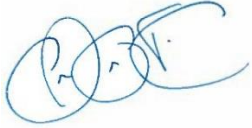


**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS  
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

*PROJET DE LOI N° 39,  
LOI ÉTABLISSANT UN NOUVEAU MODE DE SCRUTIN*

Document adopté à la 678<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 21 février 2020, par sa résolution COM-678-4.1.1



Jean-François Trudel  
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

*M<sup>e</sup> Geneviève St-Laurent*, conseillère juridique  
*Amina Triki-Yamani*, chercheure  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

*Chantal Légaré*  
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>1 LE DROIT DE VOTE AU QUÉBEC : LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATION PAR LES TIERS PARTIS .....</b>	<b>2</b>
1.1 Le droit de voter lors d'une élection et le droit à une représentation effective .....	3
1.1.1 La portée de l'article 22 de la Charte.....	3
1.1.2 Les droits politiques et le choix d'un mode de scrutin.....	5
1.2 L'impact des modalités du scrutin sur le droit de vote.....	7
1.2.1 Le droit de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et la représentation par les tiers partis .....	7
1.2.2 Les limites potentielles à la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale ....	10
A Le seuil légal de 10 % .....	12
B Les autres mesures susceptibles d'avoir un impact sur les tiers partis .....	13
<b>2 LE DROIT DE SE PORTER CANDIDAT EN TOUTE ÉGALITÉ.....</b>	<b>17</b>
2.1 Le droit à l'égalité et les obligations internationales du Québec face à la participation politique des femmes et des groupes sous-représentés .....	20
2.2 La sous-représentation des minorités racisées dans la sphère politique : un phénomène de discrimination généralisé.....	28
2.2.1 Les données sur la représentation des minorités racisées dans la vie politique .....	30
2.2.2 La sélection des candidats par les partis politiques.....	40
<b>3 L'ENCADREMENT DE LA CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE : DES LIMITES POTENTIELLES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'ASSOCIATION .....</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>52</b>



## INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse<sup>1</sup> assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec<sup>2</sup>. Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*<sup>3</sup>. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>4</sup>.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale<sup>5</sup>, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »<sup>6</sup>. En vertu de ce mandat, la Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 39, *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*<sup>7</sup> présenté devant l'Assemblée nationale le 25 septembre 2019 et visant à mettre en place un mode de scrutin mixte avec compensation régionale.

La Commission accueille favorablement ce projet de loi. En effet, l'adoption d'un mode de scrutin mixte avec compensation constitue une avancée vers une meilleure représentativité des convictions politiques de tous les Québécoises et Québécois.

Néanmoins, au terme de son analyse, la Commission souhaite exposer certaines préoccupations quant à l'impact potentiel du projet de loi n° 39 sur les droits et libertés garantis par la Charte. Le mémoire de la Commission portera ainsi sur les éléments suivants.

Dans un premier temps, la Commission estime que certaines mesures techniques du projet de loi, prises dans leur globalité, pourraient avoir pour effet de limiter nettement la représentativité

---

<sup>1</sup> Ci-après « Commission ».

<sup>2</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12 (ci-après « Charte »).

<sup>3</sup> *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

<sup>4</sup> *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

<sup>5</sup> Art. 58 al. 2 Charte.

<sup>6</sup> *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

<sup>7</sup> *Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, projet de loi n° 39 (présentation – 25 septembre 2019), 1<sup>re</sup> sess., 42<sup>e</sup> légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 39 »).

annoncée. En effet, les modalités proposées sont susceptibles de restreindre considérablement les chances des tiers partis d'accéder à une représentation à l'Assemblée nationale, contrairement à ce qu'on pourrait attendre d'un système de type mixte compensatoire. Cela pourrait ainsi engendrer une atteinte au droit de tous les citoyens – que leurs intérêts et besoins soient partagés ou non par les partis traditionnels – de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et de prendre part au gouvernement du pays en participant à l'élection de représentants.

La Commission s'attarde ensuite aux mesures de parité femmes-hommes contenues dans le projet de loi. C'est avec déception qu'elle constate que ces mesures sont essentiellement symboliques. Plus encore, la Commission se désole de l'absence de mesures destinées à contribuer à une meilleure représentativité des citoyennes et des citoyens québécois racisés ou à accroître la présence, à l'Assemblée nationale, de candidats issus de groupes protégés par la Charte. En ce sens, la Commission considère qu'il s'agit d'une occasion manquée de favoriser l'exercice du droit de se porter candidat en toute égalité, tel que protégé par les articles 10 et 22 de la Charte.

Finalement, la dernière section du mémoire porte sur la série d'amendements soumise en décembre dernier, dont la plupart concerne l'encadrement de la campagne référendaire sur le nouveau mode de scrutin. La Commission souhaite faire part de ses préoccupations à l'égard de certaines de ces règles, qui pourraient compromettre la liberté d'association ou la liberté d'expression d'individus ou de groupes susceptibles de vouloir participer au débat démocratique entourant la proposition de réforme du mode de scrutin.

## **1 LE DROIT DE VOTE AU QUÉBEC : LA QUESTION DE LA REPRÉSENTATION PAR LES TIERS PARTIS**

Le droit de vote et le droit d'éligibilité font partie, avec le droit d'adresser des pétitions à l'Assemblée nationale pour le redressement de griefs, des droits politiques protégés par la Charte québécoise. Ils font aussi l'objet d'une protection en vertu de la Charte canadienne<sup>8</sup> en

---

<sup>8</sup> *Charte canadienne des droits et libertés de la personne*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982), R-U, c. 11)].

plus d'être consacrés par le droit international<sup>9</sup>. Dans cette première partie, nous exposerons la portée de ces droits, telle que définie par les tribunaux québécois et canadiens, et nous nous attarderons sur les obligations qui pèsent sur l'État québécois quand il définit les modalités d'un scrutin.

## 1.1 Le droit de voter lors d'une élection et le droit à une représentation effective

### 1.1.1 La portée de l'article 22 de la Charte

La Charte québécoise protège le droit de vote et d'éligibilité à son article 22, qui se lit comme suit :

« 22. Toute personne légalement habilitée et qualifiée a droit de se porter candidat lors d'une élection et a droit d'y voter. » (nos soulignés)

L'article 22 contient une limite intrinsèque : la loi peut déterminer les conditions à remplir pour être candidat ou électeur. Cependant, comme la Commission l'a déjà souligné, les conditions retenues par le législateur ne pourraient pas être fondées sur l'un des motifs de discrimination énumérés à l'article 10 de la Charte<sup>10</sup>.

Très peu de décisions se sont penchées sur la portée des droits consacrés à l'article 22 de la Charte. La plus notable est sans doute la décision *Daoust*<sup>11</sup> de la Cour d'appel du Québec, où un groupe visait à faire déclarer inopérantes certaines dispositions de la *Loi électorale*<sup>12</sup> québécoise. Celui-ci estimait qu'elles avaient pour effet d'entraîner la sous-représentation des minorités et plus particulièrement de la communauté anglophone de l'Ouest de Montréal. On reprochait aussi à la *Loi électorale* de mener à un résultat qui n'était pas représentatif du nombre de votes reçus par les différents candidats et partis.

---

<sup>9</sup> Voir entre autres : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés. 217 A (III), Doc. off. A.G. N.U., 3<sup>e</sup> sess., suppl. n° 13, Doc. N.U. a/810 (1948); *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47.

<sup>10</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires sur la Loi électorale*, (Cat. 2.412.30), 1985, p. 3.

<sup>11</sup> *Daoust c. Directeur général des élections du Québec*, 2011 QCCA 1634.

<sup>12</sup> *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

La Cour a estimé, dans cette affaire, que la *Loi électorale* ne violait ni les dispositions protégeant le droit de vote protégé par l'article 22 de la Charte québécoise et par l'article 3 de la Charte canadienne, ni le droit à l'égalité (protégé par les articles 10 de la Charte québécoise et 15 de la Charte canadienne). Il est à souligner que dans cette décision, la Cour d'appel applique à l'article 22 de la Charte québécoise les principes déjà dégagés par les tribunaux en vertu de l'article 3 de la Charte canadienne.

La Cour établit ainsi que l'article 22, comme l'article 3, protège le droit à une représentation effective des citoyens, ce qui implique notamment « la possibilité que chaque électeur puisse exercer son droit de vote périodiquement, librement et secrètement, être candidat aux élections, voter pour le parti de son choix, s'exprimer sur la place publique »<sup>13</sup>. La portée du « droit à une représentation effective » a été plus largement développée par la Cour suprême dans différentes décisions, sur lesquelles nous reviendrons.

En conséquence, compte tenu du petit nombre de décisions fondées sur l'article 22 de la Charte québécoise et de la position développée par la Cour d'appel du Québec dans la décision *Daoust*, l'analyse de la portée du droit de vote au Québec est essentiellement fondée sur des décisions rendues en vertu de l'article 3 de la Charte canadienne, qui se lit comme suit :

« 3. Tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. »

Si les tribunaux ont donné une interprétation harmonisée des droits protégés par l'article 3 de la Charte canadienne et 22 de la Charte québécoise, certaines différences doivent cependant être soulignées entre les deux dispositions. Tout d'abord, le droit protégé à l'article 3 de la Charte canadienne peut faire l'objet de limitations, qui doivent être justifiables dans le cadre d'une société libre et démocratique (conformément au test de l'article premier de la Charte canadienne). Il ne peut cependant pas faire l'objet d'une dérogation en vertu de l'article 33 (la « clause nonobstant »). C'est tout le contraire pour l'article 22 de la Charte québécoise, qui n'entre pas dans le champ de la disposition de limitation qu'on retrouve à l'article 9.1, mais qui

---

<sup>13</sup> *Id.*, par. 56.



peut faire l'objet d'une dérogation en vertu de l'article 52, comme tous les autres droits inscrits dans la Charte québécoise.

Toutefois, il importe de préciser que les droits politiques consacrés à l'article 22 doivent être interprétés de pair avec les libertés fondamentales qui sont consacrées à l'article 3 de la Charte québécoise. En effet, comme le soulignait la Commission dès 1977, lorsqu'elle se prononça pour la première fois sur la portée de l'article 22, « ces droits “de se porter candidat” et “de voter” constituent en fait des applications particulières des libertés d'opinion, d'expression et d'association »<sup>14</sup>. Advenant une atteinte à ces libertés, celle-ci devrait donc faire l'objet d'une justification sous l'article 9.1.

### **1.1.2 Les droits politiques et le choix d'un mode de scrutin**

Le droit de vote est généralement reconnu comme incluant plus que le simple fait de pouvoir déposer un bulletin dans l'urne. Certains éléments du processus électoral, relatifs au financement des partis politiques ou au découpage des circonscriptions, ont été reconnus comme étant protégés par ce droit, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde<sup>15</sup>. La Cour constitutionnelle sud-africaine, par exemple, a conclu que pour que le droit de vote soit un droit effectif, il doit être reconnu que des obligations positives pèsent sur le législateur et le gouvernement pour permettre son réel exercice<sup>16</sup>. Soulignons que le caractère positif des droits politiques a aussi été reconnu par la Cour suprême canadienne dans sa décision *Haig*<sup>17</sup>. Pour garantir le respect de ces droits, des obligations particulières reposent ainsi sur l'État québécois, qui doit, par exemple, veiller à tenir régulièrement des élections pour permettre à la

---

<sup>14</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Commentaires préliminaires sur le projet de loi n° 2, Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, (Cat. 2.412.2), 1977, p. 6.

<sup>15</sup> Le droit de vote est protégé par des dispositions à la formulation très diverse selon les pays. Il est d'ailleurs très souvent garanti de manière indirecte par les tribunaux, qui ont fait découler du droit à des « élections libres » qu'on retrouve dans des textes constitutionnels plus anciens un droit individuel au scrutin. C'est notamment le cas en Australie, comme l'a reconnu la Haute Cour dans l'affaire *Roach v. Electoral Commissioner*, [2007] HCA 43 ou en Europe où la CEDH a reconnu que l'article 3 du *Protocole n° 1* qui protège le droit à des élections libres ne se limite pas à garantir une expression politique libre, mais qu'il inclut à la fois l'éligibilité au scrutin et le fait d'y voter : *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, CEDH requête n°9267/81, 2 mars 1987, par. 51.

<sup>16</sup> *Minister of Home Affairs v. National Institute for Crime Prevention and the Reintegration of Offenders (NICRO) and others*, CCT 03/04 2005 (3) SA 280, par. 28.

<sup>17</sup> *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, [1993] 2 R.C.S. 995, 1032.

population de choisir ses représentants aux chambres législatives et de donner suite à ces choix.

De fait, le droit de vote est un droit particulier, en ceci qu'il comporte, en raison de sa large dimension politique, un aspect individuel et un aspect institutionnel. Il s'agit à la fois d'un droit subjectif conféré à chaque individu (et, en conséquence, étroitement attaché à sa dignité) et d'une fonction citoyenne qui sert à protéger l'intégrité du système démocratique<sup>18</sup>.

Les tribunaux auront d'ailleurs des attitudes différentes selon que l'un ou l'autre aspect des droits politiques est en cause. Ainsi, les modalités de l'exercice démocratique et particulièrement le mode de scrutin retenu, font l'objet d'une certaine déférence lorsqu'elles sont examinées par les tribunaux<sup>19</sup>. La Cour suprême a ainsi reconnu que :

« [C]'est au Parlement qu'il appartient de choisir le modèle électoral applicable au Canada et vu les nuances que requiert intrinsèquement la mise en œuvre de ce modèle, la Cour doit entreprendre l'analyse de la justification avec toute la déférence qui s'impose. [...] En définitive, le système électoral — qui régit de nombreux aspects des élections, notamment la durée des campagnes ainsi que le contrôle et le remboursement des dépenses électorales — reflète un choix politique, dont il est préférable de laisser le détail au Parlement. »

Cependant, lorsque ce sont les aspects davantage individuels du droit de vote qui sont en jeu (et notamment les conditions de qualification à titre d'électeur ou de candidat), l'aspect politique de la définition du corps électoral n'entraînera pas la même déférence. En effet, pour la Cour suprême la retenue n'est pas envisageable lorsqu'il est question de limiter le droit de vote d'une catégorie de citoyens. La juge McLachlin pour la majorité dans la décision *Sauvé*, portant sur le droit de vote des détenus, affirmait ainsi :

« Le droit de vote est un droit fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit, et il ne peut être écarté à la légère. Les restrictions au droit de vote exigent non pas une retenue judiciaire, mais un examen approfondi. Il s'agit ici non pas de substituer la préférence philosophique de la Cour à celle du législateur, mais de s'assurer que la justification de ce dernier est fondée sur la logique et le bon sens. »<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Geneviève ST-LAURENT, *Le droit de vote limité par la condamnation pénale ou la quête d'un équilibre entre droit fonctionnel et droit individuel*, Montréal, Éditions Yvon Blais, coll. « Prix Michel-Robert », 2017, 448 p.

<sup>19</sup> *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2004 CSC 33, par. 86, citant un passage de la décision *Libman c. Québec*, [1997] 3 R.C.S. 569, par. 61.

<sup>20</sup> *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, [2002] 3 R.C.S. 519, par. 9.

Dans tous les cas, il est clair que les droits protégés par l'article 22 de la Charte québécoise et par l'article 3 de la Charte canadienne n'incluent pas la protection du mode de scrutin actuel et de ses modalités. Pour reprendre les mots du juge Iacobucci dans la décision *Figueroa* : « l'art. 3 n'a pas pour objet de protéger les valeurs ou objectifs que pourrait comporter notre système électoral actuel, mais bien de protéger le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral, quel que soit ce processus »<sup>21</sup>.

Le choix d'un processus électoral donné est donc, pour la Cour, un choix essentiellement politique dans lequel les tribunaux ne doivent pas intervenir, sauf si le droit de jouer un rôle significatif dans le processus électoral est mis en cause. Advenant une atteinte à ce droit, le législateur sera alors appelé à se justifier<sup>22</sup>.

## **1.2 L'impact des modalités du scrutin sur le droit de vote**

L'interprétation donnée au droit de vote par la Cour suprême et par la Cour d'appel du Québec a permis d'établir que l'objet de ce droit est plus large qu'il n'y paraît. Le droit de vote protège ainsi non seulement le droit à une représentation effective, mais également celui de jouer un rôle significatif dans le processus électoral. Cela a pour effet de conférer certaines obligations au législateur dans la détermination des modalités du scrutin<sup>23</sup>.

### **1.2.1 Le droit de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et la représentation par les tiers partis**

Dans le *Renvoi : circ. électorales provinciales (Sask.)*<sup>24</sup>, qui constitue la première décision de la Cour suprême relative aux droits consacrés à l'article 3 de la Charte canadienne, la Cour a établi que le droit de vote n'a pas pour objet de garantir le respect du principe « une personne, une voix » ou l'égalité du pouvoir électoral de chaque électeur. Il vise plutôt à assurer le « droit à une représentation effective »<sup>25</sup>. Dans une démocratie représentative, chaque citoyen a donc le droit d'être représenté au sein du gouvernement. Ainsi, un « système [électoral] qui dilue

---

<sup>21</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 37.

<sup>22</sup> *Id.*, par. 81.

<sup>23</sup> *Id.*, par. 50.

<sup>24</sup> *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158.

<sup>25</sup> *Id.*, p. 183.

indûment le vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre, court le risque d'offrir une représentation inadéquate au citoyen dont le vote a été affaibli. Le pouvoir législatif de ce dernier sera réduit, comme pourra l'être l'accès qu'il a auprès de son député et l'aide qu'il peut en obtenir. La conséquence sera une représentation inégale et non équitable »<sup>26</sup>.

Cependant, selon la Cour, des conditions pratiques peuvent légitimement pousser le législateur à tenir compte d'autres facteurs que la stricte parité du nombre des électeurs. Elle affirme ainsi :

« Des facteurs tels les caractéristiques géographiques, l'histoire et les intérêts de la collectivité et la représentation des groupes minoritaires peuvent devoir être pris en considération si l'on veut que nos assemblées législatives représentent effectivement la diversité de notre mosaïque sociale<sup>27</sup>.

[...]

La difficulté qu'il y a à représenter de vastes territoires à faible population, par exemple, peut dicter un nombre d'électeurs quelque peu inférieur dans ces districts; en insistant sur la parité des nombres, on pourrait priver des citoyens, ayant des intérêts distincts, d'une voix effective au sein du processus législatif aussi bien que d'une aide réelle de la part de leurs représentants dans leur rôle d'"ombudsman". Ce n'est là qu'un des nombreux facteurs susceptibles de commander une dérogation à la règle une "personne, une voix" dans l'intérêt d'une représentation effective. »<sup>28</sup>

Il est néanmoins essentiel que ces dérogations au principe de parité électorale soient justifiées par une impossibilité matérielle ou pour assurer une représentation plus effective des électeurs. Si tel n'est pas le cas, « l'affaiblissement du vote d'un citoyen comparativement à celui d'un autre ne devrait pas être toléré »<sup>29</sup>. Ne devraient donc être permis que les écarts qui permettent de mieux gouverner l'ensemble de la population, en donnant par exemple « aux questions régionales et géographiques le poids qu'elles méritent »<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> *Id.*, p. 183-184.

<sup>27</sup> *Id.*, p. 184.

<sup>28</sup> *Id.*, p. 188.

<sup>29</sup> *Id.*, p. 185.

<sup>30</sup> *Id.*

Comme l'a souligné la Cour à plusieurs reprises, « la représentation suppose la possibilité pour les électeurs d'avoir voix aux délibérations du gouvernement »<sup>31</sup>. Cela signifie que le droit de vote et le droit à une représentation effective supposent que « tout citoyen doit avoir la possibilité réelle de prendre part au gouvernement du pays en participant à l'élection de représentants » mais aussi qu'il puisse « jouer un rôle significatif dans la vie politique du pays »<sup>32</sup>. Cette interprétation a ainsi permis d'invalider certaines dispositions de la *Loi électorale* fédérale parce qu'elles avaient pour effet de priver les partis politiques ayant présenté un candidat dans moins de 50 circonscriptions des avantages liés à l'enregistrement des partis<sup>33</sup>.

Dans l'arrêt *Figueroa*, la Cour suprême estime en effet que le fait d'avoir permis à certains partis politiques de bénéficier des avantages liés au statut de parti enregistré, mais pas à d'autres, « porte atteinte au droit de certains citoyens de jouer un rôle significatif dans le débat social que suscite le processus électoral »<sup>34</sup>. Pour la Cour, une telle limite nuit à la capacité des tiers partis « de donner aux citoyens la possibilité de faire valoir leur point de vue sur les politiques gouvernementales et le bon fonctionnement des institutions »<sup>35</sup>.

En effet, explique la majorité, les tiers partis jouent un rôle important dans l'exercice du droit à une participation significative dans le processus électoral :

« [L]es partis marginaux ou régionaux se dissocient généralement des courants de pensée dominants et présentent à l'ensemble de la population des questions et des préoccupations que n'ont pas retenues les partis nationaux. Peut-être ont-ils une influence moins grande que ces derniers, mais ils peuvent néanmoins offrir aux citoyens dont les préférences ne figurent pas dans les programmes politiques des partis nationaux un moyen efficace de participer au processus électoral. Il est préférable pour un citoyen que ses idées et ses préoccupations soient introduites dans le débat électoral par un

---

<sup>31</sup> Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, préc., note 24, 183. Cité dans *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, préc., note 17, 1031 et dans *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 23.

<sup>32</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 30.

<sup>33</sup> Ces avantages incluaient le droit, pour les candidats, de délivrer des reçus fiscaux pour les dons recueillis en dehors des périodes électorales, de remettre à leur parti respectif les fonds électoraux non dépensés et d'inscrire leur appartenance politique sur les bulletins de vote. *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, *id.*, par. 47.

<sup>34</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 50.

<sup>35</sup> *Id.*, par. 43.

parti politique doté d'une présence géographique restreinte plutôt que totalement exclues de ce débat<sup>36</sup>. »

En d'autres termes, comme le rappelle aussi le Comité des droits de l'homme, tout système électoral adopté par un État doit garantir la libre expression du choix des électeurs et le vote des uns doit compter autant que celui des autres. Le système choisi ne devrait donc pas avoir pour effet de restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants<sup>37</sup>.

Or, il semble que certaines dispositions du projet de loi n° 39 pourraient avoir un effet limitatif sur la représentativité des tiers partis à l'Assemblée nationale, par rapport à ce que permet généralement d'atteindre un modèle de scrutin mixte compensatoire. Ces barrières seraient ainsi susceptibles d'avoir un impact sur le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans ce processus électoral, tel que protégé par la Charte. Le cas échéant, de telles limites devraient faire l'objet d'une justification.

### **1.2.2 Les limites potentielles à la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale**

La Commission considère que l'introduction d'un mode de scrutin mixte compensatoire constitue en soi une avancée vers une meilleure représentativité des convictions politiques de toutes les Québécoises et les Québécois. Il est d'ailleurs reconnu que le passage d'un mode de scrutin uninominal à un tour à un système mixte compensatoire assure généralement une meilleure correspondance entre la proportion des suffrages obtenus par les partis et leur représentation en chambre<sup>38</sup>.

Cependant, l'adoption d'une forme de scrutin proportionnel ne garantit pas, en soi, une représentation plus effective. Seule l'étude du projet de loi dans sa globalité permet de s'assurer que la représentativité annoncée est bien au rendez-vous et que le système proposé reflète l'équilibre des voix que permettent généralement d'atteindre les systèmes de scrutin mixtes

---

<sup>36</sup> *Id.*, par. 42.

<sup>37</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale No 25 (57)*, Observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du PIDCP, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 27 août 1996, par. 21.

<sup>38</sup> COMMISSION DES INSTITUTIONS, *La réforme du mode de scrutin, Document de consultation*, Québec, Assemblée Nationale, 2002, p. 31.

compensatoires. Il importe ainsi de s'assurer que les modalités du scrutin choisies n'ont pas pour effet de brimer indûment l'émergence d'un débat démocratique où tous les citoyens, y compris « ceux dont les intérêts ne sont pas partagés par les partis politiques traditionnels »<sup>39</sup>, peuvent avoir « la possibilité réelle de prendre part au gouvernement du pays en participant à l'élection de représentants »<sup>40</sup> ainsi que de « jouer un rôle significatif dans la vie politique du pays »<sup>41</sup>.

Malheureusement, le projet de loi laisse plusieurs questions en suspens quant à l'impact qu'il pourrait avoir sur la représentativité relative des citoyens à l'Assemblée nationale. Par exemple, le nombre de sièges octroyés par région et donc, le poids relatif de celles-ci à l'Assemblée nationale les unes par rapport aux autres, ne peut être établi avec certitude à ce stade<sup>42</sup>. Comme mentionné, des disparités sont possibles en cette matière, mais seuls les écarts permettant de mieux gouverner l'ensemble de la population peuvent être justifiés<sup>43</sup>.

Néanmoins, l'analyse détaillée du projet de loi permet de constater que certaines de ses modalités sont susceptibles de limiter l'ampleur de la proportionnalité annoncée. La Commission souhaite donc attirer l'attention des parlementaires sur certaines dispositions qui pourraient, à première vue, avoir un impact non négligeable sur le droit à une représentation effective et le droit de jouer un rôle significatif dans le processus électoral.

---

<sup>39</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 31.

<sup>40</sup> *Id.*, par. 30.

<sup>41</sup> *Id.*

<sup>42</sup> Le processus de répartition des sièges dans les régions est prévu à l'article 3 du projet de loi, mais son résultat dépend notamment du nombre d'électeurs selon les régions. Certains observateurs se sont cependant livrés à des tentatives de calculs. Voir notamment : LOUIS MASSICOTTE, « Réforme du mode de scrutin : L'île de Montréal sur le banc des punitions? », *Le Devoir*, 4 décembre 2019, [En ligne]. <https://www.ledevoir.com/opinion/idees/568365/reforme-du-mode-de-scrutin-l-ile-de-montreal-sur-le-banc-des-punitions>. Le 22 janvier dernier, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques a par ailleurs publié une simulation à partir des modalités proposées par le projet de loi n° 39, [En ligne]. <https://www.quebec.ca/gouv/participation-citoyenne/reforme-mode-scrutin/>

<sup>43</sup> *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, préc., note 24, 185.

## A Le seuil légal de 10 %

Tout d'abord, la Commission remarque que le projet de loi priverait de toute participation à la compensation proportionnelle régionale des voix les partis n'ayant pas obtenu un minimum de 10 % des voix au niveau national<sup>44</sup>. La disposition proposée se lit comme suit :

« 379.2. Pour participer à l'attribution des sièges de région, un parti autorisé doit avoir obtenu, à l'échelle du Québec, au moins 10 % des votes valides exprimés en faveur de l'ensemble de ses listes régionales de candidats. »

Pourtant, dans son rapport de 2007, le Directeur général des élections (DGE) constatait que dans les principaux systèmes mixtes avec compensation, le seuil de compensation requis (qu'il soit sur une base nationale ou régionale) était fixé entre 0 et 5 %<sup>45</sup>. Dans les systèmes proportionnels, seule la Turquie semble utiliser un seuil légal aussi élevé<sup>46</sup>. Au Canada, la Commission de réforme du droit du Canada proposait de ne fixer aucun seuil<sup>47</sup> si un système mixte compensatoire était mis en place au niveau fédéral, alors que les projets de système mixte compensatoire proposés dans les dernières années dans certaines provinces fixaient quant à eux ce seuil à 5 %<sup>48</sup>.

Or, affirmait la Commission de réforme du droit du Canada, fixer un seuil « soulève d'importantes questions parce que cette décision est directement liée à la question de la promotion de la diversité et de la pluralité des voix au sein des législatures »<sup>49</sup>. Au Québec, la

---

<sup>44</sup> Article 379.2 de la *Loi électorale*, tel que proposé par l'article 156 du PL n° 39.

<sup>45</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Les modalités d'un mode de scrutin mixte compensatoire, L'avis du Directeur général des élections*, Québec, 2007, p. 48-49.

<sup>46</sup> Louis MASSICOTTE, « Les systèmes électoraux dans les pays démocratiques », (2017) 93(1-2) *L'actualité économique, Revue d'analyse économique* 35.

<sup>47</sup> COMMISSION DU DROIT DU CANADA, *Un vote qui compte : la réforme électorale au Canada*, 2004, p. 135, [En ligne]. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/J31-61-2004F.pdf>

<sup>48</sup> Voir par exemple : COMMISSION SUR LA DÉMOCRATIE LÉGISLATIVE, *Rapport final et recommandations, Commission sur la démocratie législative du Nouveau-Brunswick*, 2004, p. 48, [En ligne]. <https://www.electionsnb.ca/content/dam/enb/pdf/cld/CLDFinalReport-f.pdf>; ELECTIONS BC, *Voter's Guide 2018 Referendum on Electoral Reform*, 2018, p. 16, [En ligne]. <https://elections.bc.ca/docs/referendum/2018-Referendum-on-Electoral-Reform-Voters-Guide.pdf>

<sup>49</sup> COMMISSION DU DROIT DU CANADA, préc., note 47, p. 135.



Commission spéciale sur la *Loi électorale* en 2006<sup>50</sup> soulignait quant à elle que « toute proposition de compensation régionale qui imposerait l'atteinte d'un seuil trop élevé ne répondrait pas à cet objectif central, qu'est le pluralisme politique »<sup>51</sup>. C'est également le constat auquel arrivait le DGE :

« Les simulations effectuées indiquent que l'imposition d'un seuil a des effets significatifs sur la représentation des petits partis politiques. Plus le seuil est élevé et plus les effets sont importants. Un seuil de représentation de 5 % engendre des résultats moins proportionnels pour les petits partis qu'un seuil établi à 2 %. Enfin, un seuil de 5 % limitera davantage le nombre effectif de petits partis à l'Assemblée nationale qu'un seuil de 2 %. »

Compte tenu de ces constats et des principes établis par la Cour suprême, il est possible que le seuil légal de 10 % proposé dans le projet de loi ait un effet sur le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral et porte ainsi atteinte au droit de vote consacré à l'article 22 de la Charte. À tout le moins, force est de constater que l'amélioration de la représentation de la diversité des convictions politiques des Québécois et Québécoises, qu'on pourrait normalement attendre d'un système de scrutin mixte compensatoire, sera significativement limitée par ce seuil inhabituel de 10 %.

## B Les autres mesures susceptibles d'avoir un impact sur les tiers partis

D'autres dispositions du projet de loi n° 39 pourraient avoir pour effet de limiter le droit des citoyens à une « possibilité réelle de prendre part au gouvernement du pays en participant à l'élection de représentants »<sup>52</sup>, en restreignant les chances de faire élire un candidat issu d'un tiers parti que leur offrirait normalement un mode de scrutin proportionnel. L'assemblage des différents moyens techniques choisis pour mettre en œuvre le scrutin proportionnel mixte compensatoire devrait ainsi faire l'objet d'une grande attention de la part du législateur, afin de s'assurer qu'il n'ait pas pour effet de limiter indûment le droit de participer à l'élection de représentants et de jouer un rôle significatif dans le processus électoral.

---

<sup>50</sup> Cette Commission, dont les travaux se sont amorcés en 2005, visait à encadrer une vaste consultation populaire sur un avant-projet de loi (déposé le 15 décembre 2004) proposant un nouveau mode de scrutin proportionnel mixte à compensation régionale.

<sup>51</sup> COMMISSION SPÉCIALE SUR LA LOI ÉLECTORALE, *Rapport 2<sup>e</sup> partie, Modes de scrutin et mesures incitatives*, Québec, Assemblée nationale du Québec, 2006, p. 29.

<sup>52</sup> *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 30.

Par exemple, l'article 379.1 de la *Loi électorale*, qui serait introduit par l'article 156 du projet de loi semble favoriser l'attribution de sièges régionaux au parti ayant déjà obtenu le plus de sièges de circonscriptions, ce que certains qualifient de « prime au vainqueur »<sup>53</sup>. Cette nouvelle disposition se lirait ainsi :

« 379.1. Le directeur général des élections attribue le premier siège de région au candidat indépendant à l'obtention d'un siège de région ou au parti autorisé qui obtient le quotient le plus élevé, en divisant le nombre visé au paragraphe 1° par celui visé au paragraphe 2° :

1° dans le cas d'un candidat indépendant, le nombre total de votes en sa faveur ou, dans le cas d'un parti, le nombre total de votes en faveur de sa liste régionale;

2° dans le cas d'un candidat indépendant, le nombre 1 ou, dans le cas d'un parti, le résultat obtenu par l'addition du nombre 1 à la moitié du nombre de candidats de ce parti élus comme députés de circonscription pour cette région; toutefois, si cette moitié comporte une décimale, celle-ci est arrondie à l'unité supérieure.

Ce calcul est repris pour l'attribution de chaque siège subséquent. Toutefois, chaque fois qu'un siège est attribué à un parti, le nombre 1 est additionné au diviseur mentionné au paragraphe 2° du premier alinéa, aux fins du calcul suivant applicable à ce parti. Le directeur général des élections attribue chaque siège subséquent, jusqu'à concurrence du nombre total de sièges de région prévus pour cette région, au candidat indépendant ou au parti qui obtient, lors d'une attribution donnée, le quotient le plus élevé. » (nos soulignés)

Cette disposition aurait pour effet de favoriser les partis ayant déjà remporté le plus de sièges de circonscriptions locales dans l'attribution des sièges de régions, ce qui limite évidemment la proportionnalité de la distribution des voix.

Par ailleurs, le projet de loi semble prévoir le recours à une méthode de répartition de type D'Hondt<sup>54</sup>. Le projet de loi introduirait ainsi la disposition suivante :

« 14.3. Les 45 sièges de région sont répartis entre les régions, de la manière suivante :

---

<sup>53</sup> MOUVEMENT DÉMOCRATIE NOUVELLE, *Une prime aux vainqueurs inacceptable*, Communiqué de presse, 1<sup>er</sup> octobre 2019, [En ligne]. <https://www.democratienuvelle.ca/actualites/communiqué-de-presse-reforme-du-mode-de-scrutin-une-prime-aux-vainqueurs-inacceptable/>

<sup>54</sup> Article 14.3 de la Loi électorale, tel qu'il serait introduit par l'article 3 du PL n° 39. La méthode D'Hondt est le nom donné à la méthode de calcul de la plus forte moyenne basée sur la suite des diviseurs 1, 2, 3, 4, 5, etc. Le nombre de votes obtenus par chaque parti est divisé par ces nombres. Le premier siège est alloué au parti ayant le quotient le plus élevé. Le deuxième siège est accordé au parti ayant le deuxième quotient le plus élevé. L'exercice est répété jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de sièges à distribuer. DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 17.

1° un siège de région est accordé à chacune des 16 régions, autres que celle du Nord-du-Québec;

2° les 29 sièges de région restants sont répartis comme suit :

- a) pour chacune des 17 régions, le nombre total d'électeurs de cette région selon la liste électorale permanente est successivement divisé par les diviseurs 1, 2, 3, 4, 5 et ainsi de suite, de manière à obtenir les quotients qui correspondent à chacun de ces diviseurs;
- b) le calcul de ces quotients est effectué jusqu'à ce que les 29 quotients les plus élevés, pour l'ensemble des régions, aient été obtenus;
- c) chacun des 29 quotients ainsi obtenus est retenu et est associé à la région qui y correspond;
- d) le nombre de sièges de région supplémentaires accordés à une région est égal au nombre de quotients qui lui est ainsi associé. »

Or, parmi les méthodes utilisées dans les différents systèmes proportionnels, celle-ci est reconnue pour causer les plus grandes distorsions entre le pourcentage de votes recueilli par un parti et le pourcentage des sièges obtenus<sup>55</sup>.

Le choix d'effectuer une compensation régionale avec redistribution régionale désavantage aussi les tiers partis, par rapport à une compensation nationale avec redistribution régionale<sup>56</sup>.

En outre, le choix de ne pas augmenter le nombre de députés, malgré le changement de mode de scrutin, a aussi pour effet de limiter le caractère proportionnel de la représentation des partis politiques<sup>57</sup>. En effet, le projet de loi prévoit que le nombre total de sièges à l'Assemblée nationale resterait le même<sup>58</sup> :

« 14. Aux fins de la présente loi, le territoire du Québec est divisé en 80 circonscriptions et 17 régions électorales.

Le nombre de sièges à l'Assemblée nationale est de 125. Ces sièges sont de deux types : les sièges de circonscription, au nombre de 80, et les sièges de région, au nombre de 45. »

---

<sup>55</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 34.

<sup>56</sup> C'est le type de compensation proposé à l'article 14.3 de la *Loi électorale* proposé par l'article 3 du PL n° 39. *Id.*, p. 28.

<sup>57</sup> Andrew REYNOLDS et Ben REILLEY, *La conception des systèmes électoraux – Un manuel de International IDEA*, Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, Stockholm, 2002, p. 63-93, cités dans DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 46.

<sup>58</sup> Article 14 de la *Loi électorale*, tel que proposé par l'article 3 du PL n° 39.

Prises isolément, ces mesures – comme d'autres – peuvent être tout à fait légitimes et elles ne portent pas forcément atteinte au droit de vote et au principe de représentation effective. Cependant, la Commission est d'avis que pris dans sa globalité, cet assemblage de mesures techniques constitue un obstacle important à la représentation des tiers partis à l'Assemblée nationale, par rapport à ce qu'offrent généralement les systèmes incluant une dose de proportionnelle. Cela pourrait ainsi venir limiter le droit de tous les citoyens – y compris ceux dont les intérêts ne sont pas partagés par les partis traditionnels – de faire entendre leur voix dans le débat démocratique.

Toutefois, comme l'a établi la Cour suprême dans son Renvoi de 1991, il importe de rappeler que certaines distorsions de la représentation sont possibles. Celles-ci peuvent être jugées nécessaires afin de tenir compte des caractéristiques géographiques, historiques ou d'enjeux de représentations de groupes minoritaires, par exemple<sup>59</sup>. Si tel est le cas, advenant une contestation, il reviendrait alors au législateur ou au gouvernement de justifier les choix effectués en fonction des objectifs poursuivis. En l'espèce, on peut penser que l'objectif poursuivi par les différentes modalités proposées est de favoriser l'agrégation des positions politiques et l'élection de gouvernements majoritaires, ce qui offrirait certains avantages en termes de stabilité parlementaire<sup>60</sup>. Ce choix de mesures pourrait aussi viser à limiter l'émergence de partis plus marginaux, d'extrême droite, par exemple. Il peut tout à fait s'agir d'objectifs valides.

Cependant, si un tribunal venait à conclure que ce choix de mesures techniques constitue une atteinte à l'article 22 de la Charte québécoise, parce qu'il a pour effet de limiter indûment le caractère proportionnel de la représentation de certains partis politiques à l'Assemblée nationale, le législateur devrait avoir recours à la disposition de dérogation (art. 52) puisqu'une telle atteinte échapperait au champ d'application de la disposition de limitation (art. 9.1). Soulignons néanmoins qu'une telle atteinte violerait également l'article 3 de la Charte canadienne et que dans ce cas, le gouvernement québécois serait alors appelé à justifier les

---

<sup>59</sup> Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, préc., note 24, 184.

<sup>60</sup> Cet argument était d'ailleurs au cœur des motifs concurrents rédigés par le juge LeBel dans la décision *Figueroa c. Canada (Procureur général)*, préc., note 21, par. 154 et suiv.

choix faits par le législateur conformément au test de l'article premier de cette Charte<sup>61</sup>, puisque la disposition de dérogation ne peut pas être utilisée relativement à l'article 3.

Ultimement, il importe de ne pas perdre de vue que le droit à une représentation effective garanti par les Chartes pose le principe de la parité du vote. Compte tenu du rôle fondamental que joue le droit de vote comme tremplin à la participation de chaque citoyen au débat démocratique, toute atteinte à ce principe qui aurait pour effet de désavantager certains groupes d'électeurs serait particulièrement difficile à justifier<sup>62</sup>.

#### RECOMMANDATION 1 :

**La Commission recommande d'amender le projet de loi afin de s'assurer que les mesures techniques du mode de scrutin choisi, prises dans leur ensemble, ne posent pas de barrière indue à la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale et qu'elles respectent le droit à une représentation effective et le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral.**

**En ce sens, la Commission recommande notamment d'amender l'article 156 du projet de loi n° 39 afin que l'article 379.2 de la *Loi électorale* établisse un seuil légal de compensation régionale qui soit davantage conforme aux standards internationaux pour les modes de scrutin mixte avec compensation.**

## 2 LE DROIT DE SE PORTER CANDIDAT EN TOUTE ÉGALITÉ

Le 7<sup>e</sup> considérant du projet de loi se lit comme suit : « CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de favoriser davantage la présence, parmi les députés, notamment des femmes, des jeunes et des personnes issues de la diversité ».

Or, la Commission constate avec déception que cet objectif s'avère, à la lecture des dispositions du projet de loi n° 39, n'être guère plus qu'une déclaration de principe ne menant qu'à de timides mesures de valorisation de la parité femmes-hommes.

---

<sup>61</sup> R. c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

<sup>62</sup> Voir : Jean-François GAUDREAU-DESBIENS, « Le droit de vote, la représentation effective et l'égalité des électeurs : de l'importance de prendre au sérieux un droit constitutionnel », (2017) 76 *Revue du Barreau* 194.

Pourtant, une juste et équitable représentation des femmes parmi les candidatures des différentes formations politiques, ainsi que parmi les élus qui siègent à l'Assemblée nationale constitue une exigence fondamentale. L'égalité entre les femmes et les hommes est un principe consacré en droit québécois<sup>63</sup> et canadien<sup>64</sup> dans les chartes des droits et libertés. Or, le passage de l'égalité de principe à l'égalité réelle commande la reconnaissance de situations d'exclusion vécues par certains groupes de citoyennes. L'atteinte de l'objectif de la parité au sein des sphères décisionnelles et des lieux du pouvoir politique devrait bénéficier à toutes les femmes qui composent le tissu social du Québec.

Malheureusement, le projet de loi ne contient qu'une mesure incitative pour encourager les partis politiques à faire des efforts en matière de parité entre les femmes et les hommes. Les nouveaux articles 259.0.4 et 259.0.5 de la *Loi électorale*, qui seraient introduits par l'article 73 du projet de loi, prévoient que tout parti autorisé devrait, après la prise du décret ordonnant la tenue d'une élection générale, transmettre au DGE un énoncé au sujet des objectifs qu'il se fixe en matière de parité. Douze jours avant le scrutin, le parti devrait ensuite transmettre au DGE un rapport sur l'atteinte de ces objectifs. L'énoncé et le rapport seraient publiés sur le site du DGE. Aucune sanction n'est prévue en cas de défaut de se conformer à l'une ou l'autre de ces exigences ou s'il s'avère que les objectifs n'ont pas été respectés.

Se limiter à des engagements de principe de la part de partis – uniquement en ce qui a trait à la parité femmes-hommes, de surcroît – ne suffit pas à atteindre une représentativité significative de la population québécoise. La Commission se désole tout particulièrement de l'absence de mesures destinées à contribuer à une meilleure représentativité des citoyennes et citoyens québécois racisés<sup>65</sup>, alors que de telles mesures sont proposées depuis longtemps. Plusieurs

---

<sup>63</sup> Outre l'article 10 qui prohibe la discrimination fondée sur le sexe, l'article 50.1 de la Charte énonce que « Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes ». Ce principe se retrouve également au troisième considérant de la Charte, qui se lit comme suit : « Considérant que 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 constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix ».

<sup>64</sup> Voir notamment les articles 15 et 28 de la Charte canadienne.

<sup>65</sup> Les expressions « minorités racisées » et « minorités visibles » réfèrent au même groupe de personnes. Cependant, la Commission privilégie le qualificatif « racisées » pour désigner les personnes qui subissent, par un processus de racisation, la discrimination fondée sur les motifs « race », couleur, origine ethnique ou nationale. Dans ce mémoire, nous utilisons le qualificatif « visible » lorsque nous référons aux données des programmes d'accès à l'égalité ou à certaines données de Statistique Canada.

étaient notamment présentes dans l'avant-projet de loi de 2004<sup>66</sup> et ont par ailleurs été étudiées en détail dans le rapport du DGE de 2007<sup>67</sup>.

Au surplus, aucune mesure n'est prévue dans le projet de loi n° 39 afin de favoriser une présence accrue à l'Assemblée nationale des candidats issus de groupes protégés par la Charte, notamment les minorités racisées, les personnes autochtones, les personnes en situation de handicap ou les personnes LGBTQ2S+. En effet, il importe d'agir activement pour lever les barrières auxquelles font face les membres de ces groupes dans l'accès aux fonctions électives, barrières qui reflètent d'ailleurs celles auxquelles ils sont confrontés dans d'autres sphères. En ce sens, la Commission considère qu'il s'agit d'une occasion manquée de favoriser l'exercice du droit de se porter candidat en toute égalité, tel que protégé par les articles 10 et 22 de la Charte.

La Commission se désole tout particulièrement de l'absence de mesures visant une meilleure représentation des personnes autochtones, des personnes racisées et des personnes en situation de handicap<sup>68</sup>, protégées par la Charte et le droit international qui exigent la mise en place de mesures concrètes et structurantes visant à assurer leur pleine et entière participation à la vie publique et politique.

---

<sup>66</sup> L'avant-projet de loi de 2004 sur la réforme électorale prévoyait ainsi l'introduction de mesures financières incitatives telles que la majoration de l'allocation annuelle versée à un parti politique et le remboursement accru des dépenses électorales afin de participer à une meilleure représentativité des personnes issues des « minorités ethnoculturelles », pour reprendre les termes utilisés à l'époque. *Loi électorale*, avant-projet de loi, (dépôt par M. Jacques P. Dupuis, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2004), 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> légis., (Qc), [En ligne]. <https://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/institutions-democratiques/documents/avant-projet-loi-electorale.pdf>

<sup>67</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 147-205; sur les mesures plus spécifiquement réservées à la parité femmes-hommes, voir aussi : DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, *Femmes et politique : Facteurs d'influence, mesures incitatives 4 et exposé de la situation québécoise*, Québec, 2014, p. 83 et suiv.

<sup>68</sup> Ces groupes, avec les femmes, sont tout particulièrement identifiés par le Conseil des droits de l'homme dans sa recommandation n° 92 comme étant des groupes sous-représentés nécessitant la mise en place de mesures spéciales temporaires afin de leur permettre de participer, dans des conditions d'égalité, à la vie politique et publique. ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Facteurs qui empêchent la participation à la vie politique dans des conditions d'égalité et mesures permettant de surmonter ces obstacles*, Conseil des droits de l'homme, Doc. off. HRC, 27<sup>e</sup> sess., Doc. N.U. A/HRC/27/29 (30 juin 2014). Voir ci-après, section 2.1. Il s'agit par ailleurs de groupes visés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, préc., note 4. Voir plus loin, section 2.2.1. Les données sur la représentation des minorités racisées dans la vie politique.

## 2.1 Le droit à l'égalité et les obligations internationales du Québec face à la participation politique des femmes et des groupes sous-représentés

L'article 10 consacre le droit de toute personne à l'égalité effective dans la jouissance des droits protégés par la Charte, y compris les droits de voter et de se porter candidat garantis à l'article 22. L'article 10 se lit comme suit :

« 10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

Le droit à l'égalité réelle est aussi protégé par la Charte canadienne. L'article 15 se lit comme suit :

« 15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques. »

Il importe de rappeler qu'en vertu de cette conception du droit à l'égalité, qui s'applique tant à l'article 15 qu'aux différentes lois provinciales de protection des droits, y compris l'article 10 de la Charte québécoise<sup>69</sup>, l'intention n'est pas un élément constitutif de la discrimination<sup>70</sup>. Le principal élément à considérer dans la lutte contre la discrimination doit plutôt être l'effet de la mesure en question :

« Pour s'approcher de l'idéal d'une égalité complète et entière devant la loi et dans la loi – et dans les affaires humaines une approche est tout ce à quoi on peut s'attendre – la

---

<sup>69</sup> *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525, 538-540; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

<sup>70</sup> *Andrews c. Law society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 165.



principale considération doit être l'effet de la loi sur l'individu ou le groupe concerné. Tout en reconnaissant qu'il y aura toujours une variété infinie de caractéristiques personnelles, d'aptitudes, de droits et de mérites chez ceux qui sont assujettis à une loi, il faut atteindre le plus possible l'égalité de bénéfice et de protection et éviter d'imposer plus de restrictions, de sanctions ou de fardeaux à l'un qu'à l'autre. En d'autres termes, selon cet idéal qui est certes impossible à atteindre, une loi destinée à s'appliquer à tous ne devrait pas, en raison de différences personnelles non pertinentes, avoir un effet plus contraignant ou moins favorable sur l'un que sur l'autre. »<sup>71</sup>

De fait, l'égalité réelle peut nécessiter que des mesures adaptées soient mises en place, afin d'éviter que soient injustement exclus ou pénalisés les femmes et les personnes faisant partie d'un ou plusieurs groupes protégés<sup>72</sup> et afin que la représentation de ces groupes au sein des enceintes politiques soit conforme à leur représentativité dans la collectivité québécoise<sup>73</sup>.

L'atteinte de l'égalité réelle dans la participation politique, et particulièrement dans l'exercice du droit de se porter candidat, s'inscrit par ailleurs en droite ligne avec les différentes obligations internationales du Québec.

La *Déclaration universelle des droits de l'homme* rappelle tout d'abord que toute personne a le droit d'accéder, en toute égalité, aux fonctions publiques de son pays. L'article 21 se lit comme suit :

- « 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.
2. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.
3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote. »<sup>74</sup>

---

<sup>71</sup> *Id.*, 165.

<sup>72</sup> Sur la notion d'égalité réelle dans la Charte québécoise, voir notamment : Daniel PROULX, « Le droit à l'égalité : pierre angulaire de la Charte québécoise », Hors-série (juin 2015) *Revue québécoise de droit international* 61-80.

<sup>73</sup> *Loi électorale*, avant-projet de loi, (dépôt par M. Jacques P. Dupuis, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2004), préc., note 66, p. 2.

<sup>74</sup> *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 9.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* réitère ce droit et ajoute que tout citoyen a le droit prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu au cours d'un scrutin qui assure l'expression libre de la volonté des électeurs. Son article 25 se lit ainsi :

« Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis;

b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs;

c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »<sup>75</sup>

Le Comité des droits de l'homme précise que l'application de l'article 25 et tout particulièrement du droit de se porter candidat impose certaines obligations aux États. La mise en œuvre effective de ce droit implique que toute limite à ce droit soit objective et raisonnable. Ainsi, les personnes éligibles « ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires »<sup>76</sup>. De fait, ajoute le Comité, il importe que les États identifient « les dispositions législatives qui privent un groupe ou une catégorie de personnes de la possibilité d'être élu »<sup>77</sup>.

La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a plus particulièrement reconnu que de nombreux facteurs empêchent une pleine participation à la vie politique pour certains groupes, dont les femmes, les personnes racisées, les personnes autochtones, les personnes en situation de handicap et les minorités sexuelles<sup>78</sup>. Elle conclut que les États doivent mettre

---

<sup>75</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 9.

<sup>76</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 37, par. 15.

<sup>77</sup> *Id.*

<sup>78</sup> Sur l'application des principes du droit international aux minorités sexuelles, voir notamment les *Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre (Principes de Jogjakarta)*, COMMISSION INTERNATIONALE DE JURISTES et SERVICE INTERNATIONAL POUR LES DROITS DE L'HOMME, 2007, [En ligne]. [http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_fr.pdf](http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_fr.pdf) Ils ont été révisés en 2017, [En ligne]. <https://yogyakartaprinciples.org/principles-fr/les-principes-de-jogjakarta-plus-10/> Les droit de participer à la

en place des mesures concrètes – et notamment législatives – pour renforcer la participation, dans des conditions d'égalité, de ces personnes à tous les aspects de la vie publique et politique. Elle formule donc les recommandations suivantes :

« 88. Le droit de participer aux affaires politiques et publiques est un droit fondamental en soi ainsi qu'un droit qui permet de mettre pleinement en œuvre de nombreux autres droits de l'homme. Il joue un rôle important lorsqu'il s'agit de repérer et de corriger la discrimination et en raison du fait qu'il contribue à ce que les opinions et intérêts de tous les membres de la société soient pris en compte dans la législation, les politiques et d'autres formes de prises de décisions publiques.

[...]

92. Des mesures temporaires spéciales destinées aux groupes sous-représentés – notamment les femmes, les peuples autochtones, les minorités et les personnes handicapées – adaptées au contexte national et accompagnées d'autres programmes participatifs, devraient être adoptées sous forme de lois pour renforcer la participation, dans des conditions d'égalité, à tous les aspects de la vie politique ou publique. »<sup>79</sup> (nos soulignés)

Parmi les mécanismes ayant pour objet de favoriser la participation des groupes sous-représentés, la Haut-Commissaire mentionne tout particulièrement « la mise en place de systèmes de représentation proportionnelle, l'adoption de mesures temporaires spéciales pour encourager les partis politiques à offrir de véritables possibilités aux candidats des minorités et la promulgation de mesures positives pour surmonter certaines difficultés » structurelles<sup>80</sup>. De telles mesures devraient, ajoute-t-elle, être accompagnées de mesures plus générales comme « l'élaboration, en collaboration avec les minorités, d'un plan d'action national qui comporte des campagnes d'éducation et des mesures temporaires spéciales tendant à renforcer la participation des minorités à l'administration publique et à d'autres domaines de la vie publique »<sup>81</sup>.

Au-delà de ces instruments à portée générale, le droit international a aussi spécifiquement reconnu le droit de certains groupes sous-représentés à participer pleinement à la vie politique

---

vie publique et d'être élu, dans des conditions d'égalité, sont tout particulièrement consacrés au principe n° 25.

<sup>79</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 68.

<sup>80</sup> *Id.*, par. 73.

<sup>81</sup> *Id.*, par. 75.

et publique. Ces instruments internationaux se sont tout particulièrement intéressés aux femmes, aux personnes racisées, aux personnes autochtones et aux personnes en situation de handicap.

Ainsi, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, prévoit, à son article 7, 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, le droit [...] d'être éligibles à tous les organismes publiquement élus »<sup>82</sup>. Or, remarque le Comité des droits de l'homme, pour être effectif, ce droit exige que les États prennent « des mesures efficaces et positives pour promouvoir et garantir la participation des femmes à la conduite des affaires publiques et leur accès aux emplois publics, y compris des mesures préférentielles opportunes »<sup>83</sup>. Le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes recommande quant à lui que le Canada prenne des « mesures temporaires spéciales » afin d'accroître le nombre de femmes dans les organes de décisions élus aux niveaux fédéral, provincial et territorial et d'assurer une « représentation égale des femmes dans la vie politique et publique »<sup>84</sup>. Ces mesures spéciales devraient être prises en amont pour viser les « obstacles structurels à la réalisation des droits politiques des femmes » et pourraient, suggère le comité, prendre la forme de quotas, mais aussi, de « programmes de formation et de mentorat ciblés [...] pour les femmes candidates et potentielles femmes dirigeantes dans le secteur public, notamment celles qui sont sous-représentées, dont les femmes migrantes, autochtones et afro-canadiennes; ainsi que les femmes appartenant à d'autres minorités et les femmes handicapées »<sup>85</sup>.

La Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes dresse par ailleurs le constat que la participation à la vie politique des femmes est souvent marquée par des actes de violence

---

<sup>82</sup> *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, [1980] R.T. Can. n° 31, art. 7.

<sup>83</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observations générales n° 28, Article 3 (Égalité des droits entre les hommes et les femmes)*, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I), 2000, par. 29.

<sup>84</sup> COMITÉ SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES, *Observations finales sur les rapports périodiques du Canada*, 2016, CEDAW/C/CAN/CO/8-9, par. 35.

<sup>85</sup> *Id.*

sexiste<sup>86</sup>. La violence en politique peut prendre plusieurs formes, qu'il s'agisse de menaces, de harcèlement, ou, plus subtilement, d'actions visant à décourager les femmes d'avoir une activité politique<sup>87</sup>. Elle peut aussi s'exprimer sous forme de cyberintimidation, phénomène qui a d'ailleurs récemment été dénoncé par plusieurs députées de l'Assemblée nationale<sup>88</sup>. Or, comme le rappelle la Rapporteuse spéciale sur la violence contre les femmes, « les États sont non seulement directement responsables des actes ou omissions de leurs organes et agents, mais il leur incombe également, au titre du devoir de précaution, de prévenir de tels actes ou omissions perpétrés par des particuliers ou des acteurs non étatiques [...] »<sup>89</sup>. En outre, la Rapporteuse souligne cette violence est d'autant plus marquée si ces femmes sont – entre autres facteurs – « jeunes ou membre d'un groupe minoritaire »<sup>90</sup>.

Le droit international a par ailleurs reconnu le droit de toute personne d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions politiques et publiques sans distinction de « race », de couleur, de religion, ou d'origine nationale ou ethnique, tant par la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* que la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*<sup>91</sup>.

Le droit des personnes autochtones de participer, si elles le souhaitent, à la vie politique de l'État de manière non discriminatoire est aussi reconnue par le droit international. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* prévoit notamment ceci :

---

<sup>86</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES, *Rapport sur la violence contre les femmes, ses causes et ses conséquences concernant la violence contre les femmes en politique*, Note du Secrétaire général, Assemblée générale, A/73/301, 2018.

<sup>87</sup> *Id.*, par. 15.

<sup>88</sup> RADIO-CANADA, « Quatre députées de quatre partis contre la cyberintimidation envers les femmes », *Ici Première, Radio-Canada*, 4 décembre 2019, [En ligne]. <https://ici.radio-canada.ca/premiere/emissions/penelope/segments/entrevue/144716/haine-violence-ligne-femmes-politiques-deputees-quebec>

<sup>89</sup> RAPPORTEUSE SPÉCIALE SUR LA VIOLENCE CONTRE LES FEMMES, préc., note 86, par. 15.

<sup>90</sup> *Id.*, par. 24.

<sup>91</sup> *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, [1970] R.T. Can. n° 28., art. 5; *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, Rés. 47/135, Doc. off. A.G.N.U., (1992), art. 2.

« Article 5

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État. »

Comme l'a rappelé le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, ce droit constitue l'un des aspects du droit à la pleine participation de ces derniers. Il comporte le droit individuel de participer à la prise de décisions dans des sphères qui concernent les droits et intérêts partagés généralement par la population de l'État, mais il comprend aussi un aspect collectif en vertu duquel les États doivent instituer des mesures particulières afin d'assurer la pleine participation des peuples autochtones dans les structures et institutions politiques<sup>92</sup>.

Finalement, soulignons que le droit de se présenter aux élections en toute égalité, fait également partie des droits spécifiquement reconnus aux personnes en situation de handicap. La *Convention relative aux droits des personnes handicapées* prévoit notamment ceci :

« Article 29 - Le droit à la participation à la vie politique et à la vie publique :

Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent :

a) À faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États Parties, entre autres mesures :

[...]

ii) Protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies;

[...]

---

<sup>92</sup> RAPPORTEUR SPÉCIAL SUR LA SITUATION DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES DES PEUPLES AUTOCHTONES, *Rapport provisoire sur la situation des droits de l'Homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones*, Note du Secrétaire général, Assemblée générale, A/65/264, 2010, par. 43.

b) À promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais :

i) De leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques;

[...]. »

À la lumière du droit à l'égalité consacré par la Charte québécoise, comme des obligations internationales qui s'imposent à l'État québécois, la Commission est donc d'avis que les barrières que rencontrent les femmes, les personnes autochtones, les personnes racisées, les personnes en situation de handicap, les personnes s'identifiant à une minorité sexuelle ou à d'autres groupes protégés par la Charte dans l'accès aux fonctions de député justifient que des mesures concrètes soient adoptées afin d'assurer la reconnaissance et l'exercice égaux des droits politiques consacrés à l'article 22 de la Charte.

De multiples études se sont attardées à la question de la parité femmes-hommes parmi les représentants élus aux différents paliers gouvernementaux, ici<sup>93</sup> et ailleurs<sup>94</sup>. Cependant, peu de données existent sur la sous-représentation des autres groupes protégés par la Charte dans de telles fonctions. La Commission estime que la sous-représentation de ces groupes est un reflet de la discrimination systémique que vivent plus généralement ces personnes dans la société et dans le monde du travail.

C'est notamment ce qui ressort de notre analyse de la situation des personnes racisées. La prochaine section s'intéresse donc plus particulièrement à cette question. Pour ce faire, nous souhaitons tout d'abord remettre cette sous-représentation dans son contexte, soit la discrimination systémique que vivent les personnes racisées en général dans la société et

---

<sup>93</sup> Voir par exemple les travaux de Melanee THOMAS, dont « Barriers to Women's Political Participation in Canada », (2013) 64.1 *UNB Law Journal* 218-232 et, avec Marc André BODET, « Sacrificial Lambs, Women Candidate, and District Competitiveness in Canada », (2013) 32 *Electoral Studies* 153-166.

<sup>94</sup> Mentionnons notamment les travaux de Richard E. MATLAND, dont « Women's Representation in National Legislatures : Developed and Developing Countries », (1998) 23 *Legislative Studies Quarterly* 109-125 ou « Enhancing women's political participation : Legislative Recruitment and Electoral Systems » in Julie BALLINGTON et Azza KARAM (Ed.), *Women in Parliament : Beyond numbers*, 2005, 93-111.

notamment dans le domaine de l'emploi<sup>95</sup>. Nous abordons également la question des mesures correctives qui devraient être envisagées, et tout particulièrement le rôle crucial que les partis politiques devraient occuper dans la lutte contre les barrières systémiques qui ont pour effet d'exclure disproportionnellement ces personnes de la sphère politique et du pouvoir législatif.

## **2.2 La sous-représentation des minorités racisées dans la sphère politique : un phénomène de discrimination généralisé**

Le Québec, à l'instar des autres sociétés occidentales d'accueil, se caractérise par une diversité ethnique, culturelle, linguistique et religieuse. Cette diversité est entre autres due à des vagues d'immigration très anciennes ou plus récentes. Les minorités racisées, qu'elles soient nées ici ou à l'étranger, représentent 13 % de la population québécoise et 34 % de la population montréalaise<sup>96</sup>. Les Québécoises et Québécois de descendance ou d'origine africaine appartiennent au groupe racisé le plus important en nombre<sup>97</sup>. L'Ontario et le Québec sont les deux provinces qui comptent la grande majorité de la « population noire du Canada »; au Québec, 42 % des personnes afro-descendantes sont nées au Canada<sup>98</sup>.

Pourtant, les minorités racisées, notamment les minorités afro-descendantes, sont très rarement présentes parmi les députés provinciaux (ou autres), tout comme dans les hauts niveaux des fonctions publiques et du secteur privé en général<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémiques*, (Cat. 2.120-1.35), 2019, p. 38; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 9, Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*, (Cat. 2.412.99.3), 2019, p. 10-11.

<sup>96</sup> STATISTIQUE CANADA, *Immigration et diversité ethnoculturelle – Faits saillants en tableaux, Subdivisions de recensement avec une population de 5 000 ou plus*, Recensement de 2016, date de modification : 2019-02-20.

<sup>97</sup> *Id.*

<sup>98</sup> STATISTIQUE CANADA, *Recensement de la population de 2016*, produit numéro 98-400-X2016203 au catalogue de Statistique Canada, date de modification : 2019-06-17.

<sup>99</sup> Pour la sous-représentation des minorités racisées dans les postes de direction et de décision, voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.99.3), préc., note 95, p. 10-11; Myrlande PIERRE, « La Haute fonction publique “administrative” : Un regard contrasté sur les déterminants de la représentation des minorités racisées », (2012) 8(2) *Bulletin de l'Observatoire international sur le racisme et les discriminations* 15, 13-14. Pour la sous-représentation des minorités afro-descendantes dans les postes de direction et de décision : Myrlande PIERRE, « Promouvoir la pleine participation des communautés noires, c'est œuvrer à légitimer notre démocratie, pour une société plus



Pour mieux comprendre la sous-représentation des minorités racisées dans l'appareil politique, il importe de la replacer dans un contexte global de discrimination systémique qui touche les membres de ce groupe dans de nombreuses sphères, socio-économique, entrepreneuriale, syndicale, médiatique, lobbyiste, etc. Les membres des minorités racisées sont en effet peu nombreux dans les hautes sphères du pouvoir. Même lorsqu'ils sont présents dans la vie politique, ils occupent souvent des fonctions subalternes, tout comme en emploi<sup>100</sup> ou dans d'autres secteurs de la vie<sup>101</sup>. Or, les membres des minorités racisées du Québec subissent la discrimination dans plusieurs secteurs de la vie.

D'aucuns avanceront que l'engagement communautaire, civique et politique des personnes racisées, notamment des personnes immigrantes nouvellement installées, est faible, car il ne serait pas dans leurs habitudes d'accomplir leur devoir d'électeur<sup>102</sup>, de s'investir dans la vie communautaire<sup>103</sup> ou de s'engager politiquement. Autrement dit, leur appartenance ethnique ou leur statut d'immigrant déterminerait leur participation citoyenne, électorale, communautaire et politique<sup>104</sup>. Cette hypothèse est réfutée par plusieurs chercheurs qui lient plutôt l'engagement ou le désengagement politique (droit de vote et d'éligibilité) des personnes racisées à leur

---

juste et plus équitable », (2019) *Options politiques*, [En ligne].  
<https://policyoptions.irpp.org/fr/magazines/march-2019/les-noirs-du-canada-eradiquer-le-racisme-structurel/>

<sup>100</sup> Voir entre autres : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 95, p. 38; TABLE SUR LA DIVERSITÉ, L'INCLUSION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *Rapport présentant les recommandations, mesures et actions spécifiques, Axe prioritaire 1 : Emploi à la Ville de Montréal, représentativité et formation des employé.es de la Ville de Montréal face aux enjeux de la diversité et des communautés autochtones. L'inclusion et l'égalité des chances et des opportunités à l'emploi selon le principe de non-discrimination*, 2019, p. 15. CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Les immigrants en bonne position pour accéder à des postes stratégiques*, 2016; DIVERSITÉ ENTÊTE, *Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil du Montréal métropolitain, Rapport 2015*, Institut de la diversité de l'Université Ryerson et Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill, 2016; DIVERSITÉ ENTÊTE, *Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil de la région métropolitaine de Montréal, Rapport 2012-2013*, Institut de la diversité de l'Université Ryerson et Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill, 2012-2013.

<sup>101</sup> TABLE SUR LA DIVERSITÉ, L'INCLUSION ET LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS, *AXE PRIORITAIRE 2 Représentation de la diversité montréalaise dans les espaces politiques, citoyens ainsi qu'en art et en culture*, dans *Présentation des résultats des travaux de la Table à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre des consultations publiques sur le racisme et les discriminations systémiques*, Rapport final, 2019, p. 16.

<sup>102</sup> « La proportion des personnes appartenant à une minorité visible ayant l'intention de voter est généralement faible (79,2 % au niveau fédéral, 72,7 % au niveau provincial et 50,9 % aux instances municipales) ». MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Mesure de la participation des Québécoises et Québécois des minorités ethnoculturelles*, Rapport de recherche, 2016, p. 70.

<sup>103</sup> *Id.*, p. 70.

<sup>104</sup> *Id.*, p. 71.

situation socio-économique<sup>105</sup> fortement liée à l'emploi. Par extension, des facteurs externes à la sphère politique, notamment socio-économiques, contribueraient à la sous-représentation des membres des groupes racisés parmi les élus parlementaires. On peut aussi penser que, suivant une autre hypothèse développée pour expliquer la sous-représentation des femmes, les personnes racisées seraient aussi moins intéressées par un engagement politique parce qu'elles ne se reconnaissent pas dans ces institutions dont le discours et les pratiques reproduisent encore aujourd'hui les dynamiques d'un modèle créé pour et par des hommes appartenant à la majorité sociale<sup>106</sup>.

D'autres facteurs endogènes, soit ceux qui relèvent directement de la sphère politique, notamment, l'absence de données concernant les candidats racisés aux élections provinciales, leur sélection par les partis politiques et la place qu'ils y occupent, ou encore leur instrumentalisation pour le gain de « châteaux forts » d'autres partis participeraient à la discrimination systémique que subissent ces personnes dans la sphère politique québécoise.

Dans les deux sections suivantes, nous traitons ces facteurs endogènes et exogènes, autrement dit, ceux relatifs à la place qu'occupent les personnes racisées en emploi. Les barrières, similaires, que les membres des minorités racisées rencontrent dans ces deux secteurs montrent bien le caractère systémique de la discrimination qu'ils vivent.

### **2.2.1 Les données sur la représentation des minorités racisées dans la vie politique**

Pour avoir une vue plus globale et systémique de la discrimination que vivent les personnes racisées dans la sphère politique, nous comparons les rares données disponibles à celles qui

---

<sup>105</sup> Jorge FROZZINI, Audrey GONIN et Marie-Josée LORRAIN, « Dynamiques interculturelles en milieu de travail et associatif : des enjeux incontournables pour une participation démocratique des néo-Québécois », (2019) 25 *Communiquer, Revue de communication sociale et publique* 79; Jennifer GORDON et Robin A. LENHARDT, « Rethinking Work and Citizenship » (2007-2008) 55(5) *UCLA Law Review* 1193; CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, *Pour une démocratie inclusive, pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle, avis présenté au ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration*, Myrlande Pierre, 2002, p. 57-58.

<sup>106</sup> Sur cette hypothèse, dans le cas des femmes, voir : Manon TREMBLAY, « Women in Quebec Politics » in Linda TRIMBLE, Jane ARSCOTT et Manon TREMBLAY, *Stalled – The Representation of Women in Canadian Governments*, Vancouver, UBC Press, 2013, p. 211.

sont récoltées dans les milieux de travail depuis plus de vingt ans<sup>107</sup>, notamment dans la fonction publique québécoise. Pour ce faire, nous faisons plus précisément une analogie entre la sous-représentation des minorités visibles dans les postes de pouvoir et de décision dans les secteurs public et privé de l'emploi et leur sous-représentation dans l'appareil politique.

La rareté des données sur la représentation des personnes racisées contribue à maintenir la discrimination systémique qu'elles subissent dans la sphère politique. La collecte de données est incontournable, non seulement pour effectuer un état des lieux de la (sous-)représentation des minorités racisées parmi les élus, mais aussi pour mettre en place des mesures correctives dans le cadre de la lutte contre la discrimination que vivent ces groupes.

En 2017, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale reprochait au Canada l'absence de données récentes, fiables et désagrégées, par groupe ethnique, portant sur la représentation des groupes « minoritaires » (les minorités racisées, les Afro-Canadiens et les personnes autochtones) dans la sphère politique. Cela vaut également pour le Québec :

« 5. Le Comité regrette à nouveau que l'absence de données statistiques récentes, fiables et complètes sur la composition ethnique de la population, y compris d'indicateurs économiques et sociaux ventilés concernant les groupes ethniques, les Afro-Canadiens, les peuples autochtones et les non-ressortissants, ainsi que l'absence de données et d'informations détaillées sur la représentation des groupes minoritaires dans la vie publique et politique du pays, l'empêchent d'évaluer l'exercice des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels par ces groupes dans l'État partie. »<sup>108</sup> (nos soulignés)

De plus, le Conseil des droits de l'homme souligne l'importance de collecter des données fiables afin d'élaborer des politiques et plans d'action visant à améliorer la participation réelle des groupes sous-représentés dans l'appareil politique.

---

<sup>107</sup> Ces données sont collectées dans le cadre des programmes d'accès à l'égalité en emploi : depuis 1983, dans les ministères et organismes gouvernementaux, en vertu de la *Loi sur la fonction publique*, RLRQ, c. F-3.1.1; depuis 1987, dans les entreprises soumises au programme d'obligation contractuelle, en vertu de la Décision n° 87-246, 23 septembre 1987; depuis 2001, dans les organismes publics de 100 employés et plus, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

<sup>108</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Observations finales concernant le rapport du Canada valant vingt et unième à vingt-troisième rapports périodiques*, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 13 septembre 2017, [En ligne].  
<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRiCAqhKb7yhstz6Kqb8xvweVxiwlinyzEnrSQTalmuyoLPtH1p%2B%2FBoA9aSpHnHOaSTR3D%2BGaG21xleuhZ79OayPx2NtwavpkXNn%2Fbb0x4bu372JxJcQjWYgWLS24EyBjmdRwCNXtl6MGQ%3D%3D>

« [...] »

98. Il faudrait systématiquement collecter des données sur la participation à la vie politique et publique des femmes, des peuples autochtones, des personnes handicapées, des minorités et d'autres groupes sous-représentés, puis les ventiler et les analyser pour éclairer les politiques et stratégies visant à promouvoir la participation effective de personnes de tous les groupes sociaux à la vie publique et politique. »<sup>109</sup>

Il est vrai qu'au Québec, aucune instance publique, pas même le DGE<sup>110</sup>, ne publie de telles données. Le dernier rapport annuel de gestion d'Élections Québec ne présente de manière générale que le nombre de sièges remportés par les candidates et les candidats à l'issue des élections provinciales de 2018<sup>111</sup>. Autrement dit, aucune donnée concernant les minorités racisées (ni même les personnes autochtones, les personnes en situation de handicap ou appartenant à d'autres groupes protégés par la Charte) ne figure dans les statistiques publiées par cette instance. D'ailleurs, la journaliste Lisa-Marie Gervais le confirme :

« Le Conseil du trésor, qui tient des données sur la diversité dans la fonction publique, n'en a aucune concernant les élus. Même chose à l'Assemblée nationale. Le Directeur général des élections ne collige pas non plus de données sur l'origine ethnique, qui est pourtant recensée dans le formulaire d'autodéclaration du recensement. »<sup>112</sup>

Le DGE faisait déjà ce même constat en 2007 :

« Il n'est toutefois pas possible d'établir avec exactitude le nombre de députés provenant des différentes minorités ethnoculturelles siégeant à l'Assemblée, puisque aucune donnée permettant de préciser leur nombre n'est recensée ni disponible. »<sup>113</sup>

L'Assemblée nationale, quant à elle, présente sur son site les députés, soit par allégeance politique, soit par circonscription<sup>114</sup>. Aucune mention de l'appartenance des députés à une minorité visible n'y apparaît même si des indices sur l'appartenance ethnique peuvent

---

<sup>109</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 68.

<sup>110</sup> ÉLECTIONS QUÉBEC, *Rapport annuel de gestion 2018-2019*, 2019, [En ligne].  
[https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/RAG\\_2018-19.pdf](https://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/RAG_2018-19.pdf)

<sup>111</sup> *Id.*, p. 29.

<sup>112</sup> Lisa-Marie GERVAIS, « Plus de diversité à l'Assemblée nationale », *Le Devoir*, 4 octobre 2018.

<sup>113</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 147.

<sup>114</sup> ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, *Députés*, 9 décembre 2019, [En ligne].  
<http://www.assnat.qc.ca/fr/deputes/index.html?appelant=MC>

apparaître dans la biographie des élus, tout comme d'autres caractéristiques personnelles comme leur état civil<sup>115</sup>.

À notre connaissance, Institut Neoquébec<sup>116</sup> est le seul organisme à avoir minutieusement récolté, dès le début de la campagne électorale de 2018 au Québec, des données sur les candidats appartenant à une minorité visible, et ce jusqu'à la veille des élections<sup>117</sup>. Le fondateur de Neoquébec et journaliste, Cyrille Ekwalla, s'est concentré, pour la cueillette de ces données, sur les quatre grands partis politiques<sup>118</sup> alors représentés à l'Assemblée nationale.

En tout, 45 candidats racisés<sup>119</sup> sur un total de 500 personnes candidates<sup>120</sup> ont fait campagne. Leur proportion parmi les candidatures des quatre partis politiques provinciaux a augmenté entre les élections de 2014 (les candidats racisés comptaient pour 4,8 % de l'ensemble des candidats des quatre partis) et celles de 2018 (les candidats racisés représentaient 9,0 % de l'ensemble des candidatures de ces mêmes partis politiques)<sup>121</sup>. Cependant, en 2018, la proportion des candidats des minorités visibles était toujours loin de refléter le poids démographique des minorités visibles dans la population québécoise (13,0 %)<sup>122</sup>.

---

<sup>115</sup> *Id.*

<sup>116</sup> « NeoQuebec est d'abord une émission radio, produite au Québec en direction des Québécois en général et des neoquébécois en particulier. Un regard pertinent; une vision lucide, neoquébécoise et afrodescendante de notre société, tous les jeudis de 10h à 13h sur Troc Radio – Montréal ». C'est aussi un organisme de recherche-action et d'éducation sans but lucratif et non partisan, [En ligne]. <https://neoquebec.com/c-e/elections-2018-le-scope-diversite-neoquebecoise-minorites-visibles/>

<sup>117</sup> Pour les rares données récoltées dans le cadre de campagnes électorales municipales ou fédérales, voir respectivement : Carole SIMARD, *La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles au niveau municipal : candidats et élus*, Rapport soumis au Conseil des relations interculturelles, 2001, Jérôme H. BLACK *Quebec and the Representation of Minority Diversity at the Federal Level : Minorities as Quebec MPs, 1993-2000*; et (septembre 2001), *Quebec and the Representation of Minority Diversity at the Federal Level : Minorities as Quebec Candidates in the November 2000 Election*, 2001.

<sup>118</sup> Institut Neoquébec a retenu, pour son « Scope diversité » les quatre partis suivants : le Parti libéral du Québec, la Coalition avenir Québec, le Parti québécois et Québec solidaire.

<sup>119</sup> INSTITUT NEOQUÉBEC, « Scope Diversité : 45 candidat.e.s Minorités visibles et racisé.e.s pour l'élection Québec 2018 », Cyrille Ekwalla, 2018, [En ligne]. <https://neoquebec.com/c-e/elections-2018-le-scope-diversite-neoquebecoise-minorites-visibles/>

<sup>120</sup> En tout le DGE a accepté 940 candidatures provenant de 18 partis politiques. ÉLECTIONS QUÉBEC, préc., note 110, p. 32.

<sup>121</sup> INSTITUT NEOQUÉBEC, préc., note 119.

<sup>122</sup> STATISTIQUE CANADA, préc., note 96.

C'est à Montréal où les minorités visibles comptent pour 34 % de la population que les candidats et candidates racisés se sont le plus présentés. Ce résultat est cohérent avec les élections précédentes<sup>123</sup>. D'ailleurs, Neoquébec estime qu'« [I]l y a sans conteste une évolution certaine quant à la répartition géographique desdites candidatures, phénomène qu'on pourrait lier à l'augmentation relative de leur nombre. »<sup>124</sup>

À qui ont profité les élections de 2018 dans ces quatre grands partis politiques? La Commission constate que les femmes en sortent gagnantes, certes, mais pas les femmes racisées, ni même les hommes racisés, d'ailleurs.

Ainsi, sur 940 candidatures issues de 18 partis politiques provinciaux acceptées par le DGE, les femmes comptent pour 375 et les hommes, pour 565. Pour la première fois, le taux de candidatures féminines aux élections québécoises s'élève à 39,89 % (contre 29,61 % en 2014, 28,48 % en 2012 et 29,60 % en 2008)<sup>125</sup>. Les quatre partis dont les députés siègent encore à l'Assemblée nationale au moment de la campagne électorale ont présenté 500 candidatures (soit 53,2 % de l'ensemble des candidatures) : 237 femmes et 263 hommes.

Or, l'Institut Neoquébec dénombre, en septembre 2018, 23 candidates racisées et 22 candidats racisés au sein des quatre partis politiques<sup>126</sup>. Par conséquent, sur l'ensemble des candidatures féminines reliées à ces partis<sup>127</sup>, 9,7 % sont des femmes racisées; sur l'ensemble des candidatures masculines, 8,3 %, sont des hommes racisés. Soulignons que ces deux taux restent inférieurs à ceux des femmes racisées dans la population totale féminine du Québec (12,8 %) et des hommes racisés dans la population totale masculine québécoise (13,1 %) en 2018.

---

<sup>123</sup> INSTITUT NEOQUÉBEC, « Scope Diversité : Qc 2018 – candidatures neoquébécoises ou neo-montréalaises? », Cyrille Ekwalla, 2018, [En ligne]. <https://neoquebec.com/scope-diversite/candidatures-neoquebecoises-ou-neo-quebecoisesune-aspiration-a-lechelle-provinciale/>

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> ÉLECTIONS QUÉBEC, préc., note 110, p. 33.

<sup>126</sup> INSTITUT NEOQUÉBEC, préc., note 119.

<sup>127</sup> Voir : ÉLECTIONS QUÉBEC, *Statistiques sur les candidatures*, 2018, [En ligne]. <https://www.electionsquebec.qc.ca/francais/tableaux/2018-profil-candidatures.php>

En tout, 10 candidats (4 femmes et 6 hommes) des minorités racisées ont été élus<sup>128</sup>, soit 8 % de l'ensemble des personnes élues en 2018. Ce taux est loin de refléter la proportion des minorités visibles du Québec (13,1 %). Il est également très inférieur à leur proportion à Montréal (34 %), si l'on considère en plus que la plupart des élus racisés l'ont été dans des circonscriptions dont le poids démographique des minorités visibles est le plus élevé au Québec (Montréal et Laval)<sup>129</sup>.

Précisons que les femmes représentent 42,4 % des personnes élues en 2018, le plus haut score jamais atteint au terme d'élections provinciales au Québec<sup>130</sup>. Les femmes racisées ne semblent pas avoir profité de ces élections puisqu'elles ne représentent que 7,7 % des femmes élues à l'Assemblée nationale en 2018. Les hommes racisés non plus d'ailleurs : ils comptent pour 8,2 % des hommes élus.

Selon la simulation effectuée par le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques<sup>131</sup>, la région administrative de Montréal passerait de 27 à 24 représentants au terme de la réforme du mode de scrutin. Le nombre d'élus de la région de Laval passerait quant à lui de quatre à deux et celui de la Montérégie de 14 à huit. Or, la région métropolitaine de recensement de Montréal, incluant entre autres les villes de Montréal, Laval et Longueuil, est celle qui compte le plus de personnes racisées<sup>132</sup>. On peut ainsi penser que la réduction du nombre d'élus provenant de ces régions risque d'avoir un impact sur la représentativité des personnes racisées, déjà très faible.

La Commission déplore par ailleurs que les personnes autochtones soient complètement absentes du corps politique provincial : « les deux seules candidates inuites, pour Québec

---

<sup>128</sup> Voir : L.-M. GERVAIS, préc., note 112.

<sup>129</sup> Anabelle BLAIS, « Minorités visibles : les anciens partis trainent de la patte », *Le Journal de Montréal*, 17 août 2018, [En ligne]. <https://www.journaldemontreal.com/actualite/minorite-visible>

<sup>130</sup> Les taux de femmes élues en 2014, 2012 et 2008 s'élèvent respectivement à 27,20 %, 32,80 %, et 31,03 %. ÉLECTIONS QUÉBEC, préc., note 110, p. 33.

<sup>131</sup> Hugo LAVALLÉE, « Réforme du mode de scrutin : Montréal perdra trois sièges au bénéfice des régions », *Radio-Canada*, 22 janvier 2020, [En ligne]. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1484171/reforme-mode-scrutin-montreal-regions-quebec-politique>

<sup>132</sup> STATISTIQUE CANADA, préc., note 96.

solidaire et pour le Nouveau Parti démocratique du Québec, n'ont pas été élues. »<sup>133</sup> Les personnes en situation de handicap, quant à elles, ne font l'objet d'aucune collecte de données dans la sphère politique québécoise<sup>134</sup>.

La sous-représentation des minorités racisées dans la vie politique n'est pas sans rappeler celle observée dans la fonction publique, les organismes publics et les entreprises soumises au programme d'obligation contractuelle<sup>135</sup>. À cet égard, le Conseil des relations interculturelles soulignait, en 2002, que la haute fonction publique est souvent un passage obligé pour les personnes souhaitant faire une carrière politique et se porter candidates aux élections<sup>136</sup>. Cependant, l'occupation de hautes fonctions au sein de l'administration publique et de la fonction publique ne constitue pas la seule voie d'accès à une carrière politique. En effet, plusieurs hommes et femmes politiques proviennent des secteurs de la gestion et des sciences sociales, ou encore des affaires, des finances et de l'administration, comme les trois législatures de 2003, 2007 et 2008 l'ont démontré<sup>137</sup>.

L'homogénéité des cadres supérieurs et de haute direction dans la fonction publique ou encore dans les conseils d'administration des entreprises privées<sup>138</sup> ainsi que la reproduction systématique de ce privilège pourraient de ce fait entraver l'accès des personnes racisées à ce tremplin souvent nécessaire à leur engagement et leur éligibilité politiques. À ce sujet, la Commission insiste sur les enjeux relatifs au racisme et à la discrimination systémiques vécus par les minorités racisées qui se heurtent à des plafonds de verre dans la vie publique et plus précisément, dans le secteur de l'emploi<sup>139</sup>. Un retour sur l'histoire du colonialisme, de

---

<sup>133</sup> L.-M. GERVAIS, préc., note 112.

<sup>134</sup> Voir l'unique recherche exploratoire, à notre connaissance, sur les personnes en situation de handicap qui atteste nos propos : Mario LEVESQUE, « Searching for Persons with Disabilities in Canadian Provincial Office », (2016) *Canadian Journal of Disability Studies* 5.1.

<sup>135</sup> Voir : préc., note 107.

<sup>136</sup> CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, préc., note 105, p. 62.

<sup>137</sup> Magali PAQUIN, « Un portrait des députés québécois élus en 2003, 2007 et 2008 », (2010) 29(3) *Politique et Sociétés* 32-33.

<sup>138</sup> CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 100; DIVERSITÉ ENTÊTE (2016), préc., note 100; DIVERSITÉ ENTÊTE (2012-2013), préc., note 100.

<sup>139</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 95, p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La progression en emploi dans le secteur privé du Grand Montréal : les minorités visibles face à des inégalités de traitement*, Rapport de



l'esclavage et de l'immigration apparaît nécessaire pour d'une part, comprendre de quelle façon la discrimination s'est institutionnalisée et systématisée à travers des normes, politiques et processus décisionnels hérités du passé, et d'autre part, pour corriger ces normes, politiques, processus décisionnels discriminatoires qui persistent encore aujourd'hui<sup>140</sup>.

Selon la Commission, il est primordial que la fonction publique, les organismes publics et les entreprises québécoises constituent un modèle dans la lutte contre la discrimination des minorités racisées dans leur progression en emploi. Seule la présence d'une masse critique de personnes racisées aux postes de haute direction et de cadres contribuera à leur donner les mêmes chances que leurs pairs non-racisés de briguer une carrière politique. En d'autres termes, une meilleure représentation des personnes racisées dans la vie publique, particulièrement dans les postes de responsabilité et de pouvoir, est indissociable de la représentation de ces minorités dans des fonctions électives.

Pour illustrer nos propos, intéressons-nous aux données relatives aux effectifs de la fonction publique, même si celles-ci ne nous permettent pas d'évaluer la sous-représentation des membres des minorités visibles parmi les cadres et directeurs de manière exhaustive. En effet, l'agrégation des minorités racisées, dites visibles, et des minorités ethniques dans un même groupe cible, les « communautés culturelles », ne permet pas de distinguer la proportion exacte des employés racisés au sein des effectifs de la fonction publique provinciale, y compris par catégorie socioprofessionnelle. Elle empêche d'établir, en conséquence, les objectifs de représentativité, d'embauche et de promotion à atteindre pour les employés racisés.

C'est pourquoi la Commission a dénoncé à plusieurs reprises l'obstacle que représente l'agrégation des données concernant les minorités visibles et les minorités ethniques qui empêchent les premières d'accéder à l'égalité réelle en emploi, et ce dans toutes les catégories

---

recherche, Amina Triki-Yamani avec la collab. de Mélissa Goupil-Landry et Karima Mokarram, (Cat. 2.126.24), 2018, p. 60, 86 et 136; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Accès à l'égalité, ancienneté et discrimination*, M<sup>e</sup> Pierre Bosset, M<sup>e</sup> Michel Coutu et M<sup>e</sup> Maurice Drapeau, (Cat. 2.300.5), 1993, p. 28, [En ligne]. <http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs53575>

140 *Id.*

socioprofessionnelles de la fonction publique<sup>141</sup>. Elle a souvent recommandé que les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique provinciale soient modifiés afin que les personnes racisées y constituent un groupe cible.

Si nous nous penchons sur les données issues du Secrétariat du Conseil du trésor pour l'année financière 2018-2019, période couvrant la campagne électorale provinciale, nous constatons que les membres des minorités visibles et des minorités ethniques, regroupés sous l'intitulé « communautés culturelles », demeurent largement sous-représentés. Les membres des communautés culturelles représentent 11,1 % de l'effectif total de la fonction publique<sup>142</sup>. Pour la même année, 3,2 % des hauts dirigeants et 4,9 % des cadres de la fonction publique québécoise sont des personnes provenant de communautés culturelles<sup>143</sup>. De plus, il n'y a pas d'amélioration nette concernant ces postes occupés par des membres des minorités visibles ou ethniques depuis 2015.

Comme souligné plus haut, nous ne pouvons distinguer la proportion des membres des minorités visibles de celle des minorités ethniques, mais nous constatons que ceux-ci sont très peu présents dans ces postes de pouvoir.

À cet égard, la Commission rappelle avoir adressé plusieurs recommandations au gouvernement afin qu'il s'assure de l'uniformisation dans les lois, décrets et arrêtés ministériels des catégories utilisées pour nommer les groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi<sup>144</sup>. Ce travail d'uniformisation permettrait de mieux établir les objectifs spécifiques aux membres des groupes visés par l'entremise d'une collecte de données de représentation plus

---

<sup>141</sup> Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.412.99.3), préc., note 95, p. 12-13; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 13-14.

<sup>142</sup> SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique 2018-2019, Nombre de personnes à la fin de l'effectif financier, tableau 1.5.2 Nombre de personnes membres de minorité visible ou ethnique dans l'effectif régulier par catégorie d'emplois de mars 2015 à mars 2019*, 2019, p. 19, [En ligne].  
[https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif\\_fonction\\_publicue/1819/effectif\\_1519.pdf](https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publicue/1819/effectif_1519.pdf)

<sup>143</sup> *Id.*

<sup>144</sup> Voir les recommandations dans : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 14.

fiables et facilement comparables pour les ministères et organismes gouvernementaux, les organismes publics, les OBNL ainsi que les entreprises du secteur privé.

Ce modèle d'uniformisation devrait également s'appliquer à la sphère politique dans la collecte de données sur la présence des membres des groupes sous-représentés parmi les candidats aux élections et les députés. Cette collecte devrait de surcroît prendre en considération l'importance de l'approche intersectionnelle de la discrimination systémique pour mieux comprendre les diverses interactions que peuvent avoir différents facteurs de discrimination dans une même situation, soit celle qui concernerait un aspirant candidat possédant plusieurs caractéristiques personnelles (« genre », racisation, condition sociale, handicap, orientation sexuelle, etc.).

La Commission écrivait récemment que l'approche intersectionnelle de la discrimination et du racisme permettait de situer la personne dans les structures inégalitaires dans lesquelles elle évolue. Les motifs de discrimination intimement liés aux systèmes d'oppression et de pouvoir doivent être pris comme un tout. Ils ne sauraient être appréhendés de manière isolée si l'on veut analyser leurs effets cumulés sur la production et la perpétuation des inégalités raciales, sociales et économiques<sup>145</sup>.

Que ce soit dans le secteur public ou le secteur privé de l'emploi, ou encore dans la vie publique, et plus particulièrement la sphère politique, la Commission insiste sur l'importance de collecter des données fiables, comparables et donc ventilées selon le groupe d'identification, et ce, en tenant compte de l'approche intersectionnelle le cas échéant. Elle rappelle à cet égard au gouvernement ses obligations internationales en matière de représentation politique<sup>146</sup>. Cette collecte a pour but d'atteindre la représentation des personnes racisées dans l'appareil politique, mais aussi des personnes autochtones, des personnes en situation de handicap ou d'autres groupes protégés par la Charte qui seraient sous-représentés.

---

<sup>145</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (Cat. 2.120-1.35), préc., note 95, p. 16-17.

<sup>146</sup> Voir : ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 108 et COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 37.

## RECOMMANDATION 2 :

**La Commission recommande à l'Assemblée nationale, au Directeur général des élections du Québec ainsi qu'aux partis politiques provinciaux de collecter systématiquement des données fiables, uniformisées, comparables et ventilées selon l'appartenance ethnique et le sexe des candidats racisés se présentant aux élections provinciales, et ce, à toutes les étapes du processus électoral. Cette collecte de données systématique devrait s'étendre à tous les candidats s'identifiant à un ou des groupes sous-représentés dans la vie politique et protégés par la Charte.**

### **2.2.2 La sélection des candidats par les partis politiques**

Comme mentionné précédemment, tant la protection de l'égalité réelle que les obligations internationales du Québec imposent que des mesures concrètes soient adoptées afin de favoriser une représentation proportionnelle des personnes racisées, comme des autres groupes sous-représentés et des femmes.

De fait, la « zone paritaire » femmes/hommes atteinte au Québec en 2018<sup>147</sup> est un gain récent. Des mesures concrètes permettant une correction durable et effective de cette sous-représentation historique devraient donc être incluses dans le projet de loi n° 39 à côté des mesures visant à corriger la sous-représentation des personnes racisées que nous venons de décrire.

Comme le souligne Manon Tremblay, une chercheure s'étant intéressée à la question de la parité femmes-hommes à l'Assemblée nationale, le scrutin proportionnel n'est pas la panacée et il ne constitue pas la seule façon de contrer la sous-représentation dans l'arène parlementaire<sup>148</sup>. L'adoption d'un mode de scrutin mixte avec compensation constitue toutefois une opportunité intéressante d'améliorer cette représentativité, les systèmes avec liste ayant démontré certains avantages en la matière.

---

<sup>147</sup> Jessica NADEAU, « Le Parlement atteindra la zone de parité », *Le Devoir*, 2 octobre 2018, [En ligne].  
<https://www.ledevoir.com/politique/quebec/538115/femmes-a-l-assemblee-nationale>

<sup>148</sup> Manon TREMBLAY, *Québécoises et représentation parlementaire*, Québec, Les presses de l'Université Laval, 2012, p. 102 à 108.

Plusieurs mesures intéressantes visant à contrer la sous-représentation des femmes et des personnes racisées, en particulier, ont été présentées au Québec dans la foulée de l'avant-projet de loi de 2004<sup>149</sup>, par des organismes publics<sup>150</sup> et différents groupes et observateurs<sup>151</sup> et dans le cadre de la présente consultation sur le projet de loi n° 39. Ces mesures peuvent prendre la forme de quotas ou de places réservées sur les listes, de remboursements pondérés ou bonifiés des dépenses électorales, de programmes de formation ou de mentorat à l'endroit de potentiels candidats issus de groupes sous-représentés, etc. Le choix des mesures techniques du scrutin peut aussi avoir un impact sur la représentativité de certains groupes. Par exemple, la région métropolitaine de Montréal est la région comptant le plus de citoyens et citoyennes racisés. Toute modification de la proportion régionale des sièges pourrait donc avoir un impact sur le nombre de députés racisés à l'Assemblée nationale.

Toutes ces mesures méritent d'être envisagées sérieusement par le législateur. Toutefois, quelles que soient les mesures concrètes retenues, l'attitude des partis politiques sera déterminante dans la lutte contre la sous-représentation de certains groupes sociaux. Comme le souligne le Conseil de l'Europe : « les systèmes de représentation proportionnelle ne peuvent être utiles que si les forces œuvrant en faveur d'une représentation équilibrée des femmes et des hommes sont organisées à l'intérieur des partis eux-mêmes et sont actives »<sup>152</sup>. Il importe donc de « repenser les structures et les procédures des partis en vue de supprimer les

---

<sup>149</sup> *Loi électorale*, avant-projet de loi, (dépôt par M. Jacques P. Dupuis, ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, 2004), préc., note 66.

<sup>150</sup> DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 147-205.

<sup>151</sup> Voir entre autres : CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, préc., note 105; CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, *Pour une inclusion et une représentation réelle de la diversité ethnoculturelle à l'Assemblée nationale*, Éléments de réflexion du Conseil des relations interculturelles présentée à la Commission spéciale sur l'avant-projet de Loi électorale, Québec, 2006, [En ligne]. [http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique\\_5933&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoge/vG7/YWzz](http://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bil.DocumentGenerique_5933&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoge/vG7/YWzz) et GROUPE FEMMES, POLITIQUE ET DÉMOCRATIE, *Favoriser une représentation équitable des femmes et des hommes dans nos institutions démocratiques*, Mémoire sur l'Avant-projet de loi remplaçant la Loi électorale, Commission des institutions de l'Assemblée nationale, 2005, [En ligne]. <https://gfpd.ca/wp-content/uploads/2019/11/m-moire-scrutingfpd.pdf>

<sup>152</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, *Actions positives dans le domaine de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2000, p. 94. Cité par DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC, préc., note 45, p. 198.

obstacles directs ou indirects à la participation des femmes »<sup>153</sup>. La même remarque s'applique évidemment à une représentation équilibrée des personnes racisées.

Parce « qu'ils constituent les principaux acteurs de la sélection et de l'élection des parlementaires »<sup>154</sup>, les partis politiques jouent un rôle déterminant dans l'exercice effectif du droit de se porter candidat à une élection<sup>155</sup>. Cette sélection peut s'opérer suivant différents mécanismes (nomination, investiture, etc.) et suivant différentes règles<sup>156</sup>. Peu importe le mode choisi, les partis politiques et leurs instances sont néanmoins déterminants dans l'accès aux fonctions de députés pour les groupes sous-représentés, protégés par l'article 10 de la Charte. Soulignons qu'en cas d'adoption d'un mode de scrutin comportant une partie de sièges dits « de liste », le rôle des partis politiques serait même appelé à s'accroître, ceux-ci étant chargés de constituer les listes de candidats présentées dans les différentes régions<sup>157</sup>.

Afin de siéger à l'Assemblée nationale du Québec, l'aspirant candidat doit passer à travers quatre étapes : l'éligibilité, le recrutement, la sélection et l'élection<sup>158</sup>.

Les partis politiques cherchent à recruter et sélectionner le meilleur candidat ou la meilleure candidate. Cependant, il est probable que leur choix ait tendance à correspondre au modèle

---

<sup>153</sup> Résolution du Parlement européen sur le rapport de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social sur la mise en œuvre de la recommandation 96/694 du Conseil du 2 décembre 1996 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision (COM(2000) 120 - C5-0210/2000 - 2000/2117 (COS)), adoptée le 18 janvier 2001.

<sup>154</sup> M. TREMBLAY, préc., note 148, p. 14-15.

<sup>155</sup> Bien qu'il soit possible d'être candidat aux élections législatives provinciales à titre d'indépendant et donc, hors de la structure d'un parti politique, force est de constater qu'il s'agit d'occurrences rares dans l'histoire parlementaire québécoise. En fait, seuls cinq députés non affiliés à un parti politique ont été élus dans toute l'histoire parlementaire québécoise. Il s'agit de Pierre-Alexis Tremblay (1867-1871), Camillien Houde (1939-1944), René Chalout (1944-1952), Arthur-Ewen Séguin (1966-1967) et Frank Hanley (1944-1970). Voir : Marie-Joëlle CARBONNEAU, *Députés indépendants à l'Assemblée nationale : définition, impact sur le rôle de député et réflexions sur le parlementarisme*, Fondation Jean-Charles-Bonenfant, Assemblée nationale, 2012, [En ligne]. <http://www.fondationbonenfant.qc.ca/stages/essais/2012/2012Carbonneau.pdf>

<sup>156</sup> Sur les différents modes de sélection des candidats par les partis et leur impact sur la représentation parlementaire des personnes racisées, voir notamment : Elisa DEISS-HELBIG, « Les modes de sélection des candidats affectent-ils la représentation parlementaire des minorités d'origine étrangère? Une analyse des élections législatives allemandes de 2013 », (2017) 36-2 *Politiques et Sociétés* 63-90. Voir, plus généralement : Reuven Y. HAZAN et Gideon RAHAT, *Democracy within Parties, Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford, Oxford University Press, 2010, 211 p.

<sup>157</sup> Voir notamment l'article 247.1 de la *Loi électorale*, tel qu'il serait modifié par l'article 66 du projet de loi n° 39.

<sup>158</sup> M. TREMBLAY, préc., note 148, p. 112.

social dominant<sup>159</sup>. En effet, les partis politiques ne font malheureusement pas exception : leur mode de sélection repose sur celui privilégié dans d'autres secteurs de la vie, autrement dit, la préférence des sélectionneurs se porte de manière consciente ou inconsciente, mais de façon quasi systématique, sur le candidat qui leur ressemble le plus<sup>160</sup>.

Par ailleurs, les candidats racisés sélectionnés par certains partis sont parfois instrumentalisés pour différentes raisons, comme celle qui consiste à attirer un plus grand nombre de votants racisés. Tel que le soulignait le Conseil des relations interculturelles en 2002, « [...] les candidats et élus issus des minorités ethnoculturelles et visibles sont mal desservis lorsqu'ils sont "utilisés" comme candidats "ethniques" dans le seul but de rejoindre les électeurs de leur communauté »<sup>161</sup>.

Des travaux démontrent également que les électeurs d'une circonscription, dans laquelle un même parti politique est au pouvoir depuis longtemps, votent davantage pour le parti que pour le candidat. C'est ce que soulignent Bélanger et Nadeau concernant les candidates féminines<sup>162</sup>. Par extension, si la majorité des habitants d'une circonscription ont pour habitude de voter pour un même parti ou pour le député sortant, il y a de fortes chances que ce dernier soit, une fois de plus, réélu, qu'il soit racisé ou non. D'ailleurs, une des rares études sur la sous-représentation des personnes en situation de handicap dans les législatures provinciales constate qu'une fois élues, ces personnes semblent n'avoir aucune difficulté à être réélues<sup>163</sup>. C'est pourquoi envoyer des candidats « issus de la diversité »<sup>164</sup> dans des bastions conquis de

---

<sup>159</sup> « Nevertheless, when parties select the person who will represent their party in the riding on election day, activists are guided by an idealized concept of the "winning candidate" whose traits may correspond more to masculine gender roles than to women's experience. An investigation of this possibility remains to be conducted in Quebec ». Manon TREMBLAY, « Hitting a Glass Ceiling? Women in Quebec Politics », in Linda TRIMBLE, Jane ARSCOTT et Manon TREMBLAY, *Stalled – The Representation of Women in Canadian Governments*, Vancouver, UBC Press, 2013, p. 209.

<sup>160</sup> M. TREMBLAY, préc., note 159.

<sup>161</sup> CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, préc., note 105, p. 60.

<sup>162</sup> ÉRIC BÉLANGER et Richard NADEAU, *Le comportement électoral des Québécois*, Presses de l'Université de Montréal, 2009, p. 69 et p. 110.

<sup>163</sup> Il s'agit d'ailleurs, selon toutes probabilités de la seule étude sur la question : M. LEVESQUE, préc., note 134, 88.

<sup>164</sup> Sur la question de la représentativité de la « diversité » dans la sphère politique et ses modes de légitimation, voir notamment : Martina AVANZA, « Qui représentent les élus de la "diversité"? Croyances partisanes et points de vue de "divers" », (2010) 60 *Revue française de science politique* 745-77.

tout temps par un autre parti, relève de l'instrumentalisation. Les raisons de ce choix n'appartiennent qu'aux partis et leurs instances<sup>165</sup> et cette mise en candidature est consentie par le candidat ou la candidate en question.

L'électorat ne serait donc pas responsable de la discrimination que rencontreraient les candidats racisés lors du processus électoral. D'ailleurs, des études réalisées au Québec sur la parité femmes-hommes parmi les élus démontrent que l'électorat ne bouderait pas les candidatures de femmes. Quand on tient compte du statut électoral (et particulièrement du poids du parti dans la circonscription), les femmes obtiennent autant de votes que les hommes d'un point de vue statistique<sup>166</sup>. On peut penser que la même logique s'applique aux candidats racisés. Les obstacles discriminatoires surviendraient plutôt à une étape antérieure que représente la sélection<sup>167</sup>.

C'est d'ailleurs ce qu'affirme Richard E. Matland : « même si objectivement, les caractéristiques individuelles des candidats n'ont pas d'importance pour l'électorat, les dirigeants des partis politiques sont convaincus que tel est le cas. Ils continueront ainsi à choisir soigneusement des candidats en visant ceux dont ils estiment qu'ils renforceront les chances du parti de gagner des votes »<sup>168</sup>.

Au regard de ces constats sur la sélection des candidats racisés par les partis politiques provinciaux et leurs instances, la Commission considère que des mesures correctives devraient être mises en place à chaque étape du processus électoral, afin que toute personne habilitée et qualifiée puisse se porter candidate en toute égalité lors d'une élection.

---

<sup>165</sup> Les instances sont les associations des partis politiques autorisés à l'échelle d'une circonscription, d'une région ou du Québec, voir : ÉLECTIONS QUÉBEC, *Instances*, [En ligne].  
<https://www.electionsguebec.qc.ca/francais/provincial/repag/instances.php>

<sup>166</sup> M. TREMBLAY, préc., note 148, p. 111-112.

<sup>167</sup> M. TREMBLAY, préc., note 159, p. 206-208. Ici aussi, il semble que ce constat pourrait être étendu aux personnes en situation de handicap : Voir l'unique recherche exploratoire, à notre connaissance, sur les personnes en situation de handicap qui atteste nos propos : M. LEVESQUE, préc., note 134, 88.

<sup>168</sup> Notre traduction. R. E. MATLAND, « Enhancing women's political participation : Legislative Recruitment and Electoral Systems » préc., note 94, à la p. 98.



La Commission souhaite rappeler à cet égard l'une des obligations internationales du Québec qui porte précisément sur l'approche systémique de la mise en place de mesures en matière d'accès à l'égalité dans la sphère politique. Ces mesures de redressement permettraient d'atteindre les objectifs de représentation politique pour les minorités racisées, les femmes et les autres groupes visés par l'accès à l'égalité. Cette obligation se lit de la manière suivante :

« 92. Des mesures temporaires spéciales destinées aux groupes sous-représentés – notamment les femmes, les peuples autochtones, les minorités et les personnes handicapées – adaptées au contexte national et accompagnées d'autres programmes participatifs, devraient être adoptées sous forme de lois pour renforcer la participation, dans des conditions d'égalité, à tous les aspects de la vie politique ou publique. »<sup>169</sup>

Afin d'évaluer la portée des mesures de corrections adoptées, la Commission estime par ailleurs que les partis politiques devraient aussi avoir l'obligation, après la première élection tenue sous un mode de scrutin mixte compensatoire, de rendre compte à l'Assemblée nationale des moyens mis en place afin de favoriser le droit de se porter candidat en toute égalité.

#### **RECOMMANDATION 3 :**

**La Commission recommande aux partis politiques provinciaux de mettre en place des mesures correctives afin que les différentes étapes du processus électoral, notamment la sélection des candidats, soient exemptes d'effets discriminatoires sur les candidats racisés. Ces mesures devraient être mises en place sans égard à l'adoption ou non d'un mode de scrutin mixte compensatoire.**

#### **RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande aux partis politiques provinciaux de sélectionner leurs candidats racisés en tenant compte de l'approche de l'accès à l'égalité afin que ceux-ci, notamment les femmes racisées, soient représentés équitablement dans les circonscriptions électorales québécoises.**

#### **RECOMMANDATION 5 :**

**La Commission recommande que chaque formation politique présente une liste régionale paritaire avec alternance stricte femme – homme en s'assurant qu'il y ait à l'intérieur de cette liste des minorités racisées et d'autres groupes protégés par la Charte. Les candidatures des sièges de circonscriptions devront par ailleurs respecter le principe de parité femmes-hommes.**

---

<sup>169</sup> ORGANISATION DES NATIONS UNIES, préc., note 68.

## RECOMMANDATION 6 :

**La Commission recommande qu'à la suite de la première élection générale tenue sous un mode de scrutin mixte compensatoire, les partis politiques doivent présenter un rapport à l'Assemblée nationale, faisant état des moyens mis en place afin de favoriser le droit de se porter candidat en toute égalité.**

### 3 L'ENCADREMENT DE LA CAMPAGNE RÉFÉRENDAIRE : DES LIMITES POTENTIELLES À LA LIBERTÉ D'EXPRESSION ET D'ASSOCIATION

Le 5 décembre 2019, la ministre Sonia LeBel déposait une série d'amendements au projet de loi n° 39. La plupart de ceux-ci concernent la partie II du projet de loi, intitulée « Référendum sur le nouveau mode de scrutin ».

D'emblée, soulignons que l'article 22 de la Charte ne s'applique pas aux processus référendaires. En effet, il ne protège que le droit de voter et de se porter candidat lors d'une élection. Rappelons que l'article 22 a pour objet d'accorder à tous les citoyens québécois le droit de jouer un rôle important lors de l'élection de leurs représentants. Or, comme le soulignait la Cour suprême dans la décision *Haig*, un référendum est avant tout un processus de consultation et il ne constitue aucunement une élection<sup>170</sup>. Cependant, ce processus peut entraîner des obligations positives pour le gouvernement, afin de protéger, les droits consacrés à l'article 3 de la Charte. Cet article se lit comme suit :

« 3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association. »

Le Comité des droits de l'homme rappelle par ailleurs ceci :

« La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. [...] Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son

---

<sup>170</sup> *Haig c. Canada (Directeur général des élections)*, préc., note 17, 1033.

opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques. »<sup>171</sup>

En l'espèce, la Commission estime que certains des amendements proposés au projet de loi n° 39 sont susceptibles de porter atteinte à la liberté d'expression et à la liberté d'association. En effet, les amendements prévoient que seuls deux camps référendaires officiels seraient désignés : un camp en faveur du nouveau mode de scrutin mixte avec compensation régionale et un camp référendaire représentant l'option en défaveur de celui-ci<sup>172</sup>. Or, de nombreuses personnes se verraient interdites de participer à l'administration de l'un ou l'autre camp. L'article 225.8, tel que proposé, se lit d'ailleurs comme suit :

« 225.8. Une personne morale ne peut être désignée comme camp référendaire si l'une des personnes suivantes en est un administrateur, un dirigeant ou le représentant financier :

1° un juge des tribunaux judiciaires;

2° un membre de l'Assemblée nationale ou un chef d'un parti autorisé représenté à l'Assemblée nationale;

3° un membre du Parlement du Canada;

4° une personne nommée ou désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève;

5° un commissaire de la Commission de la représentation et un directeur du scrutin;

6° un électeur qui s'engage à se présenter comme candidat indépendant à la première élection générale qui suit le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi) conformément à l'article 59.1 de la Loi électorale;

7° un représentant officiel, un délégué, un agent officiel et un adjoint d'un parti autorisé, d'une instance de parti, d'un député indépendant ou d'un candidat indépendant ainsi qu'un dirigeant d'un tel parti ou d'une telle instance;

8° une personne déclarée coupable d'un acte criminel punissable de deux ans d'emprisonnement ou plus, pour la durée de la peine prononcée;

9° une personne déclarée ou tenue pour coupable d'une manœuvre frauduleuse en matière électorale;

---

<sup>171</sup> COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 37, par. 26. L'article 19 consacre la liberté d'expression, l'article 21 la liberté de réunion pacifique et l'article 22 le droit de s'associer. *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 9.

<sup>172</sup> Article 225.4 du projet de loi, tel que proposé par amendement déposé le 5 décembre 2019.

10° une personne déclarée coupable, au cours des cinq années qui précèdent le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), d'une infraction prévue à l'annexe I de la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1). »

Au surplus, aucune personne visée à cet article ne pourrait être désignée comme délégué officiel ou représentant financier adjoint d'un camp référendaire dans une circonscription<sup>173</sup>. La Commission s'explique mal les motifs justifiant ces exclusions qui portent atteinte aux droits consacrés à l'article 3 de la Charte.

De fait, on peut penser que plusieurs des catégories de personnes visées à l'article 225.8 – pensons par exemple aux députés des plus petits partis représentés à l'Assemblée nationale ou à des individus souhaitant être candidats indépendants lors de la première élection suivant l'éventuelle réforme du mode de scrutin – seraient singulièrement intéressées à occuper de telles fonctions, étant particulièrement susceptibles d'être affectées par un éventuel changement de mode de scrutin. Empêcher certaines d'entre elles de jouer un rôle important dans l'organisation des deux camps officiels paraît par ailleurs artificiel, puisque la consultation référendaire se tiendrait au même moment que la prochaine élection législative. La réforme du mode de scrutin y sera certainement un enjeu important sur lequel les candidates et candidats seront de toute façon amenés à prendre position.

Si le choix de procéder à un référendum sur la question du mode de scrutin peut être vu comme un moyen intéressant de permettre aux citoyens québécois de s'exprimer sur la question, il paraît paradoxal d'ensuite venir restreindre la participation de plusieurs citoyens, ainsi limités dans leur liberté d'expression et dans leur capacité à s'impliquer activement en occupant des fonctions clés dans l'un des camps référendaires, brimant, du même fait, leur liberté d'association. De telles restrictions devraient ainsi être justifiées en vertu de la disposition de limitation des droits prévue à l'article 9.1 de la Charte.

La Commission estime que tout citoyen québécois possédant la qualité d'électeur est concerné par la réforme du mode de scrutin et qu'il devrait pouvoir s'engager dans un camp référendaire à n'importe quel titre pour y défendre et exprimer ses opinions sur la question. En conséquence, la Commission recommande que les seules personnes qui ne puissent agir à titre

---

<sup>173</sup> Voir l'article 225.22 et l'article 225.28, tels que proposés par les amendements du 5 décembre 2019.

d'administrateur, dirigeant ou représentant financier d'un camp référendaire soient les personnes qui n'ont pas la qualité d'électeur au sens de la *Loi électorale*<sup>174</sup> au moment de la campagne référendaire. Compte tenu du fait qu'ils pourraient être appelés à entendre une contestation liée à la consultation référendaire<sup>175</sup> ou compte tenu du devoir d'impartialité lié à leurs fonctions, pourraient également être exclus de ces fonctions les juges judiciaires<sup>176</sup> et les membres de la Commission de la représentation et les directeurs de scrutin<sup>177</sup>.

## RECOMMANDATION 7 :

**La Commission recommande que l'article 225.8 du projet de loi n° 39, tel que proposé par amendement déposé le 5 décembre 2019, soit modifié afin de prévoir que les seules personnes qui ne puissent agir à titre d'administrateur, dirigeant ou représentant financier d'un camp référendaire soient les personnes qui n'ont pas la qualité d'électeur au sens de la *Loi électorale*, les juges des tribunaux judiciaires, les commissaires de la Commission de la représentation et les directeurs de scrutin.**

Par ailleurs, les amendements déposés prévoient plusieurs règles relatives au financement des camps référendaires<sup>178</sup>, à leurs dépenses<sup>179</sup> et aux dépenses référendaires pouvant être engagées par un « intervenant particulier référendaire »<sup>180</sup>. Il est par exemple prévu que le

---

<sup>174</sup> *Loi électorale*, préc., note 12, art. 1. Cette disposition se lit comme suit :

« 1. Possède la qualité d'électeur, toute personne qui :

1° a 18 ans accomplis;

2° est de citoyenneté canadienne;

3° est domiciliée au Québec depuis six mois;

4° n'est pas en curatelle;

5° n'est pas privée de ses droits électoraux en application de la présente loi, de la Loi sur la consultation populaire (chapitre C-64.1), de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités (chapitre E-2.2) ou de la Loi sur les élections scolaires (chapitre E-2.3).

Le domicile d'une personne est le même que celui établi en vertu du Code civil. »

<sup>175</sup> Voir par exemple l'article 225.17, tel que proposé par les amendements déposés le 5 décembre 2019, soumettant aux juges de la Cour du Québec tout litige lié à la reconnaissance d'une personne morale à titre de camp référendaire.

<sup>176</sup> Visés au paragraphe 1° de l'article 225.8.

<sup>177</sup> Visés au paragraphe 5° de l'article 225.8.

<sup>178</sup> Voir notamment les articles 225.36 à 225.46 du projet de loi, tels qu'introduits par amendement le 5 décembre 2019.

<sup>179</sup> Voir notamment les articles 225.47 à 225.49 et 225.112 à 225.119.

<sup>180</sup> Voir notamment les articles 225.113 et articles 225.130 et suiv.

financement des camps référendaires serait essentiellement public<sup>181</sup>, mais que des contributions référendaires pourraient aussi être versées par des électeurs en faveur de l'un ou l'autre des camps<sup>182</sup>. Les dépenses référendaires seraient aussi étroitement encadrées. Toute dépense visant à favoriser ou défavoriser, même indirectement<sup>183</sup>, une des options soumises à un référendum ne pourrait ainsi être effectuée qu'à compter d'une date précise et uniquement par l'un des deux camps<sup>184</sup>. Les exceptions à cette règle, prévues notamment à l'article 225.113, se lisent comme suit :

« 225.113. Ne sont pas des dépenses référendaires :

1° la publication, dans un journal ou autre périodique, d'articles, d'éditoriaux, de nouvelles, d'entrevues, de chroniques ou de lettres de lecteurs, à la condition que cette publication soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense, qu'il ne s'agisse pas d'un journal ou autre périodique institué aux fins ou en vue du référendum et que la distribution et la fréquence de publication n'en soient pas établies autrement qu'en dehors de la période référendaire;

2° le coût de production, de promotion et de distribution selon les règles habituelles du marché de tout livre dont la vente, au prix courant du marché, était prévue malgré la prise du décret ordonnant la tenue de la première élection générale qui suit le (*indiquer ici la date de la sanction de la présente loi*);

3° la diffusion par un poste de radio ou de télévision d'une émission d'affaires publiques, de nouvelles ou de commentaires, à la condition que cette émission soit faite sans paiement, récompense ou promesse de paiement ou de récompense;

4° les dépenses raisonnables faites par une personne physique, à même ses propres deniers, pour se loger et se nourrir pendant un voyage aux fins du référendum, si ces dépenses ne lui sont pas remboursées;

5° les frais de transport d'une personne physique, payés à même ses propres deniers, si ces frais ne lui sont pas remboursés;

6° les dépenses raisonnables faites pour la publication de commentaires explicatifs de la présente partie, pourvu que ces commentaires soient strictement objectifs et ne contiennent aucune publicité de nature à favoriser ou à défavoriser l'une des options soumises au référendum;

7° les dépenses, dont le total pour toute la période référendaire n'excède pas 200 \$, faites ou engagées pour la tenue de réunions, y compris la location de la salle et la convocation des participants, pourvu que ces réunions ne soient pas organisées directement ou indirectement pour le compte d'un camp référendaire;

---

<sup>181</sup> Art. 225.36.

<sup>182</sup> Art. 225.37.

<sup>183</sup> Art. 225.112.

<sup>184</sup> Art. 225.47.

8° les dépenses de publicité, dont le total pour toute la période référendaire n'excède pas 1 500 \$, faites ou engagées par un intervenant particulier référendaire autorisé conformément à la section IV du présent chapitre pour, sans favoriser ni défavoriser directement un candidat ou un parti, soit favoriser ou défavoriser l'une des options soumises au référendum, soit prôner l'abstention ou l'annulation du vote;

9° la rémunération versée à un représentant visé à l'article 225.81. » (nos soulignés)

La Commission constate que les plafonds de dépenses prévus aux paragraphes 7° et 8° de l'article 225.113 semblent très peu élevés et remettent en question le droit des tiers – soumis à un régime d'autorisation même pour des dépenses publicitaires relativement minimales – à participer concrètement au débat démocratique d'une manière différente de celle offerte par l'un ou l'autre des deux camps officiels. Au surplus, si les électeurs peuvent se regrouper afin de faire de telles dépenses, ils ne peuvent le faire qu'au sein d'un groupe composé uniquement de personnes physiques et qui n'est pas constitué en personne morale. De fait, tant la liberté d'expression que la liberté d'association d'individus ou de groupes souhaitant communiquer un point de vue différent – qui pourrait d'ailleurs ne pas viser une option référendaire précise<sup>185</sup> – pourraient être compromises.

La jurisprudence reconnaît que les règles relatives à l'encadrement des camps électoraux ou référendaires, à leurs dépenses ainsi que les règles régissant la participation des tiers pendant la campagne sont susceptibles de porter atteinte aux libertés d'association et d'expression<sup>186</sup>. En cette matière, une grande déférence doit toutefois être laissée à l'État. En effet, le contrôle des dépenses électorales ou référendaires a pour but d'égaliser l'accès au débat démocratique et d'assurer une diffusion équitable de l'information, où la voix des plus nantis n'écrase pas celle des autres citoyens<sup>187</sup>. Il est donc possible qu'un tribunal examinant la question estime que de telles règles n'enfreignent pas les garanties offertes à l'article 3 de la Charte ou que les limites imposées aux libertés qui y sont consacrées pourraient être considérées comme justifiées au sens de la disposition de limitation prévue à l'article 9.1 de la Charte.

---

<sup>185</sup> En effet, le système d'autorisation proposé semble obliger les tiers souhaitant être autorisés à agir à titre d'intervenant particulier référendaire à annoncer s'il souhaite favoriser une ou l'autre option au référendum, prôner l'abstention ou l'annulation du vote. Voir l'article 225.131, tel que proposé par amendement déposé le 5 décembre 2019.

<sup>186</sup> *Harper c. Canada (Procureur général)*, préc., note 19; *Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569.

<sup>187</sup> *Harper c. Canada (Procureur général)*, préc., note 19, par. 61 à 63.

La Commission invite néanmoins les parlementaires à se livrer à un examen attentif de la réglementation des dépenses référendaires par les tiers, telle que proposée par amendement. Il importe ainsi de s'assurer qu'elle soit soigneusement adaptée<sup>188</sup> de façon à ce que tous les avis relatifs à la réforme du mode de scrutin, particulièrement s'ils s'écartent du message porté par l'un des deux camps officiels, puissent être communiqués à l'électorat d'une manière qui favorise un vote éclairé.

## CONCLUSION

Conformément aux responsabilités que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'étude du projet de loi n° 39 présenté devant l'Assemblée nationale le 29 septembre dernier. Au terme de son analyse, la Commission a exposé d'importantes préoccupations quant à l'impact potentiel de certaines dispositions de ce projet de loi sur les droits et libertés protégés par la Charte, notamment le droit de voter et de se porter candidat, le droit à l'égalité, la liberté d'expression et la liberté d'association.

Dans un premier temps la Commission souhaite attirer l'attention des parlementaires sur le choix des modalités techniques retenues dans le projet de loi. En effet, certaines de ces mesures paraissent susceptibles de limiter l'ampleur de la proportionnalité annoncée et elles pourraient, à première vue, avoir un impact non négligeable sur le droit à une représentation effective et le droit de jouer un rôle significatif dans le processus électoral qui sont garantis par l'article 22 de la Charte. En ce sens, la Commission fait la recommandation suivante :

### RECOMMANDATION 1 :

**La Commission recommande d'amender le projet de loi afin de s'assurer que les mesures techniques du mode de scrutin choisi, prises dans leur ensemble, ne posent pas de barrière indue à la présence de tiers partis à l'Assemblée nationale et qu'elles respectent le droit à une représentation effective et le droit de tout citoyen de jouer un rôle significatif dans le processus électoral.**

**En ce sens, la Commission recommande notamment d'amender l'article 156 du projet de loi n° 39 afin que l'article 379.2 de la *Loi électorale* établisse un seuil légal de compensation régionale qui soit davantage conforme aux standards internationaux pour les modes de scrutin mixte avec compensation.**

---

<sup>188</sup> Voir : *id.*, par. 73, 110, 114 à 118.



Dans un deuxième temps, la Commission estime insuffisantes les mesures incitatives pour encourager les partis politiques à faire des efforts en matière de parité femmes-hommes. La Commission se désole par ailleurs de l'absence de mesures visant à lutter contre la sous-représentation des personnes autochtones, des personnes racisées et des personnes en situation de handicap. En effet, ces groupes sont protégés par la Charte et le droit international qui exigent la mise en place de mesures concrètes et structurantes visant à assurer leur pleine et entière participation à la vie publique et politique.

La mise en place de mesures visant à garantir le droit de se porter candidat en toute égalité pour ces groupes sous-représentés implique tout d'abord de documenter la situation par le biais d'une collecte de données rigoureuse concernant la représentation de ces groupes dans la sphère politique. La Commission recommande donc ceci :

#### **RECOMMANDATION 2 :**

**La Commission recommande à l'Assemblée nationale, au Directeur général des élections du Québec ainsi qu'aux partis politiques provinciaux de collecter systématiquement des données fiables, uniformisées, comparables et ventilées selon l'appartenance ethnique et le sexe des candidats racisés se présentant aux élections provinciales, et ce, à toutes les étapes du processus électoral. Cette collecte de données systématique devrait s'étendre à tous les candidats s'identifiant à un ou des groupes sous-représentés dans la vie politique et protégés par la Charte.**

Par ailleurs, en tant qu'acteurs principaux de la sélection et de l'élection des parlementaires, les partis politiques jouent un rôle déterminant dans l'exercice effectif du droit de se porter candidat à une élection en toute égalité. En ce sens, la Commission formule les recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION 3 :**

**La Commission recommande aux partis politiques provinciaux de mettre en place des mesures correctives afin que les différentes étapes du processus électoral, notamment la sélection des candidats, soient exemptes d'effets discriminatoires sur les candidats racisés. Ces mesures devraient être mises en place sans égard à l'adoption ou non d'un mode de scrutin mixte compensatoire.**

#### **RECOMMANDATION 4 :**

**La Commission recommande aux partis politiques provinciaux de sélectionner leurs candidats racisés en tenant compte de l'approche de l'accès à l'égalité afin que ceux-ci, notamment les femmes racisées, soient représentés équitablement dans les circonscriptions électorales québécoises.**

#### **RECOMMANDATION 5 :**

**La Commission recommande que chaque formation politique présente une liste régionale paritaire avec alternance stricte femme – homme en s'assurant qu'il y ait à l'intérieur de cette liste des minorités racisées et d'autres groupes protégés par la Charte. Les candidatures des sièges de circonscriptions devront par ailleurs respecter le principe de parité femmes-hommes.**

#### **RECOMMANDATION 6 :**

**La Commission recommande qu'à la suite de la première élection générale tenue sous un mode de scrutin mixte compensatoire, les partis politiques doivent présenter un rapport à l'Assemblée nationale, faisant état des moyens mis en place afin de favoriser le droit de se porter candidat en toute égalité.**

Enfin, la Commission est préoccupée par certains des amendements proposés au projet de loi n° 39. Ceux-ci prévoient ainsi restreindre les catégories de personnes pouvant jouer un rôle important dans l'administration de l'un ou l'autre des camps référendaires qui seraient créés. Cela pourrait avoir pour effet de porter atteinte à la liberté d'expression et la liberté d'association de ces personnes. La Commission estime que tout citoyen québécois possédant la qualité d'électeur est concerné par la réforme du mode de scrutin et qu'il devrait pouvoir s'engager dans un camp référendaire à n'importe quel titre pour y défendre et exprimer ses opinions. En conséquence, la Commission émet la recommandation suivante :

#### **RECOMMANDATION 7 :**

**La Commission recommande que l'article 225.8 du projet de loi n° 39, tel que proposé par amendement déposé le 5 décembre 2019, soit modifié afin de prévoir que les seules personnes qui ne puissent agir à titre d'administrateur, dirigeant ou représentant financier d'un camp référendaire soient les personnes qui n'ont pas la qualité d'électeur au sens de la *Loi électorale*, les juges des tribunaux judiciaires, les commissaires de la Commission de la représentation et les directeurs de scrutin.**