éloignement des joutes politiques partisans (ex. Colombie-Britannique).
- Une faiblesse du tirage au sort : difficile d'atténuer un biais dans la sélection. Puisque la participation n'est pas obligatoire, mais sur la base d'un intérêt personnel, ceux qui sont par exemple opposés au principe d'une Constitution pour le Québec pourraient être plus réticents à participer.

### Sur les règles de fonctionnement

- Les assemblées constituantes ont généralement les pleins pouvoirs sur la conduite de leurs travaux et sur leurs règles de fonctionnement.
- Les travaux des assemblées se déroulent généralement le soir ou la fin de semaine pour favoriser la participation citoyenne.
- La durée moyenne des démarches observées est de 3 ans, mais un exercice sur 1 an et 3-4 mois a déjà été observé (Mexico).
- Les initiatives d'assemblées constituantes font toujours en sorte de compenser les dépenses personnelles encourues par les membres.
- Certaines initiatives offrent des compensations financières sur la base de celles offertes à des élus (ex. Genève). D'autres se basent sur une participation bénévole (ex. Irlande). Dans le cas de la Colombie-Britannique en 2002-2005, les membres ont reçu une compensation financière de 150 \$ par jour et différents services (transport, service de garde) ont été offerts pour faciliter la participation de personnes à faible revenu.



### **Sur le support administratif et logistique à l'assemblée constituante**

- Le budget accordé aux démarches, qui dans tous les cas observés découlait d'une commande politique, est généralement substantiel, variant entre 1,3 million d'Euros (Irlande), 5,5 millions de dollars canadiens (Colombie-Britannique) et un peu moins de 30 millions de dollars canadiens (Mexique), selon les chiffres disponibles.
- Un secrétariat est généralement affecté aux démarches pour le soutien administratif et logistique. Le nombre d'employés varie entre 4 (Irlande) et 350 fonctionnaires (Tunisie) selon les démarches et les moments forts (selon les données disponibles). Les tâches varient de la logistique à la saisie des procès-verbaux, en passant par l'enregistrement vidéo et audio, la documentation et l'archivage, etc.

### **Sur le traitement des contenus au sein de l'assemblée**

- Les assemblées constituantes sont généralement divisées en commissions thématiques devant formuler des propositions d'articles, ou amender des propositions préliminaires (formulées par des groupes précédents), qui sont ensuite votées en assemblée plénière.
- Les commissions thématiques sont généralement libres d'organiser leurs travaux (audiences publiques, sous-commissions, consultations d'experts, etc.), ainsi que d'instituer des commissions supplémentaires sur des objets particuliers.
- Les commissions sont généralement soutenues par des experts tels que d'éminents professeurs, des politologues, des avocats ou par toute autre personne détenant de la connaissance sur les thèmes discutés.
- La répartition des membres de l'assemblée en commission peut passer par une désignation selon une clé de répartition proportionnelle à l'importance des groupes (Genève) ou par une déclaration d'intérêt des constituants (Tunisie).
- Dans certains cas (Mexique), les députés constituants peuvent siéger sur deux commissions.
- Le nombre de participants par commission peut varier légèrement selon la charge de travail et l'intérêt des participants.
- Généralement, les commissions débattent des propositions de leurs membres et se mettent d'accord autant que possible par consensus et en dernier recours par un vote majoritaire. Les articles adoptés par une commission sont ensuite soumis à l'assemblée plénière.
- L'adoption des articles au sein de l'assemblée plénière peut être faite au 2/3 des votes (ex. Bolivie) ou à 50 % +1, selon les expériences. Dans le cas de la Tunisie, la version définitive de la Constitution devait ensuite être adoptée intégralement avec l'appui des deux tiers des membres de l'Assemblée. En Colombie-Britannique, c'est plutôt un principe d'unanimité qui présidait à l'adoption de la proposition finale par l'assemblée.
- Dans le cas de l'Islande, la rédaction des articles de la constitution se faisait sur une plateforme en ligne, permettant à la population de contribuer directement à l'ébauche des propositions.



- En Tunisie, l'embourbement des discussions entre des formations modernistes versus islamistes a été dénoué grâce à la publicisation des travaux et la mobilisation citoyenne extérieure à l'assemblée, forçant les islamistes à s'assouplir.
- Le nombre de commissions thématiques varie entre les expériences analysées (Islande et Mexico = 8 commissions; Tunisie = 6 commissions; Genève = 5 commissions; Bolivie = 21 commissions).
- Certaines initiatives, en plus des commissions thématiques, ont misé sur des commissions fonctionnelles ou des sous-comités, veillant, par exemple, à l'uniformisation du texte des articles, au contrôle financier de la démarche, etc.

### Sur l'adoption populaire de la constitution

- Les assemblées constituantes soumettent généralement le résultat de leurs travaux au vote populaire par référendum pour engager l'autorité gouvernementale concernée à en tenir compte et pour assurer la légitimité de la constitution proposée. Différentes cibles de participation ou d'approbation ont également été déterminées.
- Les taux de participation au vote populaire des démarches observées, selon les données disponibles, varient entre 32 % (Genève), 49 % (Islande) et 90,24 % (Bolivie) de l'électorat.
- L'acceptation du projet peut passer par une majorité absolue (50 % +1 comme en Islande ou au Canton de Genève), ou alors, comme dans le cas de la proposition de réforme du scrutin en Colombie-Britannique par une majorité plus élevée (60 % requis). En Islande, le vote portait sur des propositions constitutionnelles séparées, devant toutes obtenir l'appui d'une majorité d'électeurs.
- Les votes sur les projets constitutionnels sont toujours accompagnés d'une campagne médiatique et politique d'envergure.

## Analyse de risques pour le contexte québécois

### Risques de nature politique

- Dans tous les cas recensés, la démarche d'assemblée constituante était initiée par le pouvoir politique en place. Même dans le cas de l'Islande où l'initiative suivait une vaste mobilisation citoyenne, c'est un gouvernement élu qui a lancé la démarche. La démarche que nous proposons, d'origine citoyenne, indépendante des pouvoirs publics et partisans, n'est pas le résultat d'une commande politique. Cette absence de commande politique peut être un obstacle en termes de disponibilité budgétaire et de participation (plusieurs pourraient juger inutile de participer à une démarche non engageante pour les décideurs). En contrepartie, cette indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et le caractère non partisan et citoyen de la démarche peuvent aussi avoir un effet mobilisateur étant donné le cynisme envers la classe politique.



- Dans certaines des démarches observées (ex. Islande), le manque d'appui à la démarche de l'ensemble de la classe politique a miné le processus. Ceci est moins probable dans le contexte de la présente démarche étant donné le non-engagement gouvernemental, mais les communications publiques des formations politiques à propos de notre démarche peuvent néanmoins influencer, favorablement ou défavorablement, l'opinion et la qualité de la participation publique.
- La politisation et l'embourbement de l'assemblée dans un clivage gauche-droite (ex. Genève) ou encore dans un clivage indépendantiste-fédéraliste sont des risques auxquels la plupart des initiatives recensées ont été exposées. Des membres de l'assemblée pourraient ne pas vouloir aborder les pouvoirs de juridiction fédérale, tandis que d'autres pourraient souhaiter une remise en question entière de notre cadre constitutionnel.
- Un risque concerne la surreprésentation au sein de l'assemblée de personnes ayant des sympathies indépendantistes, peut-être plus susceptibles d'être intéressées par l'exercice.

#### Comment les prévenir :

- Assurer une rigueur et une transparence exemplaire pour le maintien de la crédibilité de la démarche.
- Inclure une séance de formation sur le cadre constitutionnel canadien et donner un mandat clair à l'assemblée constituante, soit celui d'élaborer une constitution qui ne se soucie pas de la séparation des juridictions entre le Québec et le Canada, ou qui, en d'autres termes, ne se soucie pas d'être la constitution d'un Québec-pays ou d'un Québec-province. Une fois la constitution désirée écrite, des conseillers juridiques pourront voir si des dispositions vont à l'encontre des juridictions fédérales. Ensuite, au moment du vote, les membres pourront décider s'ils approuvent toutes les dispositions ou seulement celles qui sont dans le cadre des pouvoirs du Québec. Ce mode de fonctionnement à l'avantage d'accorder une liberté absolue aux membres de l'assemblée pour explorer l'univers des possibles d'une constitution du Québec. Il a aussi l'avantage de permettre à l'assemblée de se prononcer sur l'ensemble des aspects fondamentaux de la société québécoise.
- Consulter les différentes formations politiques avant l'annonce publique de la démarche pour en prévoir l'accueil et s'y préparer en termes de stratégie de communication.
- Trouver un rôle pour des représentants de la classe politique de manière à leur permettre de faire entendre leur voix à l'intérieur du processus sans qu'ils puissent pour autant se substituer aux membres de l'assemblée. Ce rôle peut prendre la forme d'un droit de parole lors des travaux des commissions, mais sans droit de vote. La participation de représentants de la classe politique peut également les inciter à mobiliser leurs bases pour voter sur la proposition finale.
- Privilégier le tirage au sort plutôt que la nomination ou l'élection des membres de



l'assemblée. Cette option présente le double avantage de réduire les ressources nécessaires à la sélection des membres de l'assemblée tout en évitant un « noyautage » de la démarche par des membres issus de partis politiques.

### Risques relatifs à la participation du public

- La mise en œuvre pourrait se buter à un manque d'engouement, d'enthousiasme ou d'engagement des citoyens québécois pour un sujet complexe et difficile à vulgariser.
- Il est important de ne pas sous-estimer le défi de la participation au vote sur la proposition finale. Les taux de participation observés dans le cadre des démarches recensées sont généralement similaires aux taux de participation électorale. Un taux de participation trop faible peut décrédibiliser l'exercice.
- Des ressources insuffisantes pourraient nuire à la bonne réalisation de la démarche. L'élaboration d'une nouvelle constitution requiert du temps et des ressources humaines et financières suffisantes pour appuyer les travaux de l'assemblée et les rendre accessibles à la population dans son ensemble. Des ressources insuffisantes peuvent ne pas permettre une participation satisfaisante.
- Des imprévus budgétaires sont probables pour ce type de démarche. Il est difficile de prévoir tous les besoins d'information des membres de l'assemblée constituante. Ceux-ci pourraient, en cours de route, avoir besoin de consulter les citoyens québécois sur un sujet additionnel ou dans le cadre d'un mécanisme additionnel. De même, le temps de délibération des membres peut varier selon les thématiques, et en cas de dépassement des périodes prévues, avoir une incidence sur les dépenses personnelles encourues.
- Les délais impartis pour une démarche québécoise sont très courts, comparativement aux durées observées à l'international. Si on souhaite que les résultats de la démarche soient connus en mai 2019, le calendrier de réalisation est très serré. Cela requiert un prompt démarrage et les ressources nécessaires pour respecter toutes les étapes au calendrier. La délibération dans des délais aussi courts comportera néanmoins un risque inhérent, puisque l'assemblée pourrait statuer que son mandat n'est finalement pas réalisable dans les délais impartis et exiger une prolongation, comme cela s'est d'ailleurs vu ailleurs dans le monde.

Comment les prévenir :

- Organiser une campagne de communication qui accompagne la démarche dans un esprit de transparence et d'éducation du public, avec un moment fort lié au vote sur la proposition finale.
- Faire « prêter serment » aux membres de l'assemblée (ex. Tunisie) ou les faire adhérer à une charte de participation pour que chacun s'engage à respecter des règles de participation et à contribuer au processus de manière constructive, dans un esprit de collégialité et de recherche de consensus.



- Garantir une information de qualité, accessible et compréhensible, rigoureusement préparée avec la collaboration d'experts.
- Le calendrier des rencontres prévues et l'envergure des ressources disponibles devraient être connus dès le démarrage, pour que les personnes qui deviennent membres de l'assemblée y adhèrent en toute connaissance de cause.
- L'utilisation de technologies en matière de communication (réseaux sociaux, sondages numériques, forum en ligne, plateforme de délibération en ligne) peut contribuer à réduire les coûts et faciliter la participation du public et des membres de l'assemblée constituante.

### Risques de nature judiciaire

*Risques mentionnés à titre indicatif, mais hors d'ordre pour une démarche québécoise n'engageant pas les autorités publiques.*

- Des lacunes dans la planification de certaines étapes (notamment lors de la sélection des membres de l'assemblée) peuvent exposer la démarche à des contestations judiciaires (ex. Islande, concernant la sélection des membres de l'Assemblée).
- Parmi les motifs de contestation judiciaire des démarches observées : allégations selon lesquelles la nouvelle constitution accorde des droits illimités et inapplicables, qu'elle entre en contradiction avec des dispositions d'une Constitution fédérale, ainsi que le fait qu'elle n'ait pas été soumise à une approbation référendaire après son adoption par l'assemblée constituante (ex. Mexico).

## Recommandations méthodologiques

### Composition de l'assemblée

- Pour un territoire de 8,2 millions d'habitants comme le Québec, il serait souhaitable de mettre sur pied une assemblée constituante de **50 à 100 membres**. Le nombre pourra être déterminé de manière plus précise en fonction des ressources disponibles et une fois les critères de représentativité dûment établis.
- Dans le contexte d'une initiative non gouvernementale, il nous semble judicieux d'**écarter le principe de nomination des membres** puisque ni l'opérateur ni le commanditaire n'ont la légitimité dont dispose un gouvernement élu. Du plus, considérant l'absence de saisie du dossier par le directeur général des élections du Québec, de même que le caractère éminemment complexe et politique d'un processus électoral, nous recommandons d'**écarter les formules d'élection par suffrage universel ou par listes**, d'autant plus que le Québec n'a pas de tradition élective par listes.
- **Privilégier dans le cadre de cette démarche une sélection par tirage au sort ou par échantillonnage aléatoire par une firme de sondage**. En plus de garantir la



représentativité de la composition des membres, cette formule a l'intérêt de contribuer au renforcement du caractère « citoyen » de l'assemblée et de la protéger des joutes partisans.

- Que le processus de sélection par tirage au sort se fasse sur la base d'un échantillonnage respectueux des **critères de représentativité suivants : territoire, genre, revenu familial, âge et attitudes générales sur certains aspects pertinents à considérer**. Un pourcentage de sièges pourrait être réservé à des **membres des premières nations** ou à des **personnes issues de l'immigration récente** (1<sup>re</sup> ou 2<sup>e</sup> génération). L'entente avec la firme d'échantillonnage devrait également prévoir un « shadow panel » pour combler les départs et absences.
- Pour le tirage au sort, deux modalités principales sont envisageables. D'abord un tirage au sort peut être effectué parmi une banque de volontaires suivant un appel d'intérêt. Cette méthode a l'avantage d'assurer un niveau d'intérêt et d'engagement élevé des membres de l'assemblée constituante, tout en étant peu coûteuse et relativement simple. En contrepartie, elle accroît le biais de sélection en écartant les personnes qui ne portent pas *à priori* un intérêt pour ce type de démarche. La deuxième option consiste à effectuer une **prise de contact aléatoire** avec des personnes qui pourront alors déclarer leur intérêt ou non à prendre part à l'assemblée constituante. Cette méthode, plus coûteuse et complexe, pourrait mener à une composition de membres dont l'engagement envers la démarche est moins soutenu dans la durée. Toutefois, elle permet de maximiser la diversité des perspectives représentées dans l'assemblée constituante en rejoignant des personnes qui n'ont pas un engagement politique préalable. **L'INM recommande de privilégier la deuxième option d'échantillonnage aléatoire si les ressources le permettent.**
- Prévoir un soin particulier au libellé des appels d'intérêt, pour **situer la démarche dans son cadre de projet théâtral, ainsi que dans sa visée d'exercice citoyen au-delà des débats entre fédéralistes et souverainistes.**

#### Inauguration de l'assemblée et constitution de commissions thématiques

- La première étape consiste à établir les règles de fonctionnement interne de l'assemblée. Considérant l'échéancier serré pour la réalisation de la démarche, **un règlement interne devrait être rédigé à l'avance** suivant les apprentissages des démarches contemporaines d'assemblées constituantes. **Ce règlement devrait être soumis à l'approbation – et éventuellement à la modification – de l'assemblée** lors d'une première rencontre. Il devrait prévoir entre autres le nombre de commissions thématiques et leurs fonctions.
- La deuxième étape consiste à répartir les membres de l'assemblée en commissions sur des sujets/thématiques constitutionnelles. **Le mandat des commissions thématiques consiste à formuler, au terme des délibérations de l'assemblée, une/des propositions d'articles.**



- Le mode de répartition des membres à l'intérieur des commissions fait l'objet de différents mécanismes à l'international. Le Canton de Genève, où les membres de l'assemblée furent élus par liste, a procédé par une clé de représentation proportionnelle à l'importance des groupes ou formations politiques. **Dans le cas du Québec, une assemblée** libre des représentations politiques formelles pourrait **se répartir en fonction des intérêts individuels manifestés au moment de l'adhésion au projet** (en demandant aux participants d'identifier leurs 3 premiers choix de commissions). L'occasion pourra également être donnée aux membres de contester ou remanier la répartition et les sujets de responsabilité des commissions lors d'une première assemblée (Assemblée d'inauguration).
- Lors d'une assemblée d'inauguration, l'ensemble des membres recevra une **formation initiale sur le cadre constitutionnel en vigueur**. **Chaque commission nouvellement constituée** pourra ensuite analyser l'information disponible relativement à son thème, et ainsi **valider le programme des organisateurs pour une séance d'information dans les mois suivants**.
- Dans les cas d'assemblées constituantes étudiés, **les travaux des commissions et de l'assemblée ont été dirigés par une présidence**, le plus souvent élue parmi les membres de l'assemblée ou des commissions concernées. Le mandat de la présidence est de veiller au bon fonctionnement des débats et des votes. Dans les cas de la Colombie-Britannique et en Irlande, le président d'assemblée était un acteur externe nommé par le parlement, reconnu pour sa rigueur, son intégrité et son impartialité. Dans le cadre de notre démarche, nous recommandons également de **recourir aux services d'une personne externe à l'assemblée**, rompue aux bonnes pratiques d'animation et de recherche de consensus. La nomination de cette personne devra cependant être faite par le comité directeur (voir « structure de gouvernance » en page 13),

#### Vote populaire

- Dans les démarches observées à l'exception de celle de la Ville de Mexico, le résultat des travaux de l'assemblée a été soumis au vote populaire (référendum). Pour le Québec, à moins d'une entente préalable avec le DGEQ, l'organisation d'un vrai scrutin est exclue. Nous proposons donc de **procéder par sondage pour demander aux Québécois de se prononcer sur le résultat final**.
- Comme la démarche ne fera probablement pas l'objet d'un débat public aussi important que si la démarche résultait d'une commande politique, il sera primordial d'effectuer une **campagne de communication ample et efficace** pour faire connaître le contenu de la constitution proposée avant que les Québécois se prononcent.
- Dans un contexte où le gouvernement québécois ne sera pas obligé de tenir compte des résultats de la présente démarche, une cible de participation et d'approbation n'est pas investie de la même importance, mais un objectif de participation de plusieurs milliers de personnes réparties sur le territoire québécois serait souhaitable pour la crédibilité de



- l'initiative.
- La campagne de vote par sondage devra miser sur un **formulaire électronique sécurisé**. Nous pourrions reprendre la formule du Canton de Genève et **permettre aux citoyens québécois de voter sur l'ensemble des articles séparément**. Les taux d'approbation de chaque article seront calculés en fonction de la participation totale au sondage. Une cible de participation pourra être identifiée en fonction du contexte (selon l'intérêt public observé lors des phases précédentes) et des ressources disponibles.

### Participation publique

- Il faudra accompagner la démarche d'une stratégie de communication nationale selon des critères de transparence, de rigueur et d'impartialité.
- Le secrétariat de la démarche devra être à l'écoute du public et répondre à ses questions en toute transparence.
- Afin de favoriser une large participation citoyenne au débat entourant la constitution proposée et à son adoption, nous devons organiser des activités de **consultations publiques (selon des moyens diversifiés) sur les thématiques identifiées par les membres des commissions**. Il pourrait également être utile de rendre disponible en ligne une « boîte à outils » permettant aux citoyens d'organiser dans leur milieu un ou des débats portant sur la constitution, dont un rapport serait transmis aux commissions concernées. Les participants à ces débats autoanimés seraient bien sûr invités à suivre la suite de la démarche et à participer au vote final. Ce type de débats publics organisés par des citoyens ou des organisations de la société civile fut un facteur important du succès de la démarche d'assemblée constituante tunisienne.

### Organisation logistique

- L'assemblée devant avoir plein pouvoir sur ses travaux, il peut être judicieux de prévoir un budget spécial au cas où elle ait des demandes imprévues. Il faut néanmoins veiller à ce que les membres de l'assemblée adhèrent à la démarche en connaissance des contraintes budgétaires et temporelles et qu'ils se perçoivent comme des alliés dans l'atteinte des objectifs du projet.
- Le recours à la contribution bénévole d'étudiants universitaires ou d'autres citoyens s'engageant envers un code éthique à être élaboré pourrait permettre de faciliter les travaux de l'assemblée constituante tout en limitant les coûts associés à la démarche. C'est la formule qu'a retenue la Colombie-Britannique dans le cadre de l'Assemblée citoyenne sur la réforme électorale de 2003.
- Une organisation tierce (ex. La boussole en Tunisie <https://www.albawsala.com/>) peut être mandaté pour veiller à la transparence des travaux en agissant comme observateur externe. Elle pourrait être chargée de produire une *Gazette de l'assemblée* et d'engager la population par tous les moyens communicationnels disponibles.



- La compensation financière des membres de l'Assemblée est souhaitable puisqu'elle facilite et encourage la participation de la population active, versus la surreprésentation de certaines tranches d'âges qui ont plus de temps disponible pour ce genre d'engagement (étudiants et retraités).
- Le remboursement des dépenses personnelles est essentiel.
- Malgré que le principe de rédaction collaborative (en ligne) des articles de la constitution soit séduisant et traduise une volonté de participation active des citoyens, pour plus d'efficacité, nous recommandons que la population soit consultée sur les contenus des articles à travers les activités de consultation publique et que l'exercice de synthèse et de rédaction soit pris en charge par chacune des commissions selon la thématique concernée, avec le soutien d'un secrétariat.

## Résumé des conditions de succès

- La légitimité et le soutien citoyen du projet doivent être établis d'emblée et maintenus tout au long de la démarche.
- Veiller à la transparence complète et entière du processus.
- Veiller à la cohérence des moyens et des objectifs poursuivis.
- Planifier rigoureusement tous les aspects de toutes les étapes avant le lancement de la démarche, pour que les participants et le public puissent en prendre connaissance, s'interroger et savoir dans quoi ils s'embarquent.
- Choisir une variété de moyens de consultation pour rejoindre le plus grand nombre, dont des moyens numériques.
- Créer un espace où les membres de l'assemblée seront (et se sentiront) libres de s'exprimer en toute sécurité et en toute liberté sur tous les sujets.
- Planifier les communications avec le public à chaque étape, et notamment pour que la démarche culmine avec une participation forte au vote lorsqu'il sera appelé à se prononcer.
- Concevoir un processus flexible pouvant s'adapter au fur et à mesure de son avancement.
- Assurer un soutien important et de qualité à la démarche par des experts des domaines politique, académique, légal, économique, social, d'organismes de la société civile, ainsi qu'un secrétariat de l'assemblée.



## Grandes étapes pressenties

### Structure de gouvernance

La structure de gouvernance devra faire l'objet d'une validation par l'assemblée constituante, en même temps que de ses règles de fonctionnement proposées.

#### Comité directeur

Le mandat du comité directeur est de valider les grandes étapes et de prendre les décisions stratégiques pour garantir l'efficacité, la transparence et la crédibilité de la démarche. Les membres issus des commissions thématiques joignent le comité suivant leur élection par leurs pairs au moment de l'assemblée d'inauguration.

Ce comité est constitué des personnes suivantes :

- 1 représentant du commanditaire (Christian)
- 1 représentant de l'opérateur (INM?)
- 5-6 représentants de commissions thématiques (élus par leurs pairs)
- 2-3 chercheurs spécialistes des assemblées constituantes?

Rencontres prévues (6-7) :

- rencontre de démarrage et de validation du plan de travail;
- rencontre post assemblée d'inauguration;
- rencontre post période d'information;
- rencontre post consultation publique;
- rencontre précédant la campagne de vote sur la proposition constitutionnelle;
- rencontre bilan.

#### Comité d'experts

Le mandat du comité d'experts est un mandat de révision de la documentation produite et d'accompagnement des travaux de l'assemblée par des exposés ou des réponses aux questions. Les membres du comité pourraient également être chargés d'évaluer si les articles proposés sortent des compétences accordées au Québec en vertu de la Constitution canadienne.

Les membres du comité pourront être proposés et validés par le comité directeur, selon le spectre de compétences requis. Les interactions avec les membres de ce comité seront à géométrie variable selon les besoins de l'assemblée.

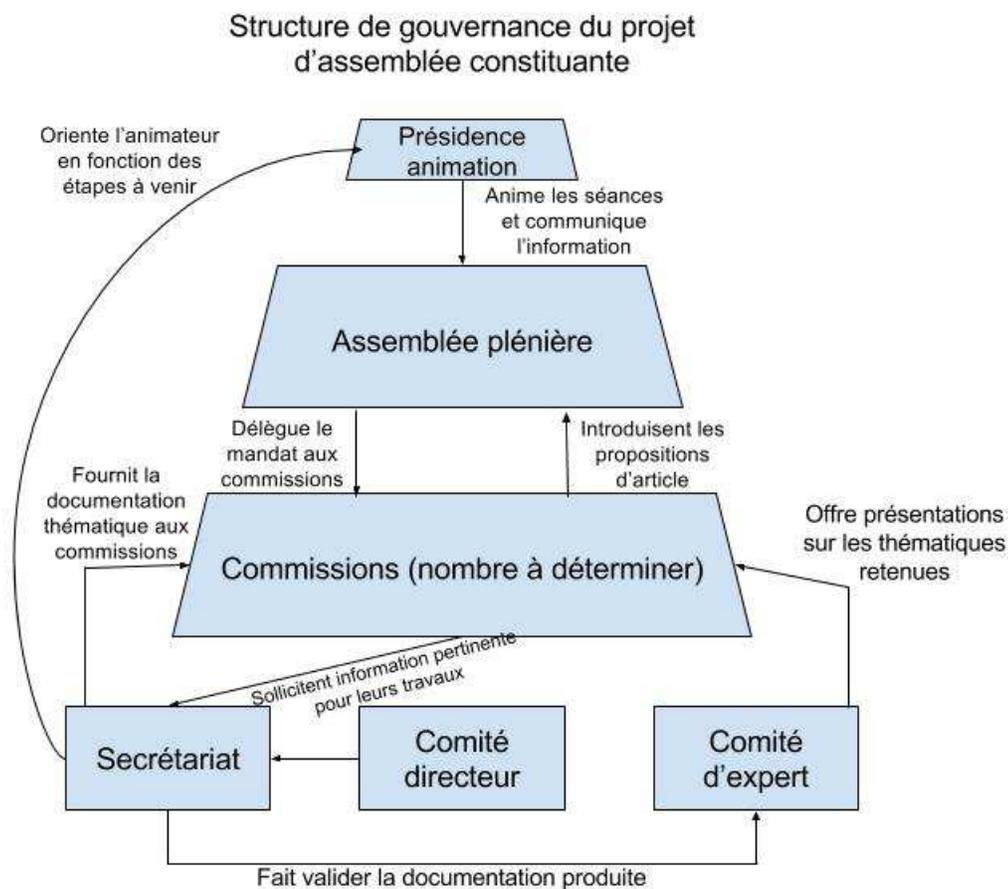
#### Secrétariat

Le mandat du secrétariat est de coordonner l'ensemble des opérations de mise en œuvre, incluant la logistique, la recherche, l'animation de certaines activités d'information et de délibération des membres de l'assemblée, l'organisation des consultations publiques, le secrétariat des travaux des commissions, ainsi que la réception et l'harmonisation des articles proposés.



### Présidence de l'assemblée

Le mandat de la présidence de l'assemblée est de convoquer les membres pour les activités programmées, de présider les assemblées plénières et de veiller au bon fonctionnement des débats et des votes. La personne choisie pour remplir ce poste doit être un modèle d'impartialité et d'indépendance. Elle pourra aussi agir comme unique porte-parole des activités de l'assemblée constituante.



## Étapes de mise en œuvre

### 1. Préparation (mars-avril 2018)

- Composition d'un comité directeur
- Identification d'un président d'assemblée
- Composition d'un comité d'experts
- Entente avec un sondeur pour l'échantillonnage aléatoire selon caractéristiques populationnelles et critères de représentativité souhaités
- Développement du matériel d'information :
  - o Un cahier d'information à l'intention des personnes contactées intéressées à devenir membre de l'assemblée;
  - o Un site Internet public de présentation de la démarche (justificatif, objectifs, grandes étapes), des membres de l'assemblée, de l'ensemble de la documentation disponible;
  - o Des fiches d'information et/ou des exposés d'experts sur chacun des sujets constitutionnels ciblés (disponibles en version électronique ou webdiffusé).  
Exemples de contenus pressentis :
    1. Qu'est-ce qu'une constitution? (Objectifs, structure, thèmes)
    2. Les droits et libertés des citoyens
    3. Les grands principes constitutionnels (préambule)
    4. Le pouvoir législatif versus exécutif dans une démocratie moderne
    5. Les instances constitutionnelles versus les administrations publiques régionales et locales
    6. Les compétences constitutionnelles (éducation, santé, environnement, relations extérieures, finance, commerce, etc.)

### 2. Constitution de l'assemblée constituante (avril 2018)

- Échantillonnage aléatoire selon les critères de représentativités souhaités;
- Appel d'intérêt auprès des personnes échantillonnées (entrevues téléphoniques, confirmation d'intérêt, envoi du cahier d'information, adhésion des personnes et récolte des déclarations d'intérêt pour les commissions thématiques);
- Constitution d'une réserve de participants remplaçants en cas de désistements.

### 3. Lancement officiel et annonce publique (début mai 2018)

- Annonce publique de la démarche lors d'un lancement public officiel où sera convié l'ensemble des membres de l'assemblée constituante. Ce lancement permettra aux membres de l'assemblée de faire connaissance tout en rendant publics la démarche, ses objectifs et le calendrier prévu.
- Un site Internet dédié de présentation de la démarche, de l'assemblée et des commissions thématiques et de leurs activités sera lancé. Le calendrier des travaux et les paramètres de webdiffusion et de participation publique seront publicisés.



#### 4. **Assemblée d'inauguration de l'assemblée constituante (fin mai 2018)**

- Tenue d'une assemblée d'inauguration pour la constitution des commissions, ainsi que la validation du programme de travaux et des règles de fonctionnement.
- L'assemblée d'inauguration pourrait compter une séance d'information initiale sur le cadre constitutionnel canadien, incluant des informations sur la Charte des droits et libertés de la personne, la Loi sur l'Assemblée nationale, la Loi électorale, etc.

#### 5. **Travaux de l'assemblée (juin 2018 à février 2019)**

##### **INFORMATION** (juin à septembre 2018)

Ce volet consiste en 5-6 rencontres d'une journée (selon le nombre de commissions), tenues le samedi. Les séances (webdiffusées et ouvertes aux observateurs) pourront suivre le schéma suivant :

- avant-midi : présentations informatives (fiches d'info + présentations d'experts)
- après-midi : débats et identification des questions aux fins de consultation publique

##### **CONSULTATIONS PUBLIQUES** (octobre à décembre 2018)

Objectif : compléter l'information obtenue par l'assemblée, ou valider ou prioriser certains principes ou choix des Québécois en ce qui concerne le type de société dans laquelle ils souhaitent vivre.

Aux fins de consultation publique, les outils suivants pourront être déployés :

- sondage(s) électronique(s)
- appel de mémoires et de commentaires
- débats citoyens autoanimés (grâce à une boîte à outils en ligne)
- tournée de forums citoyens (en soirée) et d'audiences publiques (en après-midi) dans chacune des 17 régions administratives du Québec, et 1-2 séances supplémentaires en territoire autochtone.

Un représentant de chacune des commissions thématiques (5-6 personnes) suivra les activités de la tournée. Les activités de consultation devront être complétées avant le début de la période d'agrégation/proposition de l'assemblée constituante.

##### **PROPOSITIONS** (février-mars 2019)

- Une première journée de travaux en commissions sera dédiée à l'étude et la discussion des résultats de la phase de consultation publique. Préalablement à cette journée, des rapports de consultation devront avoir été produits et distribués à tous les membres de l'assemblée selon leur commission d'appartenance. Un délai raisonnable (au minimum 15 jours) devra leur être accordé pour qu'ils prennent connaissance de ces rapports avant cette première journée de travail en



commission.

- Une deuxième journée en commissions sera dédiée à la production de propositions d'articles constitutionnels. Seuls les articles adoptés tels quels ou tels qu'amendés en commission pourront être soumis à l'approbation de l'assemblée plénière.
- À l'occasion d'une dernière journée (ou demi-journée) de travaux, cette fois en assemblée plénière, les propositions d'articles préalablement adoptés par les commissions pourront être débattues et soumises à un vote de l'ensemble des membres en vue d'être intégrées au texte final de la constitution.

## 6. Soumission d'un projet de constitution au vote populaire (avril 2019)

Scénario A : organisation d'un référendum en collaboration avec le DGEQ

Scénario B : soumission du projet constitutionnel au vote populaire par sondage

## Bailleurs de fonds potentiels

Voici une liste non exhaustive des organisations qui pourraient être contactées pour le financement de la démarche.

- Institut Broadbent
- Fondation de la famille J.W. McConnell
- Directeur général des élections du Québec
- Institut de recherche sur l'autodétermination des peuples et les indépendances nationales (IRAI)
- L'idée fédérale
- Centrales syndicales (FTQ, CSN, CSQ, etc.)
- Fonds de recherche du Québec (scientifique en chef)
- Conseil des arts du Canada et autres bailleurs du milieu culturel
- La Société royale du Canada (SRC) : Les Académies des arts, des lettres et des sciences du Canada
- Samara Canada
- Partis politiques (l'ensemble des partis représentés à l'Assemblée nationale pourrait être contacté pour une contribution d'un montant équivalent, de manière à protéger l'aspect non partisan, tout en reconnaissant l'intérêt démocratique de la démarche)

