



L'égalité des droits politiques des femmes et des hommes et leur effectivité:
un attribut nécessaire d'une constitution démocratique

Mémoire à la Commission des Institutions sur le projet de loi 1,
Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec

Novembre 2025

©Groupe Femmes Politique et Démocratie

Table des matières

Introduction	1
1. En préambule : un considérant reflétant l'importance de la valeur d'égalité entre les femmes et les hommes	2
2. L'égalité entre les femmes et les hommes : un principe fondateur	2
3. Un Conseil constitutionnel mixte	3
4. Modifications à la Loi électorale pour instaurer la parité de candidatures	3
Conclusion	6

Introduction

Le Groupe Femmes, Politique et Démocratie (GFPD), comme son nom l'indique, a comme mission d'éduquer la population, et plus particulièrement les femmes, à l'action citoyenne et démocratique. Depuis plus de 25 ans, nous soutenons auprès de toutes et tous, l'exercice plein et entier de la citoyenneté. Un de nos champs d'action principaux est d'outiller et de soutenir les femmes qui désirent s'engager dans les structures décisionnelles, principalement en politique mais aussi de promouvoir auprès des partis politiques et des institutions démocratiques des changements institutionnels permettant d'accélérer la parité dans les lieux de pouvoir.

Suivant l'exemple des suffragettes, nous nous rendons à l'Assemblée nationale chaque année depuis 2016 pour sensibiliser les élus, femmes et hommes, à la nécessité d'inclure cette règle dans les pratiques des partis politiques et dans la loi. Pour que l'assemblée des députés reflète, en toute équité et en toute démocratie, le fait que les femmes représentent la moitié, et même plus, de la population.

Au cours des années, nous avons aussi saisi toutes les opportunités offertes de réforme ou de modification à la *Loi électorale* ou d'autres lois pour faire connaître diverses améliorations pouvant être apportées pour faciliter l'exercice démocratique, la représentativité des femmes et le soutien de femmes candidates¹.

C'est pourquoi nous avons accueilli avec intérêt l'initiative du gouvernement de déposer le projet de loi no 1, *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*. L'exercice de rédaction d'une constitution permet notamment de définir l'organisation de l'État et les valeurs qu'il promeut et de garantir les droits et libertés fondamentaux dont jouissent les citoyennes et citoyens du pays. Pour le GFPD, il s'agit d'une occasion de réaffirmer le droit à l'égalité effective des femmes et des hommes en matière de représentation politique, de contribuer plus largement à l'inscription dans la Constitution de la valeur d'égalité entre les femmes et les hommes comme valeur fondamentale du Québec et de réclamer la parité de composition des institutions de gouvernance de l'État.

¹Voir par exemple Groupe Femmes Politique et Démocratie, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, 26 mars 2024; Groupe Femmes Politique et Démocratie, *La parité, une exigence à introduire dans la Loi électorale du Québec dès maintenant, Mémoire présenté à la Commission des Institutions*, 22 janvier 2020; Groupe Femmes Politique et Démocratie, *Agir pour la parité, Mémoire présenté à la Commission des relations avec les citoyens*, 7 décembre, 2017.

1. En préambule : un considérant reflétant l'importance de la valeur d'égalité entre les femmes et les hommes

Les lois sont quelquefois précédées d'un préambule où le législateur expose les motifs, le contexte et l'objectif du texte proposé, en expliquant pourquoi il est nécessaire et ce qu'il vise à accomplir. Ces dispositions fournissent une base explicative pour le texte législatif, aidant ainsi à sa compréhension. Elles peuvent servir à interpréter la portée et les effets des articles de loi en cohérence avec les intentions du législateur.

Dans le Projet de loi 1, les considérants énoncent les caractéristiques principales de la nation québécoise, ses valeurs, son désir d'affirmer sa spécificité collective, notamment en ce qui a trait à la langue, la tradition civiliste, la laïcité et le respect des communautés autochtones. Rien dans les considérants ne vient spécifier l'attachement de la nation à la valeur d'égalité entre les femmes et les hommes. Or, comme nous le verrons au point suivant, le législateur a voulu accorder une place importante à cette valeur puisqu'elle figure déjà dans les préambules de la *Charte des droits et libertés de la personne* et de plusieurs lois fondamentales, telles la *Loi sur la laïcité* et la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise*. En toute cohérence, nous proposons donc l'ajout d'un considérant :

Considérant que le Québec promeut le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires;

Cet ajout reprend essentiellement celui formulé dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Il prépare et fonde la voie pour l'inclusion dans la Constitution des articles 1 à 38 de la *Charte des droits de la personne* qui traite de droits individuels et l'ajout parmi les principes fondateurs de l'égalité entre les femmes et les hommes à l'article 28.

2. L'égalité entre les femmes et les hommes : un principe fondateur

Au cours du dernier demi-siècle, le Québec a fait preuve d'un attachement particulier à la promotion et à la progression de l'égalité entre les sexes. Il a posé des gestes significatifs dont il peut s'enorgueillir et qui ont véritablement fait une différence pour les femmes. La Loi sur l'équité salariale, le régime d'assurance parentale, l'instauration de services de garde et les diverses réformes du droit de la famille ont permis aux femmes du Québec d'accéder à une situation enviable par rapport à d'autres provinces au Canada et à d'autres pays. L'écart salarial entre les femmes et les hommes a été considérablement diminué, le taux d'emploi des mères est un des plus élevés au monde. Leur participation à des conseils d'administration d'organismes de l'État a été stimulée par l'adoption de dispositions législatives. En matière de soutien aux femmes subissant diverses formes de violence, l'État a agi de diverses façons, notamment par la création de tribunaux spécialisés.

Dans ses législations fondamentales comme la *Loi sur la laïcité de l'État*, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* et la *Charte des droits et libertés de la personne*, l'importance attachée à l'égalité entre les femmes et les hommes est affirmée en préambule comme élément important du contexte dans lequel il agit. En 2008, les députés de l'Assemblée nationale ont accepté d'intégrer l'article 50.1² dans la Charte pour situer cette valeur comme importante et fondamentale dans l'interprétation de la Charte.

Le projet de loi 1 va encore plus loin, en apportant deux autres modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne* allant dans le sens de privilégier la valeur d'égalité entre les sexes. L'ajout à l'article 9.1 de la mention de l'égalité entre les femmes et les hommes l'élève au même rang que la démocratie, la laïcité, la protection de la langue française, le modèle d'intégration à la nation québécoise, l'ordre public, le bien-être général des citoyens et les droits collectifs de la nation québécoise. Le nouvel article 9.2 la situe comme valeur supérieure lorsqu'elle entre en conflit avec l'exercice de la liberté de religion.

Il est donc naturel de constater, qu'au titre quatrième, lorsqu'il s'agit d'énumérer les principes fondateurs de l'État dans cette nouvelle constitution, on retrouve à l'article 28, l'énoncé suivant : *L'État protège l'égalité entre les*

²Article 50.1 : *Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes.*

femmes et les hommes. Nous ne pouvons que concourir à cette affirmation qui s'inscrit en cohérence avec de nombreuses actions de l'État, avec ses politiques et programmes et avec la primauté accordée à la valeur d'égalité lors de la rédaction de lois fondamentales comme nous l'avons mentionné.

À notre avis, après des décennies d'intervention de plusieurs gouvernements visant à faire progresser les droits des femmes dans plusieurs domaines, il serait approprié d'engager l'État dans une formulation plus ambitieuse reflétant plus concrètement et spécifiquement les domaines d'actions de l'égalité entre les femmes et les hommes où il agit déjà et dans lesquels il entend continuer à s'investir. Nous proposons donc une formulation qui bonifie l'article 28 et qui rend l'article 29 non nécessaire :

L'État protège et assure l'égalité entre les femmes et les hommes. Il favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux responsabilités professionnelles, sociales et aux fonctions décisionnelles et électives.

Plusieurs constitutions dans le monde³ contiennent une ou des dispositions garantissant l'égalité dans les fonctions électives ou les mandats électoraux. Dans au moins deux pays européens (France, Italie), dans plusieurs pays d'Amérique du Sud, (Argentine, Colombie, Mexique et Équateur), et quelques pays d'Afrique ou d'Asie (Rwanda, Uganda, Congo, Tunisie, République Centrafricaine, Taïwan) le principe d'égalité de représentation entre les femmes et les hommes dans les fonctions électives est décrété de façon générale dans la constitution et la loi électorale du pays vient préciser les modalités de cette représentation selon le niveau de gouvernance (chambre basse, haute ou palier local), la cible recherchée (pourcentage de représentation), la place des candidatures dans les listes, les sanctions en cas de non-observation et autres dispositions. D'autres pays spécifient des cibles de sièges réservés pour les femmes dans les chambres basses ou hautes. En France⁴, une disposition constitutionnelle incorpore à la fois la garantie d'égalité dans les droits politiques mais aussi dans d'autres domaines comme nous le proposons.

3. Un Conseil constitutionnel mixte

La *Loi sur le Conseil constitutionnel*, qui fait partie de la *Loi constitutionnelle de 2025 sur le Québec*, institue un Conseil constitutionnel chargé de rendre des avis, lorsque le gouvernement ou l'Assemblée nationale le requiert, relatifs à l'interprétation de la Constitution du Québec ou aux conséquences d'une initiative fédérale sur le Québec. Ce Conseil serait formé de cinq membres dont la présidence, lesquels seraient choisis à partir de recommandations des ministres responsables en fonction de leur sensibilité et de leur intérêt marqué pour la protection des droits collectifs de la nation québécoise ainsi que de l'autonomie constitutionnelle et des caractéristiques fondamentales du Québec.

Afin de refléter le principe fondamental d'égalité entre les femmes et les hommes, nous croyons que le Conseil constitutionnel devrait être composé d'au moins deux femmes et deux hommes et être dirigé en alternance par une femme et un homme.

4. Modifications à la Loi électorale pour instaurer la parité de candidatures

Le Projet de loi no. 1 modifie plusieurs lois afin de les rendre conformes à la nouvelle Constitution du Québec. Par exemple, la *Loi sur la laïcité de l'État*, la *Charte de la langue française*, la *Loi sur l'intégration à la nation québécoise* se verront dotées d'une disposition prévoyante qu'elles ont pour but de « protéger la nation québécoise ainsi que l'autonomie constitutionnelle et les caractéristiques fondamentales du Québec ». Par le biais de la *Loi d'interprétation*, les tribunaux saisis de contestation fondées sur les chartes devront procéder à des analyses distinctes en fonction de chacune des chartes québécoise et canadienne. Dans la *Charte des droits et*

³International IDEA Database. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database>.

⁴Loi constitutionnelle no 99-569 du 8 juillet 1998 : *La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives et aux responsabilités professionnelles et sociales*. (article 3).

libertés de la personne, une nouvelle clause affirmera la prédominance de l'égalité entre les femmes et les hommes devant la liberté de religion.

Selon le GFPD, au moment solennel de rédaction d'une constitution, l'égalité entre les femmes et les hommes en général et dans les fonctions électives devrait non seulement être formulée comme principe fondateur du texte constitutionnel mais ce principe devrait se traduire par des modifications concrètes à la *Loi électorale*.

Les femmes ne sont pas un groupe minoritaire. Elles forment la moitié de la population et par leur travail au sein des familles, du marché du travail, de l'économie et de la société civile, elles contribuent au développement et à la prospérité de la nation. Comme citoyennes à part entière, elles devraient pouvoir formuler leurs discours, leurs préoccupations, leurs besoins à l'Assemblée nationale du Québec et participer à égalité à la définition des lois et des politiques publiques. La garantie d'une représentation paritaire effective, juste et durable nous semble donc être une exigence au moment de concevoir une constitution démocratique.

Or même si elles ont atteint depuis peu une proportion intéressante de sièges au sein de l'Assemblée nationale (46% aux dernières élections), leur présence n'est pas assurée pour l'avenir. Il est vrai qu'au cours des dernières années, les partis politiques ont facilité leur présence parmi les candidatures proposées à l'électorat. Mais les chefs de partis changent et les partis politiques naissent et meurent. Aucune disposition de la *Loi électorale* ne contraint les partis à une représentation paritaire des femmes et des hommes pour harmoniser les efforts de tous les partis actuels et à venir. Pour certains, la parité des candidatures pourrait être un objectif très secondaire.

Aujourd'hui, les démocraties dans le monde sont prises d'assaut de l'intérieur comme de l'extérieur. Leurs fondements qu'on croyait solides comme les institutions démocratiques, la liberté d'expression, les progrès accomplis vers une égalité effective de tous et toutes semblent parfois menacés. Il suffit d'un vent de conservatisme pour faire reculer les droits des femmes comme on l'a vu dans plusieurs pays dont les États-Unis. On ne peut compter sur les bonnes intentions d'aujourd'hui pour assurer une politique stable dans le temps.

La seule façon de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes dans l'exercice de leurs droits pour maintenant et l'avenir, ce sont des dispositions légales. Depuis le milieu du 20^e siècle, la communauté internationale s'est dotée d'instruments juridiques en matière de droits des femmes. Plusieurs encouragent les États à concrétiser les droits aux fonctions électives des femmes dans leur législation et déjà plus d'une centaine l'ont fait, un certain nombre ayant aussi ajouté cette exigence dans leur Constitution comme nous l'avons mentionné.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination envers les femmes (CEDEF) adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979 est un de ces instruments juridiques. Le Québec s'y est déclaré lié par décret en 1981. L'article 7 dispose que « les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes » les droits de voter et de poser leur candidature à toutes les élections, de participer à l'élaboration des politiques publiques ainsi qu'aux groupes de la société civile qui se consacrent à la vie publique et politique du pays. La CEDEF énonce expressément que les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires, **y compris législatives**, pour concrétiser le plein exercice des droits politiques des femmes (article 3).

Les partis politiques, financés par les fonds publics⁵ et donc par les taxes des contribuables, sont les premiers responsables de la réalisation de cette exigence puisque ce sont eux qui choisissent les candidatures. Ajoutons qu'au Québec, une législation sur la parité est un objectif réalisable et en vue, accessible sans répercussions importantes sur les députés masculins déjà en poste. Trois partis politiques sur les quatre représentés à l'Assemblée nationale ont adopté des règles internes dans leurs statuts qui les engagent à réaliser une forme de

⁵Au Québec, la proportion de financement public pour les élections de 2018 était de 78,7 % et de 76,6% pour celles de 2022. (Élections Québec, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale, Rapport de recommandations*, novembre 2024.))

parité dans la sélection de leurs candidatures, à savoir Québec solidaire ⁶, le Parti libéral du Québec ⁷ et le Parti québécois ⁸.

La députation de l'Assemblée nationale a par trois fois adopté à l'unanimité des motions en ce sens et, au cours des dernières années, les chefs des partis politiques se sont tous déclarés en faveur de cet objectif. Leur pratique a suivi puisqu'aux deux dernières élections générales, tous les partis siégeant à l'Assemblée nationale, ont atteint au moins 40 % de candidatures féminines, certains dépassant 50 %. Tous sont donc en mesure de répéter cette performance et même d'atteindre un seuil de 45 %, seuil plus susceptible de garantir la zone de parité pour les personnes élues, étant donné l'écart quelquefois important entre le taux de mixité chez les candidatures et chez les personnes élues.

L'opinion publique est aussi en faveur d'une représentation paritaire des candidatures et des personnes élues. En 2018, 69 % des répondants à un sondage Léger-Le Devoir⁹ disaient penser que les « partis politiques devraient avoir autant de femmes que d'hommes parmi leurs candidats ». Il est temps d'inscrire cette exigence dans la loi pour qu'elle devienne une règle gouvernant l'ensemble des partis pour maintenant et l'avenir.

Pour concrétiser le principe fondateur d'égalité entre les femmes et les hommes formulé à l'article 28 de la Constitution du Québec, nous proposons donc de modifier la *Loi électorale* pour qu'elle énonce clairement l'obligation pour les partis politiques de présenter des candidatures dans une zone de parité 45-55%.

Dans d'autres mémoires au parlement ou à Élections Québec, le GFPD a précisé de quelle façon cette obligation pourrait être sanctionnée en cas de non-observation. Nous souhaiterions que même si notre mode électoral n'est pas de type proportionnel, une solution mécanique entraînant des conséquences pour le parti puisse être trouvée pour s'assurer du respect de l'exigence de parité¹⁰.

⁶Principe de parité: Notre engagement envers l'égalité s'applique au fonctionnement de notre parti. Pour atteindre cet objectif, nous prendrons des mesures incitatives, et obligatoires au besoin. Nous adopterons aussi, au jour le jour, des règles et des pratiques permettant la parité et la plus complète participation des femmes aux structures comme aux élections. (QS, Nos principes).

⁷PLQ, Le monde change, le Québec se transforme, Résolution-cadre telle qu'adoptée, 24, 25 et 26 novembre 2017, p. 33. Le Parti libéral du Québec renouvelle son engagement à la place des femmes dans ses instances et confirme celui visant à atteindre la zone paritaire 40-60% aux processus de recrutement.

⁸PQ, Statuts du Parti québécois, adoptés au Congrès des 9 et 10 novembre 2019, a. 193 : Lors d'une élection générale, le pourcentage total de candidates officielles ou de candidats officiels ne peut être inférieur à 40 % du total de l'ensemble des candidatures officielles du Parti.

⁹ Le Devoir, 11 avril 2018, p. A3

<https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/4374384?docsearchtext=sondage%20et%20L%C3%A9ger%20et%20femmes%20et%20politique>

¹⁰Voir Groupe Femmes Politique et Démocratie, *Pour une nouvelle vision de la Loi électorale*, 26 mars 2024. Le GFPD suggère d'en faire une condition de participation à la joute électorale comme dans tous les pays qui ont atteint les meilleurs résultats en matière de parité. Dans le projet de loi 39 (réforme du mode de scrutin) qui n'a pas été adopté, le gouvernement proposait aussi une solution semblable en assujettissant la section de la parité à une possibilité de retrait d'autorisation d'un parti en cas de non-observation.

Conclusion

Le GFPD salue l'initiative du gouvernement de proposer au peuple québécois une constitution qui détermine les principes fondateurs de l'État et ses responsabilités fondamentales liées, entre autres, aux attributs et aux droits collectifs et individuels de la nation ainsi qu'aux valeurs sociales distinctes du Québec. Nous sommes fières de constater que le texte confirme et prolonge une tradition québécoise où l'égalité entre les femmes et les hommes est érigée en valeur importante et primordiale. Avec cette inscription dans les lois fondamentales de la nation, elle fait désormais partie du patrimoine du Québec. Nous avons apporté des suggestions permettant d'améliorer la cohérence et la formulation de ce principe. Mais au-delà des expressions théoriques, nous souhaitons vivement que les discussions autour de cette constitution puissent déboucher sur une réelle concrétisation des droits politiques des femmes, comme la CEDEF le rappelle aux États. Parce que les femmes représentent plus de la moitié des citoyens et qu'elles contribuent à la prospérité collective de la nation, il n'est que juste qu'elles soient conviées à participer pleinement à sa direction et à préserver et à renforcer la démocratie québécoise maintenant et pour l'avenir.