CI – 032M
C.P. – P.L. 39
Nouveau mode
de scrutin

MÉMOIRE PRÉSENTÉ À LA

COMMISSION DES INSTITUTIONS

PAR LE COMITÉ DES FEMMES

DU CERCLE DES EX-PARLEMENTAIRES

DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

Le 4 FÉVRIER 2020

Dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 39

Loi établissant un nouveau mode de scrutin

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les parlementaires,

C'est avec un vif intérêt que nous prenons la parole aujourd'hui dans le cadre des auditions publiques du PL n° 39 sur la réforme du mode de scrutin. Le projet de loi en effet mentionne la parité comme un objectif à atteindre à l'Assemblée nationale. Nous tenons à saluer ce choix qui rejoint le cœur de notre mission. Créé en mai 2016 par l'Amicale des anciens parlementaires du Québec (renommé depuis Cercle des ex-parlementaires de l'Assemblée nationale du Québec), le Comité des femmes précisait ainsi son orientation fondamentale : « *À l'Assemblée nationale du Québec, le Comité vise à obtenir la parité entre les hommes et les femmes.* » Nous avons eu l'occasion de partager nos idées en commission parlementaire une première fois en décembre 2017 lors du mandat d'initiative de la Commission des relations avec les citoyens sur la *Place des femmes en politique*. Nous revenons aujourd'hui avec plaisir, conscientes qu'un pas important a été franchi puisque nous nous retrouvons devant un projet de loi qui devrait indiquer dorénavant la marche à suivre pour la société québécoise.

Vous comprendrez que nos remarques concerneront donc essentiellement les aspects du PL n° 39 touchant la question de la parité. C'est là-dessus que notre Comité fait consensus et que nous estimons avoir une réflexion à partager. Revenons dans un premier temps au fond de la question : pourquoi une loi sur la parité ? Certains observateurs des élections québécoises pourraient conclure que l'évolution s'est faite tout naturellement puisque l'Assemblée nationale compte dorénavant 44 % d'élues. Il est vrai que c'est un pas de géant en quelques décennies et que nous devons nous en réjouir. Nous croyons toutefois que, pour que ce progrès soit durable, il faut des mesures contraignantes qui dépassent la seule bonne volonté des acteurs. Les points qui suivent résument nos arguments en faveur d'une loi sur la parité :

- Nous considérons tout d'abord que **la parité n'est pas une option mais un droit** et que, pour qu'il soit exercé, il faut des mesures législatives. Comme nous le mentionnions en 2017 dans notre mémoire à la Commission des relations avec les citoyens,

> *« …nous nous appuyons sur le principe du droit à l'égalité de représentation dans nos institutions publiques découlant du droit à l'égalité des femmes garanti dans la Charte québécoise des droits et libertés de la personne. Pour articuler ce principe on doit passer par une loi comme on l'a fait pour les droits garantis en matière de congé de maternité, d'équité salariale ou d'égalité économique des époux ».*

Ajoutons, comme l'indique le journal *La Presse* le 9 mars 2019 au sujet d'une publication de l'Union interparlementaire, « Le rapport de l'UIP montre que les quotas électoraux pour les femmes se sont maintenant étendus à toutes les régions du monde, avec plus de 130 pays qui ont adopté de tels systèmes ». On a souvent tendance à croire que ce qui ne se fait pas chez nous existe peu ailleurs. Force est de constater que, sur la parité, le Québec est resté très timide en matière de législation, pour ne pas dire à la traîne.

- Si **l'avancée des femmes** lors des élections de 2018 au Québec est manifeste, celle-ci **n'est pas exempte de reculs possibles** comme celui que nous avons vécu entre 2012 et 2014, perdant d'un coup 5,6 % d'élues. Rappelons par ailleurs, comme l'indique le Groupe Femmes, Politique et Démocratie dans son mémoire à la présente commission, qu'au palier fédéral, bien qu'ayant présenté 43,3 % de candidates aux élections de 2019, les partis politiques n'ont fait élire que 33,3 % de femmes à la Chambre des communes.

- **Le déséquilibre de représentation entre les hommes et les femmes** dans les parlements **est d'ordre systémique**. L'apprentissage des rôles sociaux, la tradition de gouvernance au masculin, l'absence de modèles féminins, les règles du jeu qui constituent la culture du pouvoir, la perception des responsabilités familiales sont parmi la liste des obstacles à l'entrée des femmes en politique. C'est d'ailleurs pourquoi, conjointement avec le Groupe Femmes, Politique et Démocratie, nous avons créé en juin 2019 le club politique Les Elles du pouvoir, lieu de réflexion, d'échange et d'habilitation (*empowerment*). Toutefois, reconnaître les obstacles et chercher à les dépasser à coups d'efforts personnels et collectifs n'est pas suffisant. Il faut des mesures contraignantes auxquelles les partis doivent se conformer afin d'inscrire la parité dans la pérennité.

- Nos lois reflètent nos valeurs et les mesures qu'elle contiennent sont autant de repères pour nos manières de vivre ensemble**. Une loi sur la parité enverrait un signal clair de la société québécoise** en ce qui concerne la présence des femmes à l'Assemblée nationale. Plus qu'un souhait, un objectif louable, voire un progrès, on y verrait l'expression d'une volonté ferme, appuyée par des moyens concrets. Et surtout, on passerait d'une approche laissant aux personnes et aux partis le soin de faire progresser la parité au gré de leur volonté à une obligation juridique infléchissant leur action.

- À l'encontre d'une loi sur la parité persiste le **mythe de la compétence**. Une femme ne doit pas être choisie comme candidate, encore moins élue, du seul fait de son genre. C'est une affaire de qualifications, de capacités, de talent. Ah oui ? Est-ce à dire que les femmes sont absentes des parlements faute de compétences et que les hommes ont eu à prouver les leurs pour y accéder ? À travers quel processus, quel examen, quel concours ? Rien de tel. Les hommes sont en plus grand nombre car les lieux de pouvoir leur apparaissent naturels, taillés sur mesure pour eux. Les femmes, nous l'avons dit, font face à des obstacles systémiques qui les rendent plus hésitantes à se projeter en politique. Qui plus est, elles ont si bien intériorisé l'idée que ce n'est pas spontanément leur place que leur manque de confiance en leurs capacités trouve écho dans l'invocation de la compétence. Mais plus l'indice de confiance en elles grandira, moins les allusions à la compétence auront prise sur les femmes.

C'est avec ce regard sur l'enjeu de la parité, à la fois exigeant et ambitieux, que nous abordons le projet de loi sur la réforme du mode de scrutin. Nous pensons qu'il faut marquer le coup avec des mesures contraignantes qui indiquent bien la volonté de la société québécoise d'être représentée au plus haut niveau politique par des hommes et des femmes, à parts égales. Regardons le PL n° 39 à cet égard et jugeons de son efficacité.

Il y a bien mention de l'objectif de la parité dans le préambule sous la forme suivante : *« Considérant que les partis politiques devraient viser à atteindre la zone paritaire, en présentant entre 40 % et 60 % de candidates aux élections générales ; ».* Cet objectif

est louable et nous en saluons l'inscription noir sur blanc dans le projet de loi. C'est en soi un pas important qu'aucune loi du Québec n'a encore jamais franchi. Malheureusement, il n'est pas suivi de mesures véritablement contraignantes et risque donc d'être sans lendemain. En effet, cet énoncé se prolonge dans l'article 73 du PL n° 39, insérant l'article 259.0.4 à la Loi électorale afin de forcer le parti politique à *« au plus tard le troisième jour qui suit la prise du décret d'une élection générale, transmettre au directeur général des élections un énoncé relatif aux objectifs que se fixe son parti en ce qui concerne la parité entre les femmes et les hommes ».* Aucun seuil n'est fixé, de sorte que le préambule apparaît comme une déclaration de bonnes intentions dont on ne pourra exiger la matérialisation. Tout au plus peut-on espérer que l'opinion publique fasse pression pour que les objectifs fixés soient à la hauteur des attentes.

L'article qui suit, soit 259.0.5, exige bien de, *« au plus tard le douzième jour qui précède celui du scrutin, transmettre au directeur général des élections un rapport au sujet de l'atteinte des objectifs fixés dans l'énoncé au regard des candidatures du parti »,* mais comme il n'y a pas d'exigences précises, outre ce que le parti aura lui-même déterminé, les risques sont faibles de rater la cible. L'obligation c'est de transmettre un rapport, non de prouver qu'on a atteint la zone paritaire. Il est donc fort peu probable qu'un parti perde son autorisation, comme stipulé à l'article 31 du PL n° 39, tant l'exigence est minime. Qui plus est, seules des pénalités financières mineures sont prévues par la loi en cas de non-respect des exigences (article 209 du PL n° 39).

Devant ces constats, nous croyons utile de réitérer la position de notre Comité présentée en 2017. Une loi sur la parité contiendrait tout d'abord **l'obligation pour chaque parti politique de présenter au moins 40 % de femmes lors d'une élection**. Nous nous situons dans ce qu'on appelle la « zone paritaire », fixée entre 40 % et 60 % de candidatures féminines. C'est ce que le PL n° 39 retient dans son préambule. La preuve fut faite lors de l'élection de 2018 que cet objectif est atteignable. Consacrons-le dans la loi en **exigeant que, tant l'énoncé relatif aux objectifs d'un parti que le rapport qu'il doit transmettre au DGE, comportent l'obligation de se situer en zone paritaire.**

Par ailleurs, nous pensons que le projet de loi devrait inclure une **bonification par le Directeur général des élections, du financement des partis politiques qui ont atteint l'objectif de 40 % de femmes élues à l'Assemblée nationale.** Car il peut y avoir un monde entre le pourcentage de candidatures féminines aux élections et le nombre de femmes siégeant au Parlement. Lors de l'élection de 2018, plusieurs partis ont atteint la parité parfaite entre candidates et candidats, mais le résultat final a montré qu'un écart substantiel existait entre le nombre de femmes et d'hommes bel et bien élus. De plus, nous pensons qu'une approche incitative plutôt que coercitive a plus de chances de succès sur le fond. Le principe des amendes en effet, octroyées aux partis qui ne présentent pas suffisamment de candidates aux élections, laisse la porte ouverte à la possibilité de payer l'amende au lieu de se conformer à la loi. Nous préférons récompenser les bons résultats, d'autant plus que le financement des partis politiques est maintenant essentiellement public au Québec, ce qui donne au Directeur général des élections un véritable levier pour influencer le cours des choses.

Nous souhaitons aborder en terminant un aspect fondamental du projet de loi n° 39. Certes, il introduit pour la première fois des articles touchant la parité. Mais nous savons aussi que le gouvernement a l'intention de tenir un référendum sur la réforme du mode de scrutin, laissant ainsi le peuple québécois juger de l'issue de cet enjeu. Sans nous prononcer sur le fond de la question, d'un simple point de vue démocratique, cela peut se comprendre en ce qui concerne le choix du mode de scrutin lui-même. En effet, on peut concevoir que deux camps se forment, l'un pour plaider le maintien du système actuel de vote uninominal à un tour, l'autre pour aller dans le sens d'un type proportionnel mixte. C'est une question d'opinion. L'un ou l'autre système a droit de cité et l'on trouvera des justificatifs pour chacun deux, s'appuyant sur des expériences concrètes, des points de vue d'experts et des revendications de citoyens. Mais, quel que soit le mode de scrutin choisi en définitive, il faudra qu'une loi vienne formaliser les obligations des partis face à la parité, tel que prévu dans le préambule du PL n° 39. Par quel processus ? Certainement pas selon nous au terme d'un référendum. En aucun cas pouvons-nous laisser au jugement de la société une question de droit comme la parité. Car c'est bien de cela qu'il s'agit. **La parité entre les hommes et les femmes ne peut être soumise à un vote populaire.** Cela équivaudrait à envisager que, le « contre » l'emportant, cet objectif serait mis sous le boisseau.

Permettez-nous de prendre un exemple qui a marqué la législation de l'Assemblée nationale et dont plusieurs d'entre nous furent des actrices : celui de la Loi sur l'équité salariale, votée en 1997. Durant des années, divers groupes de la société civile ont réclamé que les salaires entre les hommes et les femmes soient rééquilibrés afin de réduire un écart en grande partie dû à des facteurs systémiques. Au terme d'un long processus, le gouvernement en place a élaboré un projet de loi qui fut finalement voté à l'unanimité à l'Assemblée nationale. Il ne serait venu à l'idée de personne de soumettre à la volonté populaire, via un référendum, la question de l'équité salariale. Sa pertinence étant apparue claire aux yeux des parlementaires, bien appuyés par des consultations publiques et les représentations de nombreux groupes, on est passé à l'action. Autrement dit, lorsque l'on trace les contours du bien commun en matière de droit, on ne peut laisser l'opinion publique disposer de son sort.

En conséquence, **nous estimons que les articles qui traitent de la parité dans le PL n° 39 doivent être distingués de ceux qui abordent la réforme du mode de scrutin elle-même. Ces articles ne doivent pas être soumis à un référendum mais bien mis en application dès la prochaine élection.**

Nous vous remercions de l'attention que vous avez porté à notre mémoire et espérons avoir pu contribuer à éclairer votre démarche de législateur. Les attentes à votre égard sont élevées, les enjeux cruciaux et les défis immenses. Mais vous avez entre les mains la possibilité d'un progrès de taille pour le Québec. Puissiez-vous le mener à terme !

Pour le Comité des femmes du Cercle des ex-parlementaires
de l'Assemblée nationale du Québec

Marie Malavoy
Hélène Daneault
Louise Harel
Lucienne Robillard
Carole Théberge