

# CONSTITUONS!

**GUIDE DE PARTICIPATION  
À LA TOURNÉE RÉGIONALE**



## **TABLE DES MATIÈRES**

1. Présentation de *CONSTITUONS!*
2. Le mandat de l'Assemblée constituante citoyenne
3. Votre rôle : Nourrir la réflexion des constituantes et constituants!
4. Les commissions thématiques et leurs questions aux Québécoises et aux Québécois
5. La charte de participation
6. Extraits des fiches introductives à l'intention des membres de l'Assemblée constituante citoyenne
  - Une constitution, c'est quoi?
  - Les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire dans une démocratie moderne
  - Les différences entre les instances constitutionnelles et l'administration publique
  - Partage des compétences constitutionnelles

## 1. PRÉSENTATION ET MANDAT DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE CITOYENNE

Chères citoyennes, chers citoyens,

CONSTITUONS! est un projet artistique qui propose aux Québécoises et aux Québécois de se prêter à l'exercice d'une assemblée constituante citoyenne. Le fruit de ce travail fera l'objet d'une pièce de théâtre. L'objectif : déplacer cet enjeu dans une arène non partisane.

En effet, en plus d'établir la spécificité du Québec comme société distincte, la rédaction d'une constitution citoyenne permet de rappeler que cet exercice démocratique n'est pas réservé aux élites et aux experts.

Dans le cadre du projet CONSTITUONS!, l'Assemblée constituante citoyenne est invitée à rédiger tous les projets d'articles constitutionnels qui lui semblent pertinents, sans égard aux contraintes qui pourraient résulter de l'ordre constitutionnel canadien actuel, et notamment de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

Une constitution pour le Québec n'est pas nécessairement un outil d'indépendance nationale : la Constitution canadienne prévoit d'ailleurs le droit des provinces de se doter de leur propre constitution. On peut, à l'opposé, argumenter que la Constitution canadienne, pensée en 1867 et complétée en 1982, est désuète et mérite d'être rafraîchie pour refléter les perspectives et le contexte des nouvelles générations.

Au cœur du projet, il y a la volonté de lancer et d'ouvrir la discussion à l'ensemble du peuple québécois : qui sommes-nous, que voulons-nous et comment le ferons-nous?

## 2. LE MANDAT DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE CITOYENNE

- Rédiger un projet de constitution pour le Québec
- Effectuer, à cette fin, une tournée de consultation dans les régions du Québec
- Transmettre le texte final du projet de Constitution québécoise à l'Assemblée nationale du Québec.

### 3. VOTRE RÔLE : NOURRIR LA RÉFLEXION DES CONSTITUANTES ET CONSTITUANTS

Depuis la formation de l'Assemblée constituante citoyenne, ses membres se sont rencontrés à deux reprises pour s'informer, discuter et débattre des sujets abordés par chacune des six commissions thématiques sur lesquels ils sont répartis. Au terme de ces rencontres, les 42 constituants ont rédigé des questions qu'ils souhaitent explorer plus en profondeur avec les Québécoises et les Québécois.

Sous la forme d'un forum citoyen, vous serez réunis en groupe de 4 à 6 personnes. Vous devrez répondre aux questions d'une seule des six commissions thématiques. Vous partagerez vos connaissances et vos opinions avec vos collègues et devrez convenir ensemble des réponses à offrir aux questions des membres de l'Assemblée. Vous contribuerez ainsi à nourrir la réflexion des constituantes et constituants.

Voici le déroulement du forum citoyen:

Présentation du projet <b>CONSTITUONS!</b>	10 minutes
<b>Activité brise-glace</b> : <i>Pour vous, qu'est-ce qu'une constitution? Pourquoi est-ce important qu'elle soit écrite par les citoyennes et les citoyens du Québec?</i>	10 minutes
<b>Consignes pour le déroulement</b> de l'activité et <b>choix des commissions</b> thématiques	10 minutes
<b>Réflexions et discussions</b> en groupe pour répondre aux questions de la commission choisie	90 minutes
<b>Séance plénière</b> de partage des résultats de chaque commission, commentaires et réactions des participants	60 minutes

#### Questionnaire en ligne et appel de mémoires

Il est malheureusement impossible de traiter tous les thèmes à l'intérieur d'une seule activité comme celle qui vous est proposée ici.

Toutefois, en plus d'avoir l'opportunité de commenter les travaux de vos collègues citoyens lors de la séance plénière du café-citoyen, vous pourrez également compléter un **questionnaire** et répondre à un **appel de mémoires** par l'entremise du site web de CONSTITUONS!

## LES COMMISSIONS THÉMATIQUES ET LEURS QUESTIONS AUX QUÉBÉCOISES ET AUX QUÉBÉCOIS

Voici les six commissions thématiques et les questions que leurs membres souhaitent poser aux Québécoises et Québécois.

Pour contribuer à votre réflexion et vous aider à aborder ces sujets parfois complexes, vous trouverez des éléments d'information sur divers sujets dans la section suivante. Vous pourrez aussi vous référer aux fiches thématiques contenant de l'information plus précise sur chacun des thèmes en cliquant sur le lien disponible après les questions de chaque commission ou sur le site web de CONSTITUONS!

**Note:** Il ne s'agit là que d'une partie des questions que les constituants ont souhaité poser aux Québécoises et Québécois, soit les questions ouvertes qui ne se répondent pas simplement par oui ou non. Plusieurs autres questions seront posées aux Québécois dans le cadre d'un sondage en ligne qui sera diffusé en décembre 2019.

### COMMISSION N<sup>o</sup> 1 : PRÉAMBULE, VALEURS ET PRINCIPES, SYMBOLES NATIONAUX

1. Qu'est-ce qui définit l'identité québécoise ?
2. Quel est le rôle de la citoyenne et du citoyen en démocratie ?
3. Est-ce que la préservation de la langue française doit figurer au préambule de la Constitution ? De quelle manière ?
4. Dans quels termes devrait-il être fait référence à la diversité culturelle du Québec dans le préambule?
5. Trouvez-vous important de parler de l'histoire du Québec dans le préambule ? Si oui, de quelles façons ?
6. Quels symboles nationaux devraient être décrits dans le texte de la Constitution du Québec ?

Consultez la fiche thématique n<sup>o</sup>1  
pour plus d'information

### COMMISSION N<sup>o</sup> 2 : DROITS ET DEVOIRS FONDAMENTAUX

1. Quels droits individuels doivent inmanquablement être inscrits dans la Constitution du Québec?
2. Quels droits collectifs doivent inmanquablement être inscrits dans la Constitution du Québec?
3. Quels sont les devoirs et responsabilités des citoyennes et citoyens du Québec qui doivent être inscrits dans la constitution?
4. La Constitution du Québec doit-elle permettre la suspension ou la limitation des droits individuels et collectifs et, si oui, dans quelles circonstances?
5. La Constitution du Québec doit-elle reconnaître le Québec comme un État laïque?
6. Y a-t-il de nouveaux droits, liés aux enjeux contemporains ou futurs, qui devraient acquérir le statut de droits fondamentaux et être garantis dans la Constitution du Québec?

Consultez la fiche thématique n<sup>o</sup>2  
pour plus d'information

### **COMMISSION N° 3 : INSTITUTIONS ET POUVOIRS (LÉGISLATIF, EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE)**

1. Devrait-on constitutionnaliser certaines institutions comme le Directeur général des élections, le Vérificateur général et le Protecteur du citoyen ?
2. Qui devrait détenir le pouvoir de nommer les juges ?
3. Doit-on permettre qu'une personne cumule les rôles de député et de ministre ? Pourquoi ?
4. Croyez-vous qu'un dialogue devrait être amorcé avec les nations autochtones en vue de garantir leur représentation au sein de diverses institutions ?
5. L'exercice du vote devrait-il être obligatoire?
6. Souhaitez-vous changer le mode de scrutin et l'inclure dans la Constitution du Québec ?

Consultez la fiche thématique n°3  
pour plus d'information

### **COMMISSION N° 4 : ORGANISATION TERRITORIALE ET ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES MUNICIPALES**

1. Quelle répartition des pouvoirs est à privilégier entre l'Assemblée nationale du Québec et les instances régionales et municipales ?
2. Êtes-vous d'accord que ces principes de base devraient être nécessaires pour permettre l'exploitation des ressources naturelles : acceptabilité sociale, retombées pour les communautés, rétablissement de l'environnement après exploitation, respect de l'équité intergénérationnelle ?
3. Est-il opportun de faire mention dans la Constitution du Québec de la nationalisation de l'exploitation d'une ou de plusieurs ressources naturelles, d'en faire l'objet de partenariats public/privé, ou de laisser leur exploitation au secteur privé ?
4. Doit-on traiter toutes les ressources naturelles de la même façon? Certaines méritent-elles un statut spécifique ?
5. Êtes-vous favorables à l'établissement d'une péréquation (transferts d'impôts pour équilibrer les finances) entre les régions du Québec ?

Consultez la fiche thématique n°4  
pour plus d'information

## COMMISSION N° 5 : PARTENARIATS AUTOCHTONES, AFFAIRES CANADIENNES ET RELATIONS INTERNATIONALES

1. Par quels moyens peut-on concrétiser la reconnaissance des peuples autochtones dans une Constitution du Québec?
2. Comment affirmer le caractère distinct du Québec à l'égard de la fédération canadienne?
3. Si le Québec devait jouer un rôle auprès des minorités francophones du Canada, quel serait ce rôle et doit-il être enchâssé dans sa constitution?
4. Quelle place le Québec doit-il occuper sur la scène internationale et quelles dispositions constitutionnelles devraient- être incluses, le cas échéant, dans la Constitution du Québec pour décrire cette place ?

Consultez la fiche thématique n°5  
pour plus d'information

## COMMISSION N° 6 : PROCÉDURES DE RÉVISION ET PARTICIPATION CITOYENNE

1. Êtes-vous d'accord pour qu'aucun objet ne soit exclu d'une éventuelle révision constitutionnelle, mais qu'on prévoit un mécanisme de révision souple (appui du 2/3 de l'Assemblée nationale) pour certains objets (ex. révisions de texte) et rigide (référendum populaire) pour d'autres tels que les droits et libertés ?
2. Le droit de révoquer le mandat d'un élu faisant l'objet d'une contestation de la part des citoyens et citoyennes de sa circonscription devrait-il être enchâssé dans la constitution?
3. Doit-on limiter le nombre de mandats du Premier ministre du Québec?
4. Devrait-il exister une instance citoyenne de surveillance de la démocratie, autre que les tribunaux?
5. Des mécanismes de participation citoyenne devraient-ils être enchâssés dans la constitution du Québec (ex. : droit d'initiative législative populaire)? Si oui, lesquels ?

Consultez la fiche thématique n°6  
pour plus d'information



## EXTRAITS DES FICHES INTRODUCTIVES À L'INTENTION DES MEMBRES DE L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE CITOYENNE

[Pour en savoir plus, consulter l'ensemble des fiches introductives.](#)

### ÉTYMOLOGIE DU MOT

« Constitution » vient du latin « cum » (ensemble) et « statuo » (fixer, établir)

### UNE CONSTITUTION, C'EST QUOI?

---

Une constitution est un ensemble de règles de droit qui fondent une organisation politique. On pense le plus souvent aux constitutions des États souverains (c'est-à-dire les États qui ne sont subordonnés à aucun autre), mais il est également fréquent que des États fédérés (Canton, État, Land, Province) et des États autonomes (Communauté, Région) se dotent de leur propre constitution.

Dans la plupart des cas, les États se dotent d'une constitution « formelle », qui prend la forme d'un ou de plusieurs textes écrits et qui est définie comme la loi « suprême » détenant une primauté sur toute autre loi ou règle de droit et ne pouvant être modifiée que par une procédure spéciale. Dans le cadre des travaux de CONSTITUONS!, il sera question de l'adoption pour le Québec d'une constitution de cette nature.

Une constitution est à la fois la source et la limite du droit. Elle autorise l'adoption des lois et l'exercice des pouvoirs publics, qui ne sont valides que dans la mesure où ils respectent cette même constitution.

Afin de protéger la suprématie de la constitution, celle-ci ne peut généralement être modifiée que par un mécanisme prévu dans son propre texte. Il est ainsi généralement plus difficile de modifier une constitution qu'une autre loi, notamment pour éviter qu'une majorité faible ou temporaire au sein de l'assemblée législative ne vienne modifier les règles fondamentales de l'État. Les constitutions n'ont toutefois pas toutes le même degré de « rigidité » : la constitution française est relativement facile à réviser alors que la constitution canadienne est très difficile à modifier.

### Pourquoi se doter d'une constitution?

Les raisons pour lesquelles les États se sont dotés d'une constitution sont multiples et l'adoption d'une constitution peut notamment permettre :

- La consécration de la volonté citoyenne et de la souveraineté du peuple dans une loi suprême;
- La définition d'une identité constitutionnelle pour l'État;
- La sécurité juridique résultant de la codification écrite des normes, conventions et principes de nature constitutionnelle;
- La clarification de la dynamique entre l'État, ses organes et les citoyens et citoyennes, notamment pour la reconnaissance de droits fondamentaux;
- La garantie contre les abus et la concentration du pouvoir;
- L'affirmation publique des principes qui doivent guider l'existence politique et juridique de l'État qu'il constitue.

### Quels sont les éléments communs aux constitutions?

Un examen des constitutions des États souverains, fédérés et autonomes, permet de constater l'existence d'éléments communs à celles-ci :

- Un préambule faisant notamment référence à des événements historiques;
- Un énoncé de principes et de valeurs devant régir l'action de l'État;
- Une description des symboles et emblèmes de l'État;



- Un catalogue de droits fondamentaux;
- Une présentation des organes législatifs, exécutifs et judiciaires, de leur composition et du mode d'élection ou de désignation de leurs membres ainsi qu'un énoncé des règles qui régissent les relations entre ces organes;
- Une description de l'organisation territoriale de l'État et de la répartition des compétences entre les paliers de gouvernance nationale, régionale et municipale;
- Le mécanisme de révision de la constitution et d'approbation d'éventuelles modifications;
- L'énoncé de la suprématie de la constitution et des conséquences de la violation des règles qu'elle contient;
- L'identification de la ou des versions linguistiques de la constitution;
- La date ou les modalités d'entrée en vigueur de la constitution.

## **LES POUVOIRS LÉGISLATIF, EXÉCUTIF ET JUDICIAIRE DANS UNE DÉMOCRATIE MODERNE**

---

Une constitution définit le régime politique d'un État, soit l'organisation des pouvoirs et leur exercice. Elle détermine ainsi qui exerce quel type de pouvoir et les relations qui existent entre ces différents pouvoirs. Dans tout État dont le régime politique est dit démocratique, on observe trois types de pouvoir : les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. La séparation des pouvoirs existe afin d'éviter la concentration des pouvoirs entre les mains d'un seul organe, ce qui serait le cas, par exemple, dans un régime de monarchie absolue. Les pouvoirs législatif et exécutif sont indépendants, mais doivent collaborer pour être efficaces.

### **Le pouvoir législatif : Faire les lois**

Le pouvoir législatif s'occupe de proposer, d'étudier, de débattre, de modifier, d'adopter et d'abroger des lois : c'est le Parlement ou le Congrès. Au Québec, le pouvoir législatif est composé d'une seule assemblée, soit l'Assemblée nationale. Les personnes qui la composent sont élues au suffrage universel par le peuple.

Au Canada, le pouvoir législatif s'exerce différemment. Il s'agit d'un système à deux chambres, ou bicaméral : une chambre basse (Chambre des communes) et une chambre haute (Sénat). Les membres de la Chambre des communes sont élus au suffrage universel lors des élections fédérales, tandis que les membres du Sénat sont nommés par le gouverneur général (représentant de la Reine) sur recommandation du premier ministre. La Chambre des communes et le Sénat peuvent tous deux introduire de nouveaux projets de loi, mais seule la Chambre des communes peut déposer des projets de loi qui impliquent des dépenses ou de nouvelles taxes.

Au Québec et au Canada, les membres du pouvoir législatif ont un monopole en matière de proposition de projets de loi. Dans d'autres pays comme l'Argentine, la loi accorde le droit à certains organismes ou encore aux citoyens d'introduire des projets de loi qui doivent ensuite être étudiés par le pouvoir législatif. On appelle droit d'initiative populaire ou citoyenne le droit pour les citoyens et citoyennes d'initier une proposition de loi.

## **Le pouvoir exécutif : Appliquer les lois**

Le pouvoir exécutif veille à l'application des lois adoptées par le pouvoir législatif : c'est le gouvernement. Au Québec, il s'agit du Conseil exécutif, aussi appelé Conseil des ministres. Le pouvoir exécutif applique les lois votées par le pouvoir législatif et il administre le budget de l'État par l'entremise de l'administration publique (les ministères, organismes et leurs employés). Il détermine aussi les politiques qui vont guider l'action de l'État, notamment en proposant au pouvoir législatif des projets de loi à étudier.

Le pouvoir exécutif est composé du chef de l'État (exemple : président, roi, reine ou leur représentant) et du chef du gouvernement (exemple : Premier ministre), qui sont parfois la même personne. Il est généralement complété par un Conseil exécutif (Conseil des ministres ou cabinet). C'est souvent le chef d'État ou le chef du gouvernement qui choisit les membres de son Conseil exécutif.

Au Québec et au Canada, les membres du pouvoir exécutif sont directement issus du pouvoir législatif, puisque les personnes occupant les postes de premier ministre et de ministre sont d'abord des députées et députés élus au sein de l'assemblée législative. Dans d'autres régimes politiques comme le système présidentiel américain, les pouvoirs exécutif et législatif sont plus nettement séparés, les membres du pouvoir exécutif étant nommés par le chef d'État sans être élus. Dans le système présidentiel, le chef du gouvernement (le président) est élu au suffrage universel dans des élections distinctes des élections législatives. Cette personne jouit donc d'une légitimité indépendante de la Chambre.

## **Le pouvoir judiciaire : Interpréter les lois**

Le pouvoir judiciaire interprète les lois et contrôle leur application, en imposant parfois des sanctions civiles ou pénales. Il est constitué d'une série de tribunaux indépendants qui interprètent les lois adoptées par le pouvoir législatif. Au Québec, il s'agit de la Cour du Québec, la Cour supérieure du Québec, la Cour d'appel du Québec et la Cour suprême du Canada.

Ce sont les juges qui contrôlent le déroulement des audiences des tribunaux. Ils doivent être neutres et impartiaux dans leur interprétation de la loi. Les tribunaux et les juges constituent un rempart entre, d'une part, les pouvoirs législatif et exécutif et, d'autre part, la population. L'indépendance judiciaire est généralement perçue comme une condition essentielle afin d'assurer l'application impartiale du droit en vigueur.

Au Québec et au Canada, les juges sont nommés par le pouvoir exécutif selon certaines conditions d'expérience de la pratique du droit. D'autres pays, comme les États-Unis d'Amérique et la Bolivie, élisent des juges au suffrage universel.

## **LA DIFFÉRENCE ENTRE LES INSTANCES CONSTITUTIONNELLES ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

---

Les instances constitutionnelles sont les différents pouvoirs publics instaurés par la constitution. Au Québec et au Canada, ce sont le Parlement (pouvoir législatif), le gouvernement (pouvoir exécutif) et les tribunaux (pouvoir judiciaire) (voir Fiche no 2). Leurs rôles et la répartition de leurs pouvoirs sont inscrits dans la Constitution. D'autres pays ont choisi d'accorder un statut constitutionnel à un plus grand nombre d'institutions. C'est le cas du Mexique, où la Banque du Mexique, l'Institut national électoral et la Commission nationale des droits humains, entre autres, sont reconnus comme instances constitutionnelles. Ce statut confère à ces instances une autonomie accrue par rapport aux autres pouvoirs, qui ne peuvent les supprimer ou les modifier sans modifier la constitution.

L'administration publique, quant à elle, est mise en place par le pouvoir exécutif (les ministres et leurs ministères) afin de mettre en œuvre les lois et règlements ainsi que les politiques gouvernementales. L'ensemble des personnes travaillant au sein de l'administration publique forme la fonction publique; ce sont les fonctionnaires. Les membres de l'administration publique ne sont pas élus, mais plutôt sélectionnés pour des compétences bien précises. Les fonctionnaires de l'administration publique sont ainsi au service du public. Les employés et employées des établissements publics que sont les écoles,

hôpitaux, bureaux du gouvernement, etc., font partie, au Québec et au Canada, de l'administration publique.

### **L'importance de la distinction entre instances constitutionnelles et administration publique**

Dans le cadre du projet CONSTITUONS!, les membres de l'Assemblée constituante citoyenne devront décider s'ils souhaitent accorder un statut constitutionnel à certaines institutions, qu'elles existent déjà ou qu'elles soient créées par la Constitution. Le fait d'inscrire dans la Constitution les pouvoirs et responsabilités d'instances constitutionnelles autonomes permet d'assurer l'indépendance de ces instances vis-à-vis des autres pouvoirs établis par la Constitution (exécutif, législatif, juridique). En contrepartie, la constitutionnalisation d'instances supplémentaires rigidifie les pouvoirs publics et retire une marge de manœuvre considérable aux pouvoirs législatif et exécutif.

Dans le système québécois canadien, de telles instances (Élections Québec, Élections Canada, par exemple) sont plutôt créées par les pouvoirs exécutif et/ou législatif.

### **PARTAGE DES COMPÉTENCES CONSTITUTIONNELLES**

---

La plupart des constitutions des États souverains qui sont constitués en fédération prévoient un partage des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés. La constitution d'une fédération crée ainsi différents paliers de gouvernement (fédéral et provincial, par exemple) et confie à chacun l'exercice exclusif du pouvoir législatif et exécutif sur certaines compétences prédéterminées.

Le partage des pouvoirs a provoqué au cours des décennies des tensions entre les provinces et le gouvernement fédéral, notamment au Québec, qui revendique une plus grande autonomie vis-à-vis d'Ottawa.

Quant aux administrations municipales québécoises et canadiennes, celles-ci ne forment pas un ordre de gouvernement au sens de la Constitution : ce sont plutôt les provinces qui leur délèguent certains de leurs pouvoirs. Les institutions municipales se voient ainsi confier des pouvoirs par les provinces dans des domaines qui touchent directement à la vie quotidienne et locale (par exemple la gestion des bibliothèques, des parcs, des réseaux d'aqueducs, de la police locale ou des routes).

Les pouvoirs des municipalités sont intégrés dans la constitution de certains autres pays. Dans une future constitution du Québec, il pourrait être envisagé d'y constitutionnaliser des compétences municipales et de procéder notamment à une répartition des compétences entre le Parlement du Québec et les municipalités locales et régionales.

Pour en savoir plus, consulter l'ensemble  
des fiches introductives