

## La Constituante tirée au sort

### Clé de voûte de la République du Québec.

Fonder un État est un acte irréversible. La constitution qu'un peuple se donne au moment de sa naissance politique détermine, pour des générations, qui détient le pouvoir, qui peut le contester et selon quelles règles. Le Québec, s'il accède à l'indépendance, aura à poser cet acte. La question n'est pas seulement quoi inscrire dans cette constitution, mais qui l'écrira. Cette question, en apparence procédurale, est en réalité la plus politique de toutes.

Le Québec n'a jamais eu de constitution librement consentie. La Loi constitutionnelle de 1867 est un acte du Parlement britannique, rédigé à Londres, sans consultation de la population francophone du Bas-Canada. La Loi constitutionnelle de 1982 a aggravé la situation: rapatriée sans la signature du Québec,

imposée malgré l'opposition formelle de l'Assemblée nationale, elle reste le cadre juridique supérieur auquel le droit québécois est soumis. Ces deux textes sont ce que les constitutionnalistes appellent des « **constitutions octroyées** », c'est-à-dire des **règles fondamentales concédées par une autorité supérieure plutôt que construites par ceux qui devront y obéir**. L'analogie est celle d'un bail dont le locataire n'aurait jamais lu ni signé les clauses. **Une indépendance qui reproduirait ce mécanisme en changeant simplement l'adresse du rédacteur ne serait pas une rupture: ce serait une substitution.**



C'est ici que le travail d'**Étienne Chouard**, enseignant de droit et d'économie devenu l'un des théoriciens francophones les plus sérieux de la démocratie directe, apporte un diagnostic précis. Chouard est une figure qui divise: ses fréquentations politiques ont été critiquées, notamment des apparitions sur des plateformes associées à l'extrême droite française. Ses thèses sur la constitution et le tirage au sort méritent cependant d'être évaluées sur leur fond. Sa thèse centrale: **celui qui écrit les règles du jeu gagne toujours**. Une constitution rédigée par des élus est biaisée parce qu'elle est écrite par des personnes qui ont intérêt à exercer le pouvoir qu'elle délimite. Aristote formulait déjà ce problème dans la *Politique* (environ 350 av. J.-C.): il y observait, en substance, que la nature du désir est de ne jamais être satisfaite, et que la plupart des hommes gouvernent pour le satisfaire (paraphrase du Livre II, non localisable avec précision dans les traductions disponibles). **Confier à des politiciens la rédaction de la loi qui limitera leur propre pouvoir, c'est confier à un promoteur immobilier la rédaction des règles de zonage qui s'appliqueront à ses propres terrains**. Le résultat est prévisible dans les deux cas.

L'intuition la plus répandue consiste à répondre à ce problème par une assemblée constituante élue, distincte du parlement ordinaire. C'est précisément la position actuelle du **Parti québécois**, qui prévoit dans son projet d'accession à l'indépendance la tenue d'une constituante dont les membres seraient élus. Cette position n'est pas le fruit d'une mauvaise foi: elle est la **conséquence d'une culture politique qui ne connaît qu'un seul mode de légitimation, l'élection**, et qui l'applique par réflexe même là où il **produit exactement le biais qu'on cherche à corriger**. Le problème est institutionnel, pas partisan. Mais ses effets sont réels: une constituante élue sous bannière de partis reproduit mécaniquement les mêmes filtres que le parlement qu'elle est censée dépasser. Les candidats devront lever des fonds, bâtir des réseaux, défendre des plateformes. Les élus devront leur loyauté aux organisations qui les auront portés. Le texte constitutionnel qui en résultera portera les traces de ces dettes, inscrites non pas dans les intentions des rédacteurs mais dans la logique du dispositif lui-même. Changer le nom de l'assemblée sans changer le mode de sélection de ses membres, c'est diagnostiquer correctement la maladie et **prescrire le même remède qui l'a causée**.

Aristote observait que le tirage au sort était le propre de la démocratie et l'élection le propre de l'oligarchie, du grec *oligarkhia*, gouvernement d'un petit nombre. L'élection ne sélectionne pas un échantillon du peuple: elle sélectionne ceux qui ont les ressources, les réseaux et la formation pour se porter candidats et gagner. Au Canada, une étude de l'Institut Broadbent publiée en 2014 documentait que les professions juridiques et d'affaires occupaient **près de la moitié des sièges** au parlement fédéral, alors qu'elles **représentent une fraction minoritaire de la population active**. La tendance est confirmée par des données comparatives européennes indépendantes. Les ouvriers, les employés de service, les agriculteurs, les personnes sans diplôme universitaire sont statistiquement absents de toutes les assemblées élues des démocraties occidentales. Ce n'est pas un accident de parcours: c'est le résultat d'un système qui filtre.

L'élection impose également la discipline de parti, c'est-à-dire l'obligation, formelle ou informelle, pour un élu de voter conformément aux positions de l'organisation politique sous la bannière de laquelle il a été élu. Un constituant redevable envers un parti ne rédige pas une constitution neutre. Il produit un texte qui protège le type d'organisation qui l'a porté au pouvoir: des partis forts, des mandats longs, des mécanismes de révocation faibles, des règles de financement souples. Ces choix rédactionnels ne sont pas des erreurs de jugement. Ils sont rationnels du point de vue de celui qui les fait. C'est précisément pourquoi **le dispositif doit exclure structurellement ce type de rationalité, plutôt que d'espérer qu'elle se censure d'elle-même**.

Ce problème n'est pas une découverte moderne. Athènes l'avait résolu avec une précision mécanique remarquable. À partir du Ve siècle avant notre ère et pendant près de deux cents ans, la cité utilisait la **klèrotèria**, une machine à tirage au sort composée de plaques perforées et d'une colonne creuse dans laquelle on introduisait des billes blanches et noires pour désigner les citoyens appelés à siéger aux tribunaux populaires et aux conseils délibératifs. Ce mécanisme s'appliquait à la **majorité des fonctions civiques**, à l'exception des postes exigeant une compétence technique vérifiable, comme les stratèges militaires ou les architectes publics. Les Athéniens avaient donc déjà posé la distinction que nos démocraties modernes ont effacée: le tirage au sort pour les fonctions de délibération, l'élection ou la nomination pour les fonctions d'expertise.

Le tirage au sort s'appuierait sur un protocole de stratification qui divise la population en catégories, puis tire au sort à l'intérieur de chacune d'elles. Un citoyen tiré au sort recevrait une lettre officielle de convocation avec description du mandat, de sa durée et de l'indemnité prévue. Il aurait la possibilité de décliner, auquel cas un remplaçant serait tiré au sort dans la même strate démographique, évitant que les personnes disponibles, retraités, sans emploi, indépendants, surreprésentent certaines catégories. L'indemnité serait alignée sur le salaire médian québécois, avec prise en charge des frais de garde d'enfants, obligation légale pour les employeurs de libérer les membres convoqués sur le modèle du devoir de jury, et droit de remplacement sans pénalité pour raison de santé. Ces mesures répondent aux obstacles non financiers qui, dans les assemblées citoyennes existantes, produisent un taux de déclin élevé chez les parents de jeunes enfants et les travailleurs manuels, précisément les catégories qu'on cherche à inclure.

Les strates incluraient les grandes régions administratives, garantissant une présence pour des régions comme la Gaspésie, l'Abitibi ou la Côte-Nord, dont le poids démographique est faible mais les réalités territoriales distinctes de celles de la métropole. La scolarité, la tranche d'âge et le genre s'ajouteraient comme variables. Une assemblée de 150 membres constituée selon ce protocole produirait un portrait sociologique du Québec qu'aucune élection n'a jamais produit.

La question des Premières Nations et des Inuits exigerait un traitement distinct. Le Québec reconnaît officiellement **onze nations autochtones** sur son territoire, avec des droits territoriaux reconnus partiellement en droit international, notamment par la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée en 2007 et endossée par le Canada en 2016. Les noyer dans le tirage au sort de la population générale les effacerait statistiquement. Leur participation devrait faire l'objet d'un mécanisme de représentation fixe négocié de nation à nation, par lequel chaque nation déléguerait des représentants selon ses propres processus. L'objectif serait explicite: que la constitution d'un Québec souverain ne soit pas un document colonial de plus, mais un pacte conclu entre les peuples qui partagent ce territoire, comme dans la tradition québécoise.

Un scrutin général au Québec coûte **entre 90 et 110 millions de dollars**, en comptant les dépenses d'Élections Québec, le remboursement des dépenses électorales des partis et les frais administratifs. Une assemblée citoyenne de 150 personnes fonctionnant pendant douze mois se situerait vraisemblablement **entre 15 et 25 millions de dollars**. Le *Citizens' Assembly* irlandais de 2016-2017 aurait coûté aux alentours de 2,5 millions d'euros pour 99 membres, selon les estimations disponibles dans la presse irlandaise. Le protocole de tirage au sort serait audité par un organisme indépendant, avec publication intégrale de la liste des convocations et des refus.

Le secrétariat technique serait recruté par tirage au sort parmi les fonctionnaires de carrière déjà en poste, avec un mandat non renouvelable et une supervision confiée à un comité multipartite sans droit d'orientation sur le contenu des délibérations. Un constitutionnaliste ou un économiste ne siégerait pas comme membre de l'assemblée et n'aurait pas de droit de vote. La commande d'expertise appartiendrait exclusivement aux membres: ce sont eux qui identifient les zones d'obscurité technique et convoquent les spécialistes en conséquence, inversant le rapport habituel où l'expert impose son agenda. Étienne Chouard formule cette distinction sans ambiguïté: « **Les experts doivent être les serviteurs du peuple, pas ses tuteurs.** » -- Étienne Chouard, conférence TEDx *La Constitution, le pouvoir du peuple* (2011).

La protection des membres contre les pressions extérieures serait inscrite dans le règlement intérieur avec des conséquences explicites. Tout contact privé entre un membre et un représentant de groupe d'intérêt, qu'il soit industriel, syndical ou communautaire, serait interdit pendant la durée du mandat et entraînerait **l'exclusion immédiate** du membre concerné, remplacé par tirage au sort dans sa strate. Toute soumission de mémoire ou de document par un groupe extérieur devrait transiter par le secrétariat technique, qui en assurerait la distribution uniforme. Ces règles rendent toute tentative d'influence visible, traçable et sanctionnable, ce qu'aucun parlement actuel ne peut revendiquer.

Le déroulement des travaux suivrait un calendrier en trois phases. La phase d'apprentissage consacrerait plusieurs semaines à des auditions générales sur les grands thèmes constitutionnels: séparation des pouvoirs, droits fondamentaux, organisation du territoire, régime linguistique. La phase de consultation ouvrirait l'assemblée aux mémoires citoyens et aux témoignages d'experts convoqués à la demande des membres. La phase de rédaction produirait le texte proprement dit, article par article, avec vote formel à chaque étape. Des facilitateurs neutres régleraient la prise de parole sans droit d'orientation sur le fond.

La constituante ne serait pas une instance souveraine: **elle serait une instance de proposition**. Le pouvoir de décision ultime appartiendrait au peuple via le référendum de ratification. Un seuil de ratification devrait être défini avant le début des travaux, avec une procédure explicite en cas d'échec: soit un deuxième cycle de délibération ciblé sur les points de désaccord majoritaires, soit un référendum amendé. Le tirage au sort garantit une procédure représentative et impartiale, mais ne garantit pas que le texte produit sera bon. C'est le rôle du référendum: soumettre le résultat d'une procédure légitime **au jugement collectif de ceux qui devront y vivre**. Montesquieu avait posé le principe avec une précision qui s'applique directement ici: « *Dans un État libre, tout homme qui est censé avoir une âme libre doit se gouverner par lui-même.* » -- Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1748).

Le modèle produit aussi de meilleures décisions, pas seulement des décisions plus légitimes. Un élu soumis à un cycle électoral de quatre ans a un intérêt rationnel à privilégier les mesures visibles à court terme sur les arbitrages difficiles à long terme. Un citoyen tiré au sort n'a aucune réélection à préparer, aucun donateur à ménager, aucune base militante à satisfaire. Sa seule contrainte est de produire un texte qui tienne la route. Les recherches de **James Fishkin** sur la démocratie délibérative à Stanford montrent de manière consistante que des citoyens ordinaires bien informés et encadrés produisent des positions plus stables, moins polarisées et mieux ancrées dans les compromis réels que des élus sous pression partisane. Une assemblée qui contient simultanément un travailleur forestier de l'Abitibi, une infirmière de Laval et un entrepreneur de Québec produit des arbitrages qui tiennent compte de contraintes que des juristes montréalais n'auraient pas spontanément intégrées.

Un parlement partisan transforme les divisions sociales en blocs idéologiques rigides dont chacun a intérêt à maintenir la frontière pour préserver son électorat. Une assemblée citoyenne sans ligne de parti force ses membres à construire des compromis réels, parce qu'aucun d'eux ne peut se permettre de quitter la salle avec un texte inutilisable. Les assemblées irlandaise et colombo-britannique montrent une convergence progressive et documentée entre des membres aux positions initiales divergentes: la délibération encadrée expose chaque participant aux conséquences concrètes des positions des autres. Un membre représentant une région ressource et un membre représentant un centre urbain n'ont pas les mêmes intérêts sur la fiscalité des redevances minières, mais ils partagent l'assemblée, entendent les mêmes experts et doivent signer le même texte. Cette contrainte produit des compromis que le système partisan évite systématiquement parce qu'il est plus rentable électoralement de maintenir le conflit que de le résoudre.

Parmi les questions que cette assemblée aurait à trancher, certaines sont précisément celles qu'une élite politique a historiquement évité de poser. La relation du Québec indépendant à la Couronne britannique en est l'exemple le plus net. Un gouvernement élu, même souverainiste, aurait des raisons de différer le débat ou de proposer un statu quo provisoire qui deviendrait permanent. Une assemblée citoyenne n'a pas ces contraintes: ses membres ne briguent pas de poste diplomatique et ne seront pas candidats à la prochaine élection.

La Charte de la langue française, adoptée en 1977, est une loi ordinaire modifiable par simple majorité parlementaire. Une constitution citoyenne pourrait élever la protection du français au rang de **norme suprême**, c'est-à-dire une règle à laquelle toutes les autres lois doivent se conformer et qui ne peut être modifiée que par un processus délibérément difficile, exigeant par exemple une majorité qualifiée combinée à un référendum populaire. De même, les ressources du sous-sol, le régime des eaux et la politique forestière pourraient être inscrits comme biens communs inaliénables, soustraits aux logiques de cession ou de privatisation négociées hors du regard public. Un mandat impératif pourrait également être inscrit: contrairement au mandat représentatif actuel, où un élu vote librement sans rendre de comptes avant la prochaine élection, le mandat impératif lierait l'élu à des engagements précis et prévoirait des mécanismes de révocation en cas de manquement grave. Ce sont précisément ces trois mécanismes, protection linguistique, gestion des ressources et révocation des élus, que les partis politiques ont le moins d'intérêt à inscrire dans un texte qu'ils rédigent eux-mêmes.

L'Assemblée citoyenne de Colombie-Britannique sur la réforme électorale, réunie en **2004**, répond par les faits à l'objection d'incompétence. Composée de 160 citoyens tirés au sort, elle a travaillé pendant onze mois, auditionné **1 603 présentations publiques** et délibéré à partir de données sur les systèmes électoraux de 37 pays. Elle a produit une recommandation en faveur du scrutin à vote unique transférable, évaluée par des experts externes comme étant d'une qualité comparable à celle de commissions gouvernementales spécialisées. La recommandation a obtenu 57,7% d'appui au référendum de 2005, mais le gouvernement avait fixé le seuil à 60%, entraînant son rejet. L'assemblée a produit un travail solide; le cadre politique a suffi à neutraliser ses conclusions. Ce résultat illustre précisément pourquoi le mandat d'une constituante québécoise devrait être protégé par un verrou juridique préalable: sans obligation formelle de soumettre le texte produit à référendum sans modification, le travail citoyen reste exposé à la même neutralisation par les acteurs institutionnels qu'il cherche à encadrer. Aucune des expériences citées ne constitue un précédent exact pour une rédaction constitutionnelle complète: les assemblées irlandaise et colombo-britannique portaient sur des mandats ciblés, pas sur la fondation d'un État. C'est une limite réelle, qui justifie que le mandat, la durée et les règles de ratification soient définis avec précision avant le lancement des travaux.

Une constitution dit aux élus ce qu'ils peuvent ou ne peuvent pas faire. C'est la distinction qu'Étienne Chouard place au centre de son analyse: « **La Constitution, c'est la laisse du chien. Et le chien, c'est l'État. La question est de savoir qui tient la laisse.** » -- Étienne Chouard, conférences publiques (2010-2016). **Si ce sont les élus qui rédigent ce texte, ils tiennent leur propre laisse**. Les partis politiques, les cabinets juridiques et les groupes de pression qui gravitent autour du processus électoral y gagnent une influence directe sur les règles qui encadreront leur propre pouvoir. Une constituante tirée au sort leur retire ce levier: le texte serait rédigé par des personnes qui n'ont rien à gagner à ménager ces intérêts.

Convoquer une telle assemblée ne se décrète pas dans le vide. Le déclenchement relève d'un rapport de force politique, et le nommer clairement est plus honnête que de l'esquiver. Deux mécanismes sont envisageables. Le premier: un engagement électoral soumis à référendum préalable, indépendamment de l'élection du parti qui le porte. Un gouvernement qui reculerait après ce référendum se retrouverait en violation d'un mandat populaire explicite, produisant une crise de légitimité immédiate et non une simple promesse brisée. Le second: une loi de transition déclenchée par un seuil de signatures citoyennes vérifiées, qui fixerait le cadre de la constituante avant même que la question de l'indépendance soit tranchée. Le rapport de force reste inévitable; ce qui change, c'est qu'il s'exprime avant la constituante plutôt qu'à travers elle.

Le modèle ne repose pas sur une perfection initiale mais sur une capacité à se corriger. Une clause de réexamen obligatoire forcerait une nouvelle assemblée tirée au sort à réévaluer les articles sensibles tous les quinze ou vingt ans, avec des seuils calibrés pour résister aux cycles politiques ordinaires: une clause ne peut pas être rouverte par simple volonté d'une majorité parlementaire passagère. Un droit d'initiative citoyenne permettrait à **150 000 signataires vérifiés** de forcer un référendum sur un article spécifique sans passer par le parlement. Toute révision de fond serait confiée à une nouvelle assemblée tirée au sort. La lourdeur de la procédure est volontaire: elle garantit que les révisions sont rares, sérieuses et soustraites aux pressions électorales conjoncturelles.

Avec une constitution rédigée par des élus, les décisions sur les ressources naturelles, le financement des partis, les règles de révocation et les limites du pouvoir exécutif sont **prises par ceux qui ont un intérêt direct dans leur résultat**. Un citoyen gaspésien n'a aucun recours si une entente sur l'exploitation forestière de son territoire est négociée sans mécanisme de consultation constitutionnellement garanti. Un travailleur de Montréal-Nord n'a aucun levier pour révoquer un élu qui ne respecte pas ses engagements avant la prochaine élection. Les contrats publics, la fiscalité des ressources naturelles, l'accès aux services en région, l'orientation des infrastructures: toutes ces décisions sont influencées en amont par un cadre constitutionnel qui détermine qui a le droit de peser dans la balance. Ce biais structure l'ensemble de l'allocation des ressources publiques de manière systémique, invisible pour ceux qui n'ont pas les outils pour le nommer. Ce que gagnent en contrepartie un infirmier de Rimouski, une enseignante de Val-d'Or ou un mécanicien de Laval, c'est que les règles qui encadrent leur vie collective auraient été écrites par quelqu'un qui leur ressemble, avec les mêmes intérêts quotidiens, sans dette envers aucun parti ni aucun réseau.

La souveraineté du Québec ne serait complète que si elle s'accompagnait d'une souveraineté citoyenne sur les institutions elles-mêmes. Rousseau avait formulé la condition de validité de ce contrat avec une clarté que rien n'a rendue obsolète: « *Chaque individu peut, comme homme, avoir une volonté particulière contraire ou dissemblable à la volonté générale qu'il a comme citoyen.* » -- Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social* (1762). Une constitution rédigée par des élus exprime la volonté particulière de ceux qui gouvernent. Une constitution rédigée par des citoyens tirés au sort est la tentative la plus sérieuse que nos institutions connaissent pour approcher quelque chose qui ressemble à la volonté générale.

La période de transition qui suit une déclaration d'indépendance est la seule fenêtre où les règles fondamentales de l'État sont encore négociables. Elle ne dure pas. À ce moment précis, deux trajectoires sont disponibles et **une seule sera prise**. La première: les partis politiques, les cabinets juridiques et les groupes de pression qui ont financé et mené la campagne indépendantiste rédigent eux-mêmes les règles du nouvel État. Ils le feront avec compétence, avec sincérité peut-être, et avec leurs intérêts. La seconde: un échantillon de la population réelle, tiré au sort, sans dette partisane et sans carrière à protéger, rédige ces règles avec pour seul mandat de produire un texte que le peuple entier devra ensuite approuver. Ces deux trajectoires ne produisent pas deux variantes du même État: elles produisent deux types d'États dont les effets se mesurent non pas dans les discours inauguraux, mais dans les décisions budgétaires, les contrats de ressources, les politiques linguistiques et les mécanismes de révocation qui structureront la vie des Québécois pour les cinquante prochaines années. **Le choix entre les deux se fait une fois, au moment de la fondation. Il ne se refait pas.**

Louis-Martin Carrière