

500-09-700399-256

COUR D'APPEL DU QUÉBEC

(Montréal)

En appel d'un jugement de la Cour supérieure, district de Terrebonne, rendu le 29 mai 2025 par l'honorable juge Alexandre Pless.

N° 700-17-020601-240 C.S. Terrebonne

XAVIER-ANTOINE LALANDE
CONSEIL DES PRÉFETS ET DES ÉLUS DE LA RÉGION DES LAURENTIDES
DAVID ARMSTRONG
RÉMI BARBEAU-CARDOZA
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE BROME-MISSISQUOI
TABLE DES MRC DU CENTRE-DU-QUÉBEC
VILLE DE SHERBROOKE

APPELANTS
(demandeurs)

c.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ
(défendeur)

- et -

JEAN-FRANÇOIS BLANCHET, en sa qualité de
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC ET
DE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA REPRÉSENTATION

MIS EN CAUSE
(mis en cause)

(Suite des intitulés en page intérieure)

MÉMOIRE DE LA MISE EN CAUSE
ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

En date du 5 septembre 2025

**LA TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE LA GASPÉSIE ET
DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE**

DANIEL CÔTÉ

ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

MIS EN CAUSE
(intervenants)

M^e Patrick Plante
M^e Julien Boudreault
Borden Ladner Gervais, S.E.N.C.R.L., S.R.L.
Bureau 900
1000, rue De La Gauchetière
Montréal (Québec)
H3B 5H4

Tél. : 514 954-2570 (M^e Plante)
Tél. : 514 954-3118 (M^e Boudreault)
Télec. : 514 954-1905
pplante@blg.com
jboudreault@blg.com

Avocats de la mise en cause
Association canadienne des libertés civiles

M^e Daniel Goupil
M^e Axel Fournier
PFD Avocats
Bureau 400
55, rue Castonguay
Saint-Jérôme (Québec)
J7Y 2H9

Tél. : 450 436-8244
Télec. : 450 436-9735
d.goupil@pfdavocats.com
a.fournier@pfdavocats.com

Avocats des appelants

M^e Amélie Bellerose
M^e Gabriel S. Gervais
Bernard, Roy (Justice-Québec)
Bureau 8.00
1, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec)
H2Y 1B6

Tél. : 438 836-8942 (M^e Bellerose)
Tél. : 514 393-2336, poste 51423 (M^e Gervais)
Télec. : 514 873-7074
amelie.bellerose@justice.gouv.qc.ca
gabriel.s.gervais@justice.gouv.qc.ca

Avocats de l'intimé

M^e Olivier Cournoyer Boutin
M^e Henrick Lavoie
Directeur général des élections
du Québec
Bureau 200
1045, avenue Wilfrid-Pelletier
Québec (Québec)
G1W 0C6

Tél. : 418 644-1090, postes 5238 / 5257
Télec. : 418 646-6105
ocboutin@electionsquebec.qc.ca
hlavoie@electionsquebec.qc.ca

Avocats du mis en cause
Jean-François Blanchet, en sa qualité
de Directeur général des élections
du Québec et de président de la
Commission de la représentation

M^e Benjamin Bolduc
Tremblay Bois Avocats
Bureau 200
1195, avenue Lavigerie
Québec (Québec)
G1V 4N3

Tél. : 418 658-9966
Télec. : 418 658-6100
bbolduc@tremblaybois.ca

Avocat des mis en cause
La Table des préfets des MRC de la
Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine et
Daniel Côté

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de la mise en cause

Association canadienne des libertés civiles

Page

ARGUMENTATION DE LA MISE EN CAUSE **ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES**

PARTIE I – LES FAITS	1
A. Aperçu	1
B. Les faits	3
PARTIE II – LES QUESTIONS EN LITIGE	5
PARTIE III – LES MOYENS	7
1. Le cadre d'analyse fondé sur l'article premier de la <i>Charte</i> n'est pas moins exigeant en cas de violation des droits démocratiques : au contraire, un examen rigoureux de la justification avancée par l'État s'impose	7
2. Le conflit d'intérêts structurel, réel ou apparent, doit être pris en compte, même lorsque l'atteinte à l'article 3 de la <i>Charte</i> résulte d'une décision unanime des élus	10
3. Prendre en considération le soutien politique d'une mesure, incluant l'unanimité des élus, est incompatible avec le critère de l'atteinte minimale et opérerait un renversement du fardeau de preuve inadmissible dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier	14
4. À l'étape de la proportionnalité des effets, l'objectif du législateur de s'accorder un « temps de réflexion » ne saurait justifier de faire primer les droits démocratiques d'une minorité de citoyens sur ceux des autres	18

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de la mise en cause <i>Association canadienne des libertés civiles</i>	Page
---	-------------

PARTIE IV – LES CONCLUSIONS	20
------------------------------------	---------

PARTIE V – LES SOURCES	21
-------------------------------	---------

ANNEXE I – LE JUGEMENT

Le jugement dont appel est reproduit en annexes au mémoire des appelants.

ANNEXE II – LES PROCÉDURES

1) Déclaration d’appel

La déclaration d’appel est reproduite en annexes au mémoire des appelants.

2) Les actes de procédure

Acte d’intervention volontaire à titre amical de l’Association canadienne des libertés civiles	12 mars 2025	23
Mémoire de l’intervenante Association canadienne des libertés civiles	04 avril 2025	40

Attestation	54
-------------	---------

ARGUMENTATION DE LA MISE EN CAUSE
ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

PARTIE I – LES FAITS

A. Aperçu

1. Le présent appel met en cause les principes applicables à la justification par l'État, au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ (la « **Charte** »), d'une atteinte au droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte*. Cette atteinte a pris la forme, en l'espèce, d'une interruption complète d'un processus pourtant essentiel pour assurer la légitimité des institutions démocratiques : la révision de la carte électorale.
2. En adoptant la *Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales*² (la « **Loi** »), le législateur québécois a mis un terme abrupt au processus de délimitation des circonscriptions électorales entrepris par la Commission de la représentation (la « **Commission** ») en vertu de la *Loi électorale*³. La *Loi* fait en sorte que les prochaines élections générales devront se tenir, à l'automne 2026, en fonction d'une carte datant de 2017 qui fait abstraction des changements démographiques de la dernière décennie.
3. Cette intervention du législateur entraînera, en pratique, une dilution importante du vote de certains électeurs, dont des appelants⁴. En tenant compte non seulement de l'effet de la mesure, mais également du fait que la carte qui sera utilisée en 2026 ne repose ni sur un processus indépendant ni sur la mise en balance des critères pertinents constitutionnellement, le juge conclut que la *Loi* portait atteinte au droit de vote protégé par l'article 3 de la *Charte*⁵.

¹ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, c. 11.

² L.Q. 2024, c. 14.

³ RLRQ, c. E-3.3.

⁴ Jugement dont appel, paragr.107, **Mémoire des appelants (ci-après « M.A. »)**, vol. 2, p. 51.

⁵ *Ibid.* Voir notamment paragr. 102, 103, 107, 110, **M.A.**, vol. 2, p. 49, 51.

4. À l'étape d'examiner la violation alléguée, le juge insiste avec justesse sur l'importance des travaux d'une commission indépendante et d'une application neutre des critères jurisprudentiels⁶, et ce, afin d'éviter toute influence partisane sur l'élaboration de la carte électorale⁷.
5. En revanche, le juge de première instance adopte une approche opposée à l'étape de l'analyse de l'article premier de la *Charte*. En effet, ses conclusions quant à la justification de la *Loi* témoignent d'une déférence excessive envers le législateur.
6. Plus particulièrement, l'approche du juge dénature, avec égards, la deuxième étape de l'analyse de la proportionnalité, soit l'atteinte minimale, en s'appuyant sur le fait que la mesure adoptée par le législateur aurait bénéficié d'un soutien unanime des élus. Un tel soutien aurait été requis par une « convention parlementaire », ce qui serait, selon le juge, une considération pertinente dans le contexte particulier d'une violation de l'article 3 de la *Charte*.
7. Ainsi, le juge reconnaît l'existence d'autres options apparemment moins attentatoires, mais refuse d'en tenir compte puisqu'aucune preuve ne démontrerait que l'une d'elles aurait pu obtenir un appui politique comparable.
8. La mise en cause Association canadienne des libertés civiles (« ACLC ») invite la Cour à rejeter cette approche — sans précédent et contraire à la jurisprudence — qui risque de faire primer les préférences partisans des élus sur la protection des droits démocratiques. L'ACLC fera notamment valoir les moyens suivants :
 - a) Contrairement à ce que laisse croire le jugement entrepris, le cadre d'analyse fondé sur l'article premier de la *Charte* n'est pas moins exigeant en cas de violation des droits démocratiques : au contraire, un examen particulièrement

⁶ *Id.*, paragr. 77, **M.A.**, vol. 2, p. 42.

⁷ *Id.*, paragr. 65, **M.A.**, vol. 2, p. 38.

rigoureux de la justification avancée par l'État s'impose en cas d'atteinte à l'article 3.

- b) Le conflit d'intérêts structurel – réel ou apparent –, dans lequel les élus se trouvent lorsqu'ils édictent des lois à teneur électorale, doit être pris en compte, même lorsque l'atteinte à l'article 3 de la *Charte* résulte d'une décision unanime des élus.
- c) Prendre en considération le soutien politique d'une mesure, incluant l'unanimité des élus, est incompatible avec le critère de l'atteinte minimale et opérerait un renversement du fardeau de preuve inadmissible dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier.
- d) À l'étape de la proportionnalité des effets, l'objectif du législateur de s'accorder un « temps de réflexion » ne saurait justifier de faire primer les droits démocratiques d'une minorité de citoyens sur ceux des autres.

B. Les faits

- 9. La mise en cause ACLC s'en remet à l'exposé des faits des appelants. L'ACLC rappelle simplement qu'elle est intervenue, en première instance, afin d'apporter un éclairage additionnel sur les points suivants :
 - a) Étant donné que les législateurs sont eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel – réel ou apparent – en matière de délimitation des circonscriptions électorales, le pouvoir judiciaire a un rôle important à jouer en tant que gardien des droits démocratiques : les tribunaux doivent examiner rigoureusement, sans faire montre de déférence, la conformité des lois électorales à l'article 3 de la *Charte*, de même que la justification de toute restriction au regard de l'article premier⁸.

⁸ Acte d'intervention volontaire de l'ACLC, paragr. 23i), 25-38, **Mémoire de la mise en cause Association canadienne des libertés civiles (ci-après « M.M.C. ACLC »)**, p. 28-29.

- b) L'article 3 de la *Charte* requiert la mise en œuvre d'un processus permettant de calibrer soigneusement la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents. L'interruption par le législateur de ce processus équivaut en pratique à une suspension du principe de la représentation effective qui sous-tend le droit de vote, ce qui constitue en soi une atteinte à l'article 3 de la *Charte*⁹;
10. À la lumière du jugement entrepris, l'ACLC aborde en appel le premier volet de l'intervention, plus particulièrement en ce qui concerne le cadre d'analyse de l'article premier.
-

⁹ *Id.*, paragr. 23ii)-23iii), 39-53, **M.M.C. ACLC**, p. 28, 31-33.

PARTIE II – LES QUESTIONS EN LITIGE

11. Les observations de l'ACLC se rapportent aux trois premières questions soulevées par les appelants. S'agissant de questions constitutionnelles, la norme de la décision correcte s'applique tant aux conclusions de droit qu'aux conclusions mixtes de fait et de droit¹⁰.
12. Voici un résumé de la position de l'ACLC :
 1. **Le juge de première instance a-t-il commis une erreur mixte de droit et de faits en concluant que la *Loi* constituait une atteinte minimale au droit de vote?**
13. L'approche adoptée par le juge de première instance témoigne d'une déférence excessive qui n'est pas justifiée à la lumière du conflit d'intérêts structurel, réel ou apparent, dans lequel se trouvent les élus. Comme pour les autres droits garantis par la *Charte*, l'unanimité des élus n'est pas une considération pertinente en cas d'atteinte à l'article 3. Le juge de première instance dénature le critère de l'atteinte minimale en se fondant sur l'absence d'une preuve établissant que d'autres solutions potentiellement moins attentatoires n'auraient pas obtenu un soutien politique comparable. Du reste, l'existence d'une « convention parlementaire » ne saurait justifier une telle approche.
 2. **Le Juge de première instance a-t-il commis une erreur de droit isolable en limitant son analyse du critère de proportionnalité à la proportionnalité de l'objectif de la *Loi* avec ses effets préjudiciables (paragr. 159 à 162), alors que l'analyse doit aussi s'effectuer entre les effets bénéfiques de la mesure et ses effets préjudiciables?**

¹⁰ *Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec*, 2024 CSC 13, paragr. 45, 93-97.

14. Le juge de première instance erre en mettant l'accent sur l'objectif poursuivi, plutôt que sur les bénéfices concrets qui en découleraient, dans son analyse de la proportionnalité des effets. De plus, le tribunal devrait tenir compte, à cette étape, de l'importance relative de l'objectif jugé « réel et urgent ». En l'espèce, l'objectif du législateur de se « donner un temps [additionnel] de réflexion » a nécessairement un poids limité.

3. Le juge de première instance a-t-il commis une erreur mixte de droit et de faits en concluant que la mesure est proportionnelle malgré des effets préjudiciables qu'il qualifie de significatifs?

15. Sur ce point, la mise en cause se limite à souligner que, dans le cas d'une atteinte à l'article 3 de la *Charte* résultant d'une intervention dans la révision de la carte électorale, les tribunaux devraient examiner avec circonspection toute tentative du législateur de privilégier certaines régions, et donc une minorité d'électeurs, aux dépens d'autres citoyens.

PARTIE III – LES MOYENS

- 1. Le cadre d'analyse fondé sur l'article premier de la *Charte* n'est pas moins exigeant en cas de violation des droits démocratiques : au contraire, un examen rigoureux de la justification avancée par l'État s'impose**
16. Dans le cadre de son analyse fondée sur l'article premier de l'atteinte à l'article 3 de la *Charte*, le juge adopte une approche décrite comme « déférentielle », ajoutant que « [c]ertains types de choix relèvent des institutions démocratiques, et non des tribunaux »¹¹. C'est notamment ce qui amène le juge à conclure, à l'étape du critère de l'atteinte minimale, qu'« [e]n matière de réforme électorale, l'existence de l'appui d'une forte majorité revêt une importance unique »¹² et qu'à cet égard, « le Tribunal ne peut substituer son jugement politique à celui des élus »¹³.
17. Comme nous l'expliquerons plus loin, c'est une erreur d'accorder de l'importance au soutien politique de la mesure (c'est-à-dire l'adoption à l'unanimité de la *Loi*) afin de conclure qu'il s'agit d'une « atteinte minimale » aux droits concernés. Mais plus fondamentalement, cette posture de déférence envers les choix des élus s'écarte de la jurisprudence en matière de justification des atteintes à l'article 3 de la *Charte*.
18. L'article 3 de la *Charte* est considéré comme « fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit »¹⁴. Bien plus que le droit individuel de « déposer son bulletin de vote dans l'urne »¹⁵, c'est « l'assise » même de notre système démocratique et, par le fait même, du processus électoral¹⁶.

¹¹ Jugement dont appel, paragr. 127, **M.A., vol. 2, p. 55-56**.

¹² *Id.*, paragr. 132, **M.A., vol. 2, p. 56-57**.

¹³ *Id.*, paragr. 146, **M.A., vol. 2, p. 60-61**.

¹⁴ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) inc.*, 2025 CSC 5, paragr. 27.

¹⁵ *Id.*, paragr. 2.

¹⁶ Voir notamment *Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, paragr. 27-28; voir aussi *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paragr. 1, 9, 14; *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 25-27.

-
19. Il est bien établi que l'article 3 a notamment pour objet d'assurer la représentation effective (ou « efficace ») des électeurs au sein du gouvernement¹⁷. Le droit de vote s'étend conséquemment aux « conditions dans lesquelles le droit de vote est exercé », ce qui comprend notamment la délimitation de circonscriptions électorales¹⁸. Cette garantie accorde une importance « primordiale » à la parité relative du pouvoir électoral afin d'éviter de diluer indûment le vote de certains citoyens par rapport à d'autres¹⁹.

 20. Du fait de l'article 3 de la *Charte*, les tribunaux sont « chargés de veiller à la défense et au maintien d'un cadre démocratique universel et participatif »²⁰. En effet, la jurisprudence reconnaît qu'en raison de leur indépendance, les tribunaux sont les mieux placés pour ce faire : « Il appartient aux tribunaux, insensibles aux revirements de l'opinion publique et aux intérêts électoraux, de protéger le droit de vote garanti par l'art. 3 de la *Charte* »²¹.

 21. La *Charte* signale d'ailleurs la nécessité particulière de protéger le droit de vote de l'ingérence législative en exemptant celui-ci du champ d'application de la disposition de dérogation prévue à l'article 33 de la *Charte*²².

 22. Ainsi, loin d'être réduit ou écarté, le rôle des tribunaux à titre de gardiens et d'interprètes de la Constitution prend une dimension particulière en matière électorale : « [C]'est justement lorsque les choix du législateur risquent de saper les fondements de la démocratie participative défendue par la *Charte* que les tribunaux

¹⁷ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) inc.*, 2025 CSC 5, paragr. 29.

¹⁸ *Id.*, paragr. 2.

¹⁹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 183-184.

²⁰ *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paragr. 15.

²¹ *Id.*, paragr. 13.

²² *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paragr. 11, 14; *Figueroa v. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, paragr. 60; voir aussi Colin Feasby, « The Evolving Approach to Charter Interpretation », (2022) 60-1 *Alberta Law Review* 35, p. 63.

doivent se montrer vigilants dans l'accomplissement de leur obligation constitutionnelle de protéger l'intégrité de ce système »²³.

23. En ce sens, la Cour suprême du Canada a mis en garde contre la « retenue à l'endroit du législateur » en cas d'atteinte aux droits démocratiques garantis par l'article 3²⁴. De manière plus spécifique, dans *Sauvé*²⁵, les juges majoritaires ont rappelé que « [l]es droits démocratiques fondamentaux des Canadiens ne constituent pas “une gamme de solutions acceptables” parmi lesquelles le législateur peut choisir à son gré ».
24. Au contraire, les tribunaux doivent « se livrer à un examen approfondi du bien-fondé de ces limites et non faire montre de déférence », si bien que c'est « avec grand soin » qu'il faut décider « si le gouvernement a justifié ou non la violation »²⁶.
25. Certains jugements ont pu donner à penser que cet examen rigoureux des atteintes à l'article 3 n'était requis qu'en cas de *privation* du droit de vote²⁷, par opposition aux violations qui résultent d'une *restriction* à la représentation effective, par exemple en raison d'une carte électorale inadéquate. Le récent arrêt *Working Families Coalition*²⁸ — qui abordait le plafonnement des dépenses de publicité politique applicable aux tiers — confirme toutefois que les tribunaux doivent, de manière générale, « examiner de plus près le choix du législateur dans les cas où les droits au cœur de notre démocratie sont en jeu ».

²³ *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paragr. 15.

²⁴ *Id.*, paragr. 12, 13, 15.

²⁵ *Id.*, paragr. 13.

²⁶ *Figuroa v. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, paragr. 60; voir aussi *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) inc.*, 2025 CSC 5, paragr. 60; *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 43.

²⁷ Voir *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 44.

²⁸ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) inc.*, 2025 CSC 5, paragr. 60, 64; voir aussi, antérieurement, *Figuroa v. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, paragr. 60 (concernant l'obligation pour un parti politique de présenter au moins 50 candidats afin d'obtenir certains avantages aux termes de la *Loi électorale*).

26. Enfin, il y a lieu de noter que le juge de première instance ne cite qu'un seul précédent au soutien de son approche déférentielle à l'égard des atteintes aux droits démocratiques, soit le *Renvoi de Saskatchewan*²⁹. Or, le passage cité ne traite pas de la justification au regard de l'article premier, mais plutôt de l'application même de l'article 3 en matière de délimitation des circonscriptions électorales. Les juges majoritaires reconnaissent au législateur une certaine marge d'appréciation en la matière, en soulignant qu'un tribunal devrait se garder de modifier la carte électorale, à moins de constater une application déraisonnable des « principes [constitutionnels] appropriés ».
27. Ces enseignements ne devraient toutefois être d'aucun secours à l'État à l'étape de la justification au regard de l'article premier, à plus forte raison dans un cas, comme en l'espèce, où le législateur a enfreint l'article 3 de la *Charte* en imposant une carte électorale qui ne repose ni sur un processus neutre et indépendant ni sur la prise en compte des principes constitutionnels formulés dans le *Renvoi de Saskatchewan*³⁰.
28. En somme, il s'agit d'une erreur d'adopter une posture de déférence à l'endroit du législateur plutôt que de procéder à l'examen approfondi et rigoureux qui s'impose en cas d'atteinte avérée aux droits démocratiques des citoyens.

2. Le conflit d'intérêts structurel, réel ou apparent, doit être pris en compte, même lorsque l'atteinte à l'article 3 de la *Charte* résulte d'une décision unanime des élus

29. Dans son analyse de l'atteinte à l'article 3 de la *Charte*, le juge de première instance reconnaît que c'est notamment en raison du conflit d'intérêts structurel dans lequel les élus se trouvent que les législatures en sont venues à confier le rôle de délimiter les circonscriptions électorales à des commissions

²⁹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 189.

³⁰ Jugement dont appel, paragr. 107; au sujet des principes en question, voir notamment *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 183-189.

indépendantes, et ce, « afin de dépolitiser le processus »³¹. Ce risque inhérent ne disparaît pas lorsque les élus agissent à l'unanimité.

30. Le juge fait écho à cette préoccupation à l'étape de l'article premier, en constatant que « tous les individus qui ont voté en faveur de cette *Loi* sont des individus qui ont gagné leur dernière élection et qui sont donc susceptibles de percevoir un intérêt à préserver le statu quo »³². Il cite d'ailleurs les observations de l'ACLC à ce propos : « Compte tenu de leur position institutionnelle, les élus sont susceptibles de chercher, ou de paraître chercher, à favoriser leur réélection ou à maintenir le statu quo par crainte de perdre leur siège à la suite du redécoupage de la carte »³³. En d'autres termes, contrairement aux tribunaux, les élus ne peuvent être tenus pour « insensibles aux intérêts électoraux »³⁴.
31. En toute logique, la prise en compte de ce risque inhérent de conflit d'intérêts militait — à l'étape de l'analyse fondée sur l'article premier — en faveur d'un contrôle approfondi et rigoureux des atteintes relatives à la révision de la carte électorale. C'est d'autant plus le cas lorsque la mesure attentatoire repose sur le maintien d'un statu quo susceptible de favoriser les élus en place. Or, en adoptant l'approche différencielle décrite précédemment, le juge fait largement abstraction de cet enjeu.
32. L'approche retenue tranche à cet égard avec les remarques de la Cour d'appel de l'Alberta qui mettaient en garde contre la retenue judiciaire « *when the author of the*

³¹ Jugement dont appel, paragr. 101; voir aussi Pièce PGQ-1 - Rapport d'expertise en science politique sur les paramètres de délimitations de la carte électorale, préparé par M. Éric Montigny, de janvier 2025, p. 8-10, 15, **M.A., vol. 6, p. 1032-1113**; interrogatoire de M. de Montigny, **M.A., vol. 6, p. 1040-1042, 1047**.

³² Jugement dont appel, paragr. 140, **M.A., vol. 2, p. 60**; citant le Mémoire de l'intervenante ACLC, 4 avril 2025, paragr. 18, **M.M.C. ALCL, p. 40-53**.

³³ *Ibid.*; citant le mémoire de l'ACLC, paragr. 18. À ce sujet, voir notamment Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, Étude n 873 / 2017, paragr. 21; Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 502-503; Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 305-307, 333-334; *Working Families Ontario v. Ontario*, 2021 ONSC 4076, paragr. 73-74.

³⁴ Pour emprunter les termes de *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paragr. 13.

boundary is some person, or group of persons, who is not insulated from partisan influence, and who may be tempted to engage in some traditional political games »³⁵.

33. De même, la littérature juridique insiste sur l'importance de tenir compte, en matière de contrôle judiciaire, du fait que les élus (quel que soit leur parti politique) se retrouvent eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel, en fait ou en apparence, lors de l'adoption de lois qui pourraient avoir une incidence sur leur propre réélection³⁶. Le professeur Michael Pal résume ce risque en ces termes³⁷ :

Acknowledging the potential for self-interested manipulation of election laws by elected representatives is necessary to understand the law of democracy. Theories of judicial review that fail to take into account the incentives of legislators operating under the constraints of election laws miss something fundamental about how representative democracy actually functions. They ignore the likelihood of distortion of election laws by self-interested parties seeking to remain in office. The potential for distortion unites the myriad subject matter (redistricting, campaign finance, political speech, regulation of political parties) that forms the law of democracy.

[Nous soulignons.]

34. Pour sa part, l'auteur Colin Feasby (maintenant juge) appelle plus spécifiquement à un examen attentif des moyens choisis par le législateur à l'étape de l'analyse fondée sur l'article premier de la *Charte* :

The reason why the Court should be sceptical of Parliament's choice of means is the inherent conflict of interest in Members of Parliament setting the rules of the political game. (...)

³⁵ *Reference re: Order in Council 215/93 Respecting the Electoral Divisions Statutes Amendment Act*, 1994 ABCA 342, paragr. 81.

³⁶ Voir notamment *Working Families Ontario v. Ontario*, 2021 ONSC 4076, paragr. 73-74; Colin Feasby, « Freedom of Expression and the Law of Democratic Process » (2005), 29 S.C.L.R. 237, p. 285-286.

³⁷ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 302-303; voir également Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 500.

The Court may, indeed in many cases it should, defer to Parliament's assessment of democratic values in the first stage of section 1 analysis before critically assessing the chosen means of achieving those objectives. Recognizing Parliament's role in determining democratic norms does not lessen the danger posed by self-interested *status quo* preserving legislation.

[Nous soulignons.]

35. En l'espèce, il est clair que l'approche adoptée en première instance ne tenait pas suffisamment compte du fait que les élus pouvaient avoir, en fait ou en apparence, un biais en faveur de la mesure prévue par la *Loi*, c'est-à-dire le maintien de la carte électorale en place au moment de leur propre élection en 2022.
36. L'unanimité des élus en faveur de la *Loi* semble avoir convaincu le juge de faire montre de déférence à l'endroit du législateur, en dépit du conflit d'intérêts structurel³⁸, plutôt que d'examiner l'atteinte avec « grand soin », comme le requiert pourtant la jurisprudence citée précédemment.
37. Or, comme le reconnaît le juge lui-même, « l'unanimité n'élimine pas le conflit d'intérêts structurel »³⁹. Il faudrait ajouter que l'unanimité ne permet pas non plus de neutraliser ou d'atténuer ce biais réel ou apparent. D'abord, chaque parti politique représenté au sein de la législature peut avoir, ou paraître avoir, ses propres motivations partisans⁴⁰. Ensuite, il demeure le risque que la législation visée favorise les partis politiques établis aux dépens de ceux qui ne comptent aucun élu⁴¹. Le professeur Pal décrit ce phénomène comme une forme de défaillance du processus démocratique, en donnant l'exemple de la dilution du vote dans certaines circonscriptions⁴² :

³⁸ Jugement dont appel, paragr. 140-141, **M.A., vol. 2, p. 60**.

³⁹ *Id.*, paragr. 141.

⁴⁰ Voir, en l'espèce, le contre-interrogatoire de M. Éric Montigny, p. 184-185, **M.A., vol. 16, p. 4028-4029**.

⁴¹ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 336-339; voir, en l'espèce, le contre-interrogatoire de M. Éric Montigny, p. 186-187, **M.A., vol. 16, p. 4030-4031**.

⁴² Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 336-339.

An incumbent breakdown can occur when a majority of existing representatives cooperate across party lines to pass legislation that disadvantages either a legislative minority or political parties not yet represented in the legislature. (...)

Overrepresented rural incumbents will have strong incentives to resist moves toward population equality, as they would be in danger of losing their seats or seeing their influence diminish with the addition of more urban MPs. This is likely to be the case regardless of their political stripes.

38. À ce chapitre, une interruption du processus visant à *maintenir le statu quo*, par une législature unanime, devrait justement mériter un examen attentif, puisqu'il s'agit d'une mesure susceptible de profiter aux élus en place, potentiellement aux dépens des nouveaux joueurs sur la scène politique. En clair, l'unanimité n'offre aucune garantie contre « l'influence partisane dans le processus »⁴³.

3. Prendre en considération le soutien politique d'une mesure, incluant l'unanimité des élus, est incompatible avec le critère de l'atteinte minimale et opérerait un renversement du fardeau de preuve inadmissible dans le cadre de l'analyse fondée sur l'article premier

39. Le juge exprime l'avis qu'en matière d'atteinte aux droits protégés par l'article 3 de la *Charte*, « l'analyse doit tenir compte du fait qu'un soutien politique fort et large est pertinent pour évaluer l'impact d'une mesure législative sur les droits protégés par l'article 3 »⁴⁴. C'est ce qui amène le juge à conclure que le critère de l'atteinte minimale – soit le deuxième élément du test de proportionnalité fondé sur l'article premier – est satisfait : « Il n'y a aucune preuve que parmi les autres options imaginables et qui en théorie paraissent moins attentatoires, l'une d'entre elles aurait reçu un appui d'une forte majorité des membres de l'Assemblée nationale »⁴⁵.

⁴³ Jugement dont appel, paragr. 134, **M.A., vol. 2, p. 57.**

⁴⁴ *Id.*, paragr. 149, **M.A., vol. 2, p. 61.**

⁴⁵ *Id.*, paragr. 144, **M.A., vol. 2, p. 60.**

-
40. Avec égards, il convient de rejeter cette approche inédite qui dénature le critère de l'atteinte minimale et renverse le fardeau de preuve applicable à l'étape de la justification.
41. Premièrement, comme le font valoir les appelants, il est indéniable que la prise en compte du soutien politique d'une mesure est contraire à la notion d'atteinte minimale⁴⁶. Le juge reconnaît d'ailleurs qu'en règle générale, le fait qu'une solution « ne soit pas politiquement viable n'est tout simplement pas pertinent pour l'analyse »⁴⁷. C'est toutefois une erreur, avec égards, de faire exception à ce principe dans le cas des violations de l'article 3 de la *Charte*.
42. L'article premier de la *Charte* « exige que le gouvernement choisisse le moyen moins attentatoire d'atteindre [suffisamment] son objectif »⁴⁸. C'est l'une des conditions à remplir pour que l'État puisse démontrer le caractère raisonnable d'une restriction à un droit garanti. Or, selon le raisonnement du juge, cette « obligation »⁴⁹ constitutionnelle n'en serait plus une. Il suffirait que le parti au pouvoir, ou une minorité suffisamment importante, s'oppose à une solution moins attentatoire pour que le législateur puisse l'écarter.
43. Autrement dit, l'« atteinte minimale » ne serait plus mesurée à l'aune de l'objectif visé par le législateur, mais dépendrait plutôt des préférences politiques, voire partisans des élus. Il semblerait alors que « l'adoption de la *Charte* n'accorde aucune protection véritable aux titulaires des droits à qui, d'après son libellé, elle est censée profiter »⁵⁰.
44. Deuxièmement, le contexte particulier des droits garantis par l'article 3 de la *Charte* ne justifie pas de tenir compte du soutien politique. Bien que l'unanimité (ou un fort consensus) puisse bien sûr paraître désirable en cette matière, il serait périlleux d'en

⁴⁶ Argumentation des appelants, paragr. 55-58, **M.A.**, vol. 1, p. 11.

⁴⁷ Jugement dont appel, paragr. 148, **M.A.**, vol. 2, p. 61.

⁴⁸ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, paragr. 54-55 (nous soulignons).

⁴⁹ *Id.*, paragr. 55.

⁵⁰ Voir, par analogie, *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, paragr. 111.

faire une exigence, ou un facteur à considérer, sur le plan constitutionnel. En effet, lorsque le statu quo représente en lui-même une atteinte aux droits démocratiques, la recherche de l'unanimité risque de conférer une capacité de blocage, une forme de droit de veto, aux partis politiques représentés au sein de la législature, incluant ceux qui pourraient être avantagés par la législation en vigueur. Il y aurait donc un risque de faire perdurer, ou du moins de prolonger des atteintes qui pourraient autrement être corrigées.

45. Pour cette raison, entre autres, il n'y a pas de fondement logique à la conclusion du juge selon laquelle « entre deux solutions [l'unanimité] indiquera généralement une solution moins attentatoire ». Puisqu'un seul groupe parlementaire pourrait, en principe, faire obstruction à une réforme pourtant souhaitable, la recherche à tout prix de l'unanimité risque de favoriser, en matière électorale, le plus bas dénominateur commun.
46. Troisièmement, il y a lieu de rappeler que, « [l]ors de l'examen fondé sur l'article premier, le fardeau incombe à la partie qui demande le maintien de la restriction », soit généralement le procureur général⁵¹. L'étape de l'atteinte minimale n'y fait pas exception : « C'est au gouvernement qu'il incombe de prouver l'absence de moyens moins attentatoires d'atteindre l'objectif »⁵².
47. Or, le juge opère un renversement du fardeau de preuve en s'appuyant sur le fait qu'« aucune preuve » ne démontrerait qu'une autre option moins attentatoire aurait reçu un soutien politique comparable à l'Assemblée nationale⁵³. Cette approche risquerait dans bien des cas d'immuniser la mesure législative contre un contrôle fondé sur la *Charte*, puisqu'il serait souvent difficile, sinon impossible, pour les demandeurs d'administrer la preuve requise⁵⁴.

⁵¹ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 39.

⁵² *Carter c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 5, paragr. 102.

⁵³ Jugement dont appel, paragr. 144, **M.A., vol. 2, p. 60**.

⁵⁴ Au demeurant, il y a lieu de noter que les tentatives de faire témoigner les élus à ce sujet risqueraient de se buter à l'exercice du privilège parlementaire.

-
48. Dans la même veine, il est inapproprié d'imposer aux demandeurs le fardeau d'établir que les solutions moins préjudiciables à leur égard ne porteraient pas atteinte non plus aux droits d'autres citoyens⁵⁵. Encore une fois, il s'agit d'un renversement et d'un alourdissement de la charge de la preuve qui viendraient « rompre l'équilibre délicat que la *Charte* visait à établir ⁵⁶ » par son article premier.
49. Quatrièmement, contrairement à ce que laisse croire le jugement de première instance⁵⁷, l'existence d'une « convention parlementaire » ne saurait modifier, en cas d'atteinte à l'article 3 de la *Charte*, le cadre d'analyse fondé sur l'article premier.
50. En l'espèce, le juge justifie en partie la prise en compte de l'unanimité des élus en se fondant sur la reconnaissance, par le président de l'Assemblée nationale, d'une convention parlementaire voulant qu'un « large consensus parmi les partis politiques représentés » soit requis afin de modifier les lois électorales.
51. Pourtant, comme le font remarquer les appelants, l'existence d'une convention ne permet pas de soustraire une disposition législative à un examen en vertu de la *Charte*⁵⁸.
52. Il va de soi que la législature québécoise n'aurait pu, par une loi ordinaire, modifier l'application du cadre d'analyse fondé sur l'article premier, par exemple en assujettissant l'adoption des lois électorales à l'exigence d'une majorité qualifiée qui aurait pour conséquence pratique de faire perdurer une atteinte à l'article 3 de la *Charte*. Une telle loi constituerait un moyen détourné de déroger aux droits démocratiques (ce que ne permet pas l'article 33), voire de modifier la Constitution du Canada (c'est-à-dire l'article premier de la *Charte*, dans son application aux droits

⁵⁵ Jugement dont appel, paragr. 150, 151, 155, **M.A., vol. 2, p. 61-62.**

⁵⁶ *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, paragr. 116.

⁵⁷ Jugement dont appel, paragr. 133-136, 152, **M.A., vol. 2, p. 57-59, 61-62.**

⁵⁸ Argumentation des appelants, paragr. 59-62, **M.A., vol. 1, p. 12**; citant, par analogie avec les conventions constitutionnelles, *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, p. 88.

démocratiques) sans respecter les procédures de modification prévues à la Partie V de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

53. Or, ce que la législature ne peut faire par l'adoption d'une loi ordinaire, l'Assemblée nationale ne peut davantage l'accomplir sous le couvert d'une « convention parlementaire ». En l'espèce, la convention en cause est sans doute louable sur le plan politique, mais elle ne saurait faire obstacle à l'application de la *Charte* en allégeant le fardeau de l'État à l'étape de l'atteinte minimale.

4. À l'étape de la proportionnalité des effets, l'objectif du législateur de s'accorder un « temps de réflexion » ne saurait justifier de faire primer les droits démocratiques d'une minorité de citoyens sur ceux des autres

54. Les appelants ne remettent pas en cause, au premier critère de l'analyse fondée sur l'article premier de la *Charte*, l'existence d'un objet jugé « urgent et réel », soit de « préserver les voix des régions en déclin démographique et de se donner du temps de réflexion pour mener un débat de société »⁵⁹.
55. Cette formulation de l'objectif visé appelle toutefois certaines observations à l'étape de la proportionnalité des effets. Pris dans son contexte, l'objectif est plus précisément de prévenir temporairement la disparition d'une circonscription spécifique en attendant une éventuelle réflexion sur une possible réforme des critères de la *Loi électorale*⁶⁰.
56. À supposer que cet objectif soit « urgent et réel », il n'est pas inapproprié de constater que le fait pour le législateur de « se donner un temps de réflexion » devrait avoir un poids relativement limité à l'étape de la proportionnalité des effets. L'arrêt *Oakes*⁶¹ le reconnaît : « Plus les effets préjudiciables d'une mesure sont graves,

⁵⁹ Jugement dont appel, paragr. 120, **M.A., vol. 2, p. 54.**

⁶⁰ *Id.*, paragr. 31-32, 118, 162, **M.A., vol. 2, p. 30-31, 54, 63.**

⁶¹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 RCS 103, paragr. 60.

plus l'objectif doit être important pour que la mesure soit raisonnable et que sa justification puisse se démontrer ».

57. En l'espèce, dans un contexte où la *Loi* elle-même contrevient au principe de la représentation effective, le jugement de première instance ne montre pas en quoi le prolongement d'un « temps de réflexion » justifie, dans l'intervalle, de faire primer les voix d'une circonscription aux dépens de celles de plusieurs circonscriptions largement sous-représentées⁶².

⁶² Voir notamment les données reproduites dans le jugement dont appel, paragr. 57, **M.A.**, vol. 2, p. 36-37.

PARTIE IV – LES CONCLUSIONS

- A.** À titre de mise en cause, l'ACLC ne sollicite aucune ordonnance.
- B.** Le tout sans frais de justice.

Montréal, le 5 septembre 2025



Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.
(M^e Patrick Plante)
(M^e Julien Boudreault)
Avocats de la mise en cause
Association canadienne des libertés civiles

PARTIE V – LES SOURCES

Jurisprudence

Paragraphe(s)

<i>Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec</i> , 2024 CSC 13	 11
<i>Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) inc.</i> , 2025 CSC 5	 18,19,24,25
<i>Opitz c. Wrzesnewskyj</i> , 2012 CSC 55	 18
<i>Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)</i> , 2002 CSC 68	 18,20,21,22,23,30
<i>Frank c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CSC 1	 18,24,25,46
<i>Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)</i> , [1991] 2 R.C.S. 158	 19,26,27
<i>Figuerola v. Canada (Procureur général)</i> , 2003 CSC 37	 21,24,25
<i>Working Families Ontario v. Ontario</i> , 2021 ONSC 4076	 30,32
<i>Reference re: Order in Council 215/93 Respecting the Electoral Divisions Statutes Amendment Act</i> , 1994 ABCA 342	 32
<i>Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony</i> , 2009 CSC 37	 42
<i>Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.</i> , 2004 CSC 66	 43,48
<i>Carter c. Canada (Procureur général)</i> , 2015 CSC 5	 46
<i>Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)</i> , [1991] 2 R.C.S. 69	 51
<i>R. c. Oakes</i> , [1986] 1 RCS 103	 56

Doctrine**Paragraphe(s)**

Feasby, Colin, « The Evolving Approach to Charter Interpretation », (2022) 60-1 <i>Alberta Law Review</i> 35	 21,33
Commission européenne pour la démocratie et le droit, <i>Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges</i> , Étude n°873 / 2017	 30
Dawood, Yasmin, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 <i>U.T.L.J.</i> 499	 30,33
Pal, Michael, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 <i>McGill L.J.</i> 299	 30,33,37

ANNEXE II

LES PROCÉDURES

Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles,
12 mars 2025

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-020601-240

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

XAVIER-ANTOINE LALANDE

et

**CONSEIL DES PRÉFETS ET DES ÉLUS
DE LA RÉGION DES LAURENTIDES**

et

DAVID ARMSTRONG

et

RÉMI BARBEAU-CARDOZA

et

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
DE BROME-MISSISQUOI**

et

**TABLE DES MRC DU CENTRE-DU-
QUÉBEC**

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

et

**JEAN-FRANÇOIS BLANCHET, EN SA
QUALITÉ DE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC ET DE
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA
REPRÉSENTATION**

Mis en cause

et

- 2 -

**LA TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE
LA GASPÉSIE ET DES ÎLES-DE-LA-
MADELEINE**

et

DANIEL CÔTÉ

Intervenants

et

**ASSOCIATION CANADIENNE DES
LIBERTÉS CIVILES**, un organisme à but
non lucratif, ayant son siège au 124, rue
Merton, Suite 400, Toronto, Ontario, M4S
2Z2

Intervenante

**ACTE D'INTERVENTION VOLONTAIRE À TITRE AMICAL
DE L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES
(Art. 185 et 187 C.p.c.)**

**AU SOUTIEN DE SON INTERVENTION VOLONTAIRE À TITRE AMICAL,
L'INTERVENANTE ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES EXPOSE
CE QUI SUIT :**

I. APERÇU

1. La présente affaire porte sur la constitutionnalité de la *Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales*¹ (la « **Loi** »), laquelle a pour effet de suspendre le processus de redécoupage de la carte électorale au Québec.
2. Les parties demanderesses demandent à la Cour d'invalidier la Loi, au motif que cette dernière porterait atteinte aux droits constitutionnels conférés par l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*² (la « **Charte** ») et que cette atteinte n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

¹ L.Q. 2024, c. 14.

² *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11.

- 3 -

3. La partie défenderesse soutient plutôt que la Loi relève d'une décision politique, qu'aucune atteinte à l'article 3 de la Charte n'en résulte et que, subsidiairement, toute atteinte serait justifiée.
4. Le débat soulève des questions d'une importance indéniable, au regard de l'intérêt public, notamment quant à la conciliation du pouvoir du législateur de réguler la délimitation des circonscriptions électorales avec le droit des citoyens à une représentation effective et à des élections équitables.
5. À titre d'organisation nationale vouée à la promotion ainsi qu'à la défense des libertés civiles au Canada, l'intervenante Association canadienne des libertés civiles (l'« **ACLC** ») s'intéresse de longue date aux enjeux liés aux droits démocratiques.
6. Par l'intervention proposée, l'ACLC estime être en mesure d'apporter une perspective pancanadienne distincte, qui contribuerait utilement au présent débat, au bénéfice de la Cour et des citoyens qui sont susceptibles d'être touchés par le jugement à intervenir.
7. Avec l'autorisation de la Cour, l'ACLC prévoit soumettre des représentations axées sur les trois thèmes suivants :
 - i. l'importance pour les tribunaux d'examiner avec rigueur la conformité des lois électorales aux droits garantis par l'article 3 de la Charte, compte tenu notamment du conflit d'intérêts structurel dans lequel se trouvent les législateurs;
 - ii. l'exigence d'un processus de redécoupage de la carte électorale permettant de mettre en balance la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents à une représentation effective; et
 - iii. le fait qu'une suspension de ce processus constitue en soi une atteinte au droit à une représentation effective protégé par l'article 3 de la Charte.
8. L'ACLC est bien consciente de l'échéancier serré qui s'impose dans la présente affaire, et s'engage en conséquence à se conformer aux modalités qui pourraient être requises afin d'assurer le bon déroulement de l'instance et d'éviter tout retard dans les procédures.

II. L'ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

9. L'ACLC est un organisme à but non lucratif, non partisan et indépendant³ régi par la *Loi canadienne sur les organisations à but non lucratif*⁴, tel qu'il appert du profil corporatif fourni par Corporations Canada, **Pièce ACLC-1**.

³ *Hak c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 1466, para. 26.

⁴ L.C. 2009, c. 23.

- 4 -

10. Fondée en 1964, l'ACLC est une association nationale dédiée à la promotion et à l'avancement des libertés civiles au Canada, qui possède une expertise approfondie et de longue date ainsi qu'une perspective nationale distincte sur les questions de libertés civiles, incluant les droits démocratiques.
11. L'objectif principal de l'ACLC est de s'assurer que les droits et libertés fondamentaux soient exercés et respectés et de veiller au respect de la primauté du droit, aux fins de maintenir une société libre et démocratique au Canada. Elle défend les intérêts de toute la population canadienne afin de garantir le maintien d'un juste équilibre entre les libertés civiles et les intérêts publics et privés opposés.
12. Sa vaste expérience et son expertise, reconnues dans le cadre de diverses instances⁵, lui ont permis de prendre part à de nombreux débats d'importance devant les tribunaux canadiens, tant comme partie principale que comme intervenante, dont plusieurs touchant des droits fondamentaux et des enjeux constitutionnels. Ce faisant, l'ACLC a contribué de manière importante à l'évolution de la jurisprudence en matière de libertés civiles.
13. En effet, depuis sa création, l'ACLC a participé à plus de 300 instances judiciaires mettant souvent en cause la conciliation de droits, d'intérêts et de valeurs protégés par la Charte, y compris plusieurs affaires touchant au processus électoral et à la vie démocratique, tel qu'il appert d'une liste décrivant certains des dossiers dans lesquels l'ACLC a été impliquée, **Pièce ACLC-2**.
14. Outre ses interventions devant les tribunaux, l'ACLC contribue à la promotion et à l'avancement des libertés civiles au Canada par ses activités de recherche, d'éducation du public, notamment à travers des formations dans les écoles et universités, ainsi que par ses représentations auprès des parlementaires, des dirigeants et des médias.
15. En ce qui concerne plus particulièrement le processus électoral, l'ACLC a régulièrement joué un rôle actif en collaborant directement avec les gouvernements afin de s'assurer qu'aucun obstacle indu ou injustifiable ne vienne entraver le droit de vote des citoyens.

III. LES MOTIFS JUSTIFIANT L'INTERVENTION

A. L'ACLC a la compétence et l'expérience nécessaires pour contribuer de façon utile à ce débat d'intérêt public

16. La présente affaire requiert un examen du droit des citoyens à une représentation effective et à des élections équitables — la pierre angulaire d'une société démocratique — et leur conciliation avec le pouvoir de la législature de réglementer le processus électoral. L'essence du pourvoi porte sur les limites

⁵ Voir par exemple *Nadeau-Dubois c. Morasse*, 2013 QCCA 743, para. 16; *Canadian Frontline Nurses c. Canada (Procureur général)*, 2024 CF 42, paras. 21 et 22.

- 5 -

constitutionnelles à la capacité du législateur d'intervenir dans le processus de redécoupage de la carte électorale.

17. À titre d'organisation nationale vouée à la promotion et à la défense des droits et libertés, l'ACLC s'intéresse à la présente cause, car cette dernière influencera directement l'interprétation et l'application de l'article 3 de la Charte, qui protège entre autres le droit de vote des citoyens canadiens et vise à leur assurer d'être représentés efficacement au sein du gouvernement. Les droits en cause sont au cœur du mandat de l'ACLC.
18. L'ACLC a obtenu le statut d'intervenante dans un nombre important d'affaires liées aux droits démocratiques, notamment :
 - i. *B.C. Freedom of Information and Privacy Association c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2017 CSC 6, portant sur les restrictions à la publicité des tiers en vertu de l'*Election Act* de la Colombie-Britannique;
 - ii. *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, impliquant une contestation réussie de la constitutionnalité de la *Loi électorale du Canada*, en particulier l'interdiction aux citoyens canadiens résidant à l'étranger depuis cinq ans ou plus de voter à une élection fédérale;
 - iii. *Mitchell v. Jackman*, 2017 CanLII 73164 (NL SC), portant sur la constitutionnalité des dispositions de l'*Elections Act* de Terre-Neuve permettant le vote par bulletin spécial avant l'émission du bref électoral;
 - iv. *Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, concernant les circonstances dans lesquelles des votes exprimés par des citoyens canadiens peuvent être disqualifiés en raison d'« irrégularités » au sens de l'article 524(1)(b) de la *Loi électorale du Canada*;
 - v. *R. c. Bryan*, 2007 CSC 12, qui a examiné la constitutionnalité des dispositions de la *Loi électorale du Canada* pénalisant la diffusion des résultats électoraux de l'Est du Canada avant la fermeture des bureaux de vote dans l'Ouest; et
 - vi. *Thomson Newspapers Co. c. Canada (Procureur général)*, 1998 CanLII 829 (CSC), où la question était de savoir si l'article 322.1 de la *Loi électorale du Canada*, interdisant la publication de sondages d'opinion durant les 72 dernières heures d'une campagne électorale fédérale, constituait une violation de l'article 2(b) de la Charte, qui garantit la liberté d'expression.
19. De surcroît, l'ACLC a tout récemment agi à titre d'intervenante devant la Cour suprême du Canada dans le cadre de la cause *Ontario (Procureur général) c.*

- 6 -

*Working Families Coalition (Canada) Inc.*⁶, laquelle portait sur la validité de la législation ontarienne qui plafonnait les dépenses de publicité effectuées par des tiers au regard de l'article 3 de la Charte. Rendu tout récemment, l'arrêt de la Cour a confirmé l'inconstitutionnalité des dispositions visées.

20. Forte de son expérience et de son expertise quant aux questions en litige, lesquelles sont importantes et d'intérêt public, l'ACLC pourrait fournir un apport distinct et unique, et ce, au bénéfice de la Cour et des citoyens concernés.
- B. L'ALCL contribuerait utilement au débat en présentant un éclairage distinct et complémentaire concernant le cadre d'analyse et la portée de l'article 3 de la Charte, ainsi que la justification de toute restriction à ce droit au regard de l'article premier de la Charte**
21. Compte tenu de l'importance des questions constitutionnelles soulevées et des droits fondamentaux sous étude, l'ACLC estime que la Cour pourrait bénéficier d'un éclairage complémentaire dans la présente affaire.
22. En tant qu'intervenante à titre amical, l'ACLC ne présenterait bien entendu aucun élément de preuve additionnel et s'en remettrait plutôt au dossier constitué par les parties. Ses représentations viseraient à mettre en lumière les enseignements qui peuvent être tirés de la législation électorale et de la jurisprudence sur les droits démocratiques au Canada, de même que des normes et meilleures pratiques internationales.
23. À ce stade, l'ACLC prévoit mettre l'accent sur les trois thèmes suivants :
 - i. Étant donné que les législateurs sont eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel en matière de délimitation des circonscriptions électorales, le judiciaire a un rôle important à jouer en tant que gardien des droits démocratiques : les tribunaux doivent examiner rigoureusement — sans faire montre de déférence — la conformité des lois électorales à l'article 3 de la Charte, de même que la justification de toute restriction au regard de l'article premier;
 - ii. L'article 3 de la Charte requiert un processus permettant de calibrer soigneusement la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents, notamment la représentation des communautés d'intérêts et des minorités; et
 - iii. L'interruption par le législateur de ce processus de mise en balance équivaut en pratique à une suspension du droit à une représentation effective, ce qui constitue en soi une atteinte à l'article 3 de la Charte.
24. Les observations que l'ACLC entend présenter sont résumées ci-dessous.

⁶ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5.

- 7 -

i. Étant donné que les législateurs sont eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel en matière de délimitation des circonscriptions électorales, le judiciaire a un rôle important à jouer en tant que gardien des droits démocratiques

25. L'article 3 de la Charte est considéré comme « fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit »⁷. Bien plus que le droit individuel de « déposer son bulletin de vote dans l'urne »⁸, c'est « l'assise » même de notre système démocratique et, par le fait même, du processus électoral⁹.
26. Ce système démocratique s'inscrit dans un cadre structurel qui comprend diverses institutions et implique la participation de différents acteurs, dont les partis politiques, les candidats et les élus¹⁰.
27. Le droit de vote garanti par l'article 3 est conséquemment interprété de façon large de manière à « s'étendre aux conditions dans lesquelles le droit de vote est exercé », ce qui comprend notamment la délimitation de circonscriptions électorales¹¹.
28. Ces conditions d'exercice du droit de vote ne relèvent donc pas de « questions politiques » qui échapperaient au contrôle judiciaire¹² ou qui justifieraient un degré plus élevé de retenue judiciaire, « la déférence s'arrêt[ant] là où commencent les droits constitutionnels que les tribunaux sont chargés de protéger »¹³.
29. L'ACLC entend ainsi insister, dans le cadre de son intervention, sur le rôle fondamental des tribunaux comme gardiens et interprètes des droits démocratiques, comme des autres droits fondamentaux protégés par la Charte¹⁴.
30. Loin d'être réduit à la portion congrue, ce rôle prend une importance particulière en matière électorale. En effet, l'ACLC prévoit mettre en relief le conflit d'intérêts structurel dans lequel les législateurs (quel que soit leur parti politique) se retrouvent lors de l'adoption de lois électorales, notamment celles qui déterminent la carte électorale applicable ou qui encadrent son redécoupage¹⁵.
31. Compte tenu leur position institutionnelle, les élus sont susceptibles de chercher, ou de paraître chercher, à favoriser leur réélection ou à maintenir le statu quo par

⁷ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 27.

⁸ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2.

⁹ Voir notamment *Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, paras. 27-28.

¹⁰ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2; renvoyant notamment à Y. Dawood, « Electoral fairness and the law of democracy: A structural rights approach to judicial review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 519.

¹¹ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2.

¹² Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 178-179.

¹³ *Ontario (Procureur général) c. G.*, 2020 CSC 38, para. 98.

¹⁴ *Ibid.*; voir aussi *R. c. Albashir*, 2021 CSC 48, para. 47.

¹⁵ Voir notamment Colin Feasby, « Freedom of Expression and the Law of Democratic Process » (2005), 29 *S.C.L.R.* 237, p. 285-286.

crainte de perdre leur siège à la suite du processus de redécoupage¹⁶. Ce risque de biais ou d'apparence de biais trahit un conflit d'intérêts structurel auquel les tribunaux doivent s'attarder.

32. L'ACLC est d'avis que les tribunaux devraient répondre à ce conflit d'intérêts structurel en examinant rigoureusement toute législation électorale de manière à s'assurer de sa conformité aux droits conférés par l'article 3 de la Charte, sans avoir à faire preuve de déférence à l'égard de la législature¹⁷.
33. Ce rôle des tribunaux n'exige pas de déterminer, au cas par cas, si l'adoption de la législation contestée a été motivée, dans les faits, par des considérations ou des tractations partisans. Plutôt, les tribunaux doivent tenir compte du risque inhérent de biais ou d'apparence de biais en rejetant une attitude de déférence à l'égard de la législature, indépendamment des motivations subjectives qui pourraient sous-tendre une loi particulière.
34. À cet égard, l'unanimité en faveur de l'adoption d'une loi ne saurait éliminer ce conflit d'intérêts structurel, sachant que chaque parti politique représenté au sein de la législature peut avoir ou paraître avoir ses propres motivations partisans pour appuyer l'adoption d'une loi électorale donnée.
35. De plus, il faut tenir compte du risque que la législation en cause puisse favoriser les partis politiques établis aux dépens de ceux qui ne comptent présentement aucun élu et qui n'auraient donc pas l'opportunité de se prononcer¹⁸.
36. En somme, l'ACLC inviterait la Cour à prendre en considération le contexte de conflit d'intérêts structurel dans lequel les lois relatives à la carte électorale sont adoptées. Ce contexte particulier justifie un examen rigoureux des violations alléguées à l'article 3 de la Charte.
37. Certes, il existe une certaine marge d'appréciation dans la délimitation des circonscriptions électorales. C'est pourquoi les tribunaux doivent généralement se garder de redessiner eux-mêmes une carte qui a été tracée de manière raisonnable, en « appliquant les principes appropriés »¹⁹. Mais les tribunaux ne devraient pas adopter une attitude de retenue envers les lois ayant pour effet d'entraver un processus de redécoupage électoral sans prévoir autrement l'application des principes constitutionnels appropriés.

¹⁶ Voir notamment Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, Étude n° 873 / 2017, para. 21; Y. Dawood, « Electoral fairness and the law of democracy: A structural rights approach to judicial review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 502-503; Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 305-307 et 333-334.

¹⁷ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 326.

¹⁸ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 336-339

¹⁹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 189.

- 9 -

38. Au surplus, l'ACLC rappellerait que la nécessité d'un examen rigoureux se poursuit dans le cadre de l'analyse de la justification. Les juges majoritaires le réitèrent d'ailleurs dans le tout récent arrêt *Working Families Coalition*²⁰ : « [l]es tribunaux qui doivent déterminer si une violation de l'art. 3 est justifiée au regard de l'article premier de la Charte sont tenus de procéder avec « grand soin » pour ce faire ».
- ii. **L'article 3 de la Charte requiert un processus permettant de calibrer soigneusement la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents, notamment la représentation des communautés d'intérêts et des minorités**
39. L'ACLC prévoit également mettre l'accent sur les garanties procédurales qui sont inhérentes au droit de vote protégé par l'article 3 de la Charte, notamment quant au processus de redécoupage de la carte électorale.
40. Il est bien établi que l'article 3 a pour objet d'assurer la représentation effective des électeurs au sein du gouvernement. En matière de délimitation des circonscriptions électorales, cette garantie substantielle accorde une importance « primordiale » à la parité relative du pouvoir électoral, tout en permettant la prise en compte d'autres considérations, notamment les caractéristiques géographiques du territoire et la représentation des communautés d'intérêts et des groupes minoritaires²¹.
41. Le respect du droit à une représentation effective requiert nécessairement un *processus* permettant de délimiter les circonscriptions électorales tout en calibrant soigneusement la parité relative avec les autres facteurs pertinents²². C'est ainsi que les « principes appropriés » mentionnés précédemment peuvent être mis en application.
42. Bien que l'établissement d'une commission indépendante ne soit généralement pas considéré comme un impératif constitutionnel²³, il s'agit certainement de la norme en la matière, tant au Canada qu'à l'étranger²⁴, en raison notamment du conflit d'intérêts structurel dans lequel se trouve les législateurs.
43. Qu'une commission indépendante soit mise en place ou non, il doit nécessairement y avoir un processus équitable et transparent prévoyant une mise

²⁰ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 60; *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, para. 25.

²¹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 183-185; *Deschênes c. Canada (Procureur général)*, 2025 CF 343, paras. 45-47.

²² Voir notamment *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 189-191; *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, paras. 72, 73 et 75, 90 et 134; *Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse et al. v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2024 NSSC 339, paras. 33-36.

²³ Cet enjeu n'étant pas au cœur du présent dossier, l'ACLC se gardera de prendre position à son sujet dans le cadre des présentes.

²⁴ Voir par exemple Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, Étude n° 873 / 2017, paras. 19-21.

- 10 -

en application des principes constitutionnels appropriés, notamment la pondération de la parité relative et des autres facteurs pertinents.

44. Au Québec, le législateur a constitué la Commission de la représentation électorale²⁵, laquelle est chargée de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales après la deuxième élection générale qui suit la dernière délimitation²⁶, et ce, de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs²⁷.
45. Aux fins d'assurer le droit à la représentation effective, la Commission de la représentation électorale tient compte de l'« égalité de vote des électeurs », tout en veillant à ce qu'une circonscription représente une « communauté naturelle établie » en se fondant sur des considérations d'ordre démographique, géographique et sociologique²⁸.
46. Bien que, selon la jurisprudence, la *participation* du législateur ne rende pas en soi le processus arbitraire ou injuste, une commission chargée d'assurer la représentation effective des électeurs — comme, au Québec, la Commission de la représentation électorale — ne devrait pas être soumise à des contraintes indues qui l'empêcheraient de prendre en compte les facteurs appropriés²⁹.
47. L'ACLC prévoit soutenir que, par voie de conséquence, les lois qui interfèrent avec le déroulement du processus établi de délimitation des circonscriptions électorales sans en proposer de nouveau (lequel serait sujet à la révision des tribunaux) sont constitutionnellement suspectes.

iii. L'interruption du processus de mise en balance de la parité relative et des autres facteurs pertinents équivaut en pratique à une suspension du droit à une représentation effective, ce qui constitue en soi une atteinte à l'article 3 de la Charte

48. Plus spécifiquement, l'ACLC entend mettre de l'avant qu'une interruption ou une suspension du processus en vigueur sans en proposer de nouveau, même temporaire, constitue en soi une violation de l'article 3 de la Charte, puisqu'il en résulterait une dérogation tacite au droit à la représentation effective, lequel est pourtant soustrait à l'application de la disposition de dérogation prévue à l'article 33³⁰.
49. Il est vrai qu'une législature peut, en principe, intervenir dans la délimitation des circonscriptions électorales, mais ce faisant, elle doit elle-même considérer et pondérer les facteurs pertinents.

²⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3.

²⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 19, 532.

²⁷ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 14.

²⁸ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 15.

²⁹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 194.

³⁰ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, para. 25.

- 11 -

50. Il s'ensuit que le législateur ne peut, sans déroger aux exigences de l'article 3 de la Charte, s'ingérer dans le processus de manière à suspendre, en pratique, la considération de l'un des facteurs composant le droit à une représentation effective, à plus forte raison la parité relative, qui en constitue une « composante primordiale »³¹. En d'autres termes, une loi empêchant la mise en application des « principes appropriés » est contraire aux exigences de l'article 3 de la Charte.
 51. En effet, sous réserve d'une justification fondée sur l'article premier de la Charte, la législature ne peut faire indirectement ce que l'article 33 de la Charte ne lui permet pas de faire directement, soit de déroger, partiellement ou entièrement, au droit à une représentation effective.
 52. Ainsi, lorsque l'analyse d'un texte législatif et des travaux parlementaires ayant mené à son adoption révèle que le législateur a choisi d'interrompre un processus de prise en compte de la parité relative et des autres facteurs pertinents (plutôt que de soigneusement procéder à sa propre mise en balance), il y aura nécessairement atteinte à l'article 3 de la Charte.
 53. L'ACLC ajouterait que l'exigence de considérer la parité relative est accentuée en présence d'un déséquilibre démographique important entre les différentes circonscriptions. Les lois électorales qui ne sont pas soigneusement élaborées afin de tenir compte de la parité relative ou, pire encore, qui l'occultent complètement, enfreignent l'article 3 de la Charte.
- C. L'intervention de l'ACLC est dans l'intérêt de la justice, proportionnelle et ne nuirait pas au bon déroulement de l'instance**
54. L'ACLC a été informée que le débat au fond sera tenu du 5 au 9 mai 2025 et a déposé son acte d'intervention volontaire à titre amical près de 2 mois avant l'audition.
 55. L'intervention proposée n'entraînerait aucun délai significatif, ne retarderait pas l'audition de la demande, ne porterait aucunement atteinte aux intérêts des parties et respecterait par ailleurs le principe de proportionnalité, en ce que l'ACLC :
 - i. ne déposerait aucune preuve supplémentaire dans la présente instance;
 - ii. s'abstiendrait d'élargir les questions en litige; et
 - iii. proposerait de déposer son mémoire, qui n'excéderait pas 10 pages, au plus tard 2 semaines après l'autorisation d'intervention, ce qui octroierait aux autres parties un délai raisonnable pour y répondre par écrit, si elles le souhaitent et si la Cour l'estime opportun.

³¹ Voir, par analogie, *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, paras. 134 et 136.

- 12 -

56. L'ACLC envisagerait également de présenter des observations orales succinctes, dont la durée pourrait être déterminée à la discrétion de la Cour afin de ne pas prolonger la durée totale de l'audition.
57. Le présent acte d'intervention volontaire à titre amical est bien fondé en faits et en droit.

POUR CES MOTIFS, PLAISE AU TRIBUNAL :

- A. ACCUEILLIR** le présent acte d'intervention volontaire;
- B. AUTORISER** l'intervenante Association canadienne des libertés civiles à intervenir en l'instance, à titre amical, dans le but de participer au débat lors de l'instruction;
- C. AUTORISER** l'intervenante Association canadienne des libertés civiles à déposer un mémoire d'au plus 10 pages au plus tard 2 semaines après le jugement autorisant l'intervention de l'Association canadienne des libertés civiles;
- D. AUTORISER** l'intervenante Association canadienne des libertés civiles à soumettre, lors de l'audience au fond, des observations orales, dont la durée sera déterminée par la Cour;
- E. RENDRE** toute autre ordonnance que la Cour juge juste et raisonnable dans les circonstances;
- F. LE TOUT** sans les frais de justice.

Montréal, le 12 mars 2025



Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.

Avocats de l'intervenante Association
canadienne des libertés civiles

M^e Patrick Plante

M^e Julien Boudreault

M^e Filipe Costa

1000, rue De La Gauchetière Ouest

Bureau 900

Montréal QC H3B 5H4

Téléphone : 514.954.2571 / 514.954.3118

Télécopieur : 514.954.1905

Courriel : pplante@blg.com

/ jboudreault@blg.com / fcosta@blg.com

N/dossier : 304663.000021

Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles,
12 mars 2025

DÉCLARATION SOUS SERMENT

Je, soussignée, Anaïs Bussièrès McNicoll, exerçant ma profession au 400-124, rue Merton à Toronto, province d'Ontario, M4S 2Z2, déclare sous serment ce qui suit :

- 1. Je suis la Directrice, Programme des libertés fondamentales et directrice par intérim du programme de protection de la vie privée, de technologie et de surveillance à l'Association canadienne des libertés civiles;**
- 2. Je suis la représentante de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles dans la présente cause;**
- 3. J'ai lu le présent Acte d'intervention volontaire à titre amical et tous les faits y relatés sont vrais.**

ET J'AI SIGNÉ à Montréal, QC, le 12 mars 2025 :

Anaïs Bussièrès McNicoll

ANAÏS BUSSIÈRES MCNICOLL

Déclaré sous serment devant moi à distance, par moyen technologique,
à Montréal, QC, le 12 mars 2025

Linda Latreille

Linda Latreille
Commissaire à l'assermentation pour
le Québec #114355

Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles, 12 mars 2025



Certificat de réalisation

Identifiant d'enveloppe: 35D60E81-B1D7-4E9F-AA39-FF2ED0510774

État: Complétée

Objet: Complétez avec Docusign : Déclaration sous serment Anaïs.pdf

Client/Matter Number:

Enveloppe source:

Nombre de pages du document: 1

Signatures: 2

Émetteur de l'enveloppe:

Nombre de pages du certificat: 5

Paraphe: 0

Linda Latreille

Signature dirigée: Activé

Bay Adelaide Centre, East Tower

Horodatage de l'enveloppe: Désactivé

22 Adelaide St W, Suite 3400

Fuseau horaire: (UTC-05:00) Heure normale de l'Est (États-Unis et Canada)

TORONTO, ON M5H 4E3

LLatreille@blg.com

Adresse IP: 52.229.68.133

Suivi du dossier

État: Original

12/03/2025 07:50:02

Titulaire: Linda Latreille

LLatreille@blg.com

Emplacement: DocuSign

Événements de signataire

Signature

Horodatage

Anaïs Bussièrès McNicoll

abmcnicoll@ccla.org

Anaïs Bussièrès McNicoll

Envoyée: 12/03/2025 07:51:46

Consultée: 12/03/2025 09:04:20

Niveau de sécurité: E-mail, Authentification de compte (aucune)

Signée: 12/03/2025 09:04:33

Sélection d'une signature : Style présélectionné

En utilisant l'adresse IP: 24.48.71.119

Divulgaration relative aux Signatures et aux Dossiers électroniques:

Accepté: 12/03/2025 09:04:20

ID: 4787004d-5b43-4d17-8bcd-e9732cc47ce5

Linda Latreille

llatreille@blg.com

Borden Ladner Gervais

Niveau de sécurité: E-mail, Authentification de compte (aucune)

Linda Latreille

Envoyée: 12/03/2025 09:04:34

Consultée: 12/03/2025 09:05:34

Signée: 12/03/2025 09:05:50

Sélection d'une signature : Style présélectionné

En utilisant l'adresse IP: 163.116.142.28

Divulgaration relative aux Signatures et aux Dossiers électroniques:

Non offerte par Docusign

Événements de signataire en personne Signature

Horodatage

Événements de livraison à l'éditeur

État

Horodatage

Événements de livraison à l'agent

État

Horodatage

Événements de livraison intermédiaire État

Horodatage

Événements de livraison certifiée

État

Horodatage

Événements de copie carbone

État

Horodatage

Événements de témoins

Signature

Horodatage

Événements notariaux

Signature

Horodatage

Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles,
12 mars 2025

Récapitulatif des événements de l'enveloppe	État	Horodatages
Enveloppe envoyée	Haché/crypté	12/03/2025 07:51:46
Livraison certifiée	Sécurité vérifiée	12/03/2025 09:05:34
Signature complétée	Sécurité vérifiée	12/03/2025 09:05:50
Complétée	Sécurité vérifiée	12/03/2025 09:05:50
Événements de paiement	État	Horodatages
Divulgateion relative aux Signatures et aux Dossiers électroniques		

AVIS DE PRÉSENTATION

Destinataire(s) : M^{es} Daniel Goupil et Axel Fournier

Prévost Fortin D'Aoust
55, rue Castonguay, bureau 400
Saint-Jérôme (Québec) J7Y 2H9

Tél. : 450.436.8244
d.goupil@pfdavocats.com; a.fournier@pfdavocats.com;
notificationstjerome@pfdavocats.com

Avocats des demandeurs

M^{es} Gabriel S. Gervais et Amélie Bellerose

Bernard, Roy (Justice – Québec)
1, rue Notre-Dame Est
Bureau 8.00
Montréal (Québec) H2Y 1B6

Tél. : 514.393.2336
bernardroy@justice.gouv.qc.ca;
gabriel.s.gervais@justice.gouv.qc.ca ;
amelie.bellerose@justice.gouv.qc.ca

Avocats du défendeur

**M^{es} Olivier Cournoyer Boutin, Henrick Lavoie et
Christina Chabot**

Élections Québec
1045, avenue Wilfrid-Pelletier
Québec (Québec) G1W 0C6

Tél. : 418.644.1090
ocboutin@electionsquebec.qc.ca; cchabot@electionsquebec.qc.ca;
hlavoie@electionsquebec.qc.ca

Avocats du mis en cause

M^{es} Yves Boudreault et Benjamin Bolduc

Tremblay Bois Mignault Lemay S.E.N.C.R.L.
1195, avenue Lavigerie, bureau 200
Québec (Québec) G1V 4N3

Tél. : 418.658.9966
yboudreault@tremblaybois.ca; bbolduc@tremblaybois.ca;
notification@tremblayabois.ca

Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles,
12 mars 2025

- 15 -

Avocats des intervenants

PRENEZ AVIS que *l'Acte d'intervention volontaire à titre amical de l'Association canadienne des libertés civiles* sera présenté pour adjudication, à la date, à l'heure et à la salle déterminées par la juge chargée de la gestion particulière de l'instance, l'honorable Annie Breault, j.c.s. au Palais de justice de Saint-Jérôme (25, rue de Martigny Ouest à Saint-Jérôme).

VEUILLEZ AGIR EN CONSÉQUENCE.

Montréal, le 12 mars 2025



Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.
Avocats de l'intervenante Association
canadienne des libertés civiles

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE TERREBONNE

N° : 700-17-020601-240

COUR SUPÉRIEURE
(Chambre civile)

XAVIER-ANTOINE LALANDE

et

**CONSEIL DES PRÉFETS ET DES ÉLUS
DE LA RÉGION DES LAURENTIDES**

et

DAVID ARMSTRONG

et

RÉMI BARBEAU-CARDOZA

et

**MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ
DE BROME-MISSISQUOI**

et

**TABLE DES MRC DU CENTRE-DU-
QUÉBEC**

Demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

et

**JEAN-FRANÇOIS BLANCHET, EN SA
QUALITÉ DE DIRECTEUR GÉNÉRAL
DES ÉLECTIONS DU QUÉBEC ET DE
PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DE LA
REPRÉSENTATION**

Mis en cause

et

**LA TABLE DES PRÉFETS DES MRC DE
LA GASPÉSIE ET DES ÎLES-DE-LA-
MADELEINE**

et

DANIEL CÔTÉ

Intervenants

- 1 -

et

ASSOCIATION CANADIENNE DES
LIBERTÉS CIVILES

Intervenante

MÉMOIRE DE L'INTERVENANTE ASSOCIATION CANADIENNE DES LIBERTÉS CIVILES

I. CONTEXTE

1. Le présent pourvoi soulève une question d'importance quant à l'étendue des droits démocratiques : le législateur porte-t-il atteinte à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ (la « **Charte** ») en interrompant un processus de révision de la carte électorale qui vise à assurer une représentation effective des citoyens?
2. L'affaire découle de l'adoption, par la législature québécoise, de la *Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales*² (la « **Loi** »), laquelle a pour objet — comme son titre en témoigne — d'interrompre le processus relatif à la délimitation des circonscriptions électorales entrepris par la Commission de la représentation (la « **Commission** ») en vertu de la *Loi électorale*³.
3. Les élus ont adopté la *Loi* à l'unanimité dans le contexte où la carte proposée par la Commission dans son rapport préliminaire faisait l'objet de critiques, notamment parce qu'elle supposait le retrait de deux circonscriptions.
4. Le processus interrompu ne sera ni modifié ni remplacé d'ici aux prochaines élections. Ainsi, en pratique, la *Loi* fait en sorte que les élections générales prévues en 2026 devront se tenir en fonction de la carte datant de 2017, malgré les changements démographiques qui ont creusé l'écart entre le nombre d'électeurs de certaines circonscriptions et la moyenne provinciale.
5. Les parties demandereses demandent à la Cour d'invalidier la *Loi*, au motif que cette dernière porterait atteinte au principe de la représentation effective garanti par l'article 3 de la *Charte* et que cette atteinte n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte. La partie défenderesse soutient plutôt que la *Loi*

¹ *Loi constitutionnelle de 1982*, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, c. 11

² L.Q. 2024, c. 14 [Onglet 1 du Cahier des sources au soutien du mémoire de l'intervenante Association canadienne des libertés civiles «CS »].

³ RLRQ, c. E-3.3 [Onglet 2 du CS].

- 2 -

relève d'une décision politique, qu'aucune atteinte à l'article 3 de la Charte n'en résulte et que, subsidiairement, toute atteinte serait justifiée.

6. Sans prendre position quant à la validité de la *Loi* elle-même, l'Association canadienne des libertés civiles (« **ACLC** ») entend apporter un éclairage additionnel sur les points suivants :
 - i. Étant donné que les législateurs sont eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel — réel ou apparent — en matière de délimitation des circonscriptions électorales, le pouvoir judiciaire a un rôle important à jouer en tant que gardien des droits démocratiques : les tribunaux doivent examiner rigoureusement, sans faire montre de déférence, la conformité des lois électorales à l'article 3 de la *Charte*, de même que la justification de toute restriction au regard de l'article premier;
 - ii. Afin d'assurer une représentation effective, l'article 3 de la *Charte* requiert la mise en œuvre d'un processus permettant de calibrer soigneusement la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents, notamment le respect des communautés d'intérêts et des minorités; et
 - iii. L'interruption par le législateur de ce processus de mise en balance équivaut en pratique à une suspension du principe de la représentation effective qui sous-tend le droit de vote, ce qui constitue en soi une atteinte à l'article 3 de la *Charte*.

II. ARGUMENTAIRE

- A. **Étant donné que les législateurs sont en conflit d'intérêts structurel en matière électorale, les tribunaux doivent examiner rigoureusement — sans faire montre de déférence — la conformité des lois électorales à l'article 3 de la *Charte***
7. Par leur indépendance, les tribunaux sont les mieux placés pour assurer la protection des droits démocratiques⁴. Il ne conviendrait pas d'abandonner ce rôle ou de faire preuve d'une déférence particulière à l'égard des législateurs, ces derniers étant, par définition, en conflit d'intérêts structurel, réel ou apparent, lors de l'adoption de lois électorales qui sont susceptibles d'affecter leurs chances de réélection.

⁴ Voir par exemple Colin Feasby, « Freedom of Expression and the Law of Democratic Process » (2005), 29 *S.C.L.R.* 237, p. 238 [Onglet 30 du CS]; Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 556-557 [Onglet 31 du CS].

- 3 -

i. Le rôle des tribunaux comme gardiens des droits démocratiques

8. L'article 3 de la *Charte* est considéré comme « fondamental pour notre démocratie et la primauté du droit »⁵. Bien plus que le droit individuel de « déposer son bulletin de vote dans l'urne »⁶, c'est « l'assise » même de notre système démocratique et, par le fait même, du processus électoral⁷.
9. Le droit de vote présuppose un cadre qui comprend diverses institutions — dont l'existence d'une carte électorale — et implique la participation de différents acteurs, dont les partis politiques et les candidats⁸. Sans ce cadre structurel, le droit de vote serait privé de sens⁹.
10. Le droit de vote garanti par l'article 3 est conséquemment interprété de façon large de manière à « s'étendre aux conditions dans lesquelles le droit de vote est exercé », ce qui comprend notamment la délimitation de circonscriptions électorales¹⁰.
11. Ainsi, contrairement à ce que laisse entendre le mémoire du Procureur général du Québec¹¹, une telle délimitation ne relève pas d'une « question essentiellement politique » qui échapperait au contrôle judiciaire¹². Le *Renvoi concernant la Saskatchewan*¹³ a expressément rejeté cette prétention, en rappelant que l'exercice de la compétence législative en cette matière est assujéti à un examen fondé sur l'article 3 de la *Charte*.
12. De fait, les tribunaux sont appelés à jouer un rôle fondamental comme gardiens et interprètes des droits démocratiques, au même titre que pour les autres droits fondamentaux protégés par la *Charte*¹⁴.

⁵ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 27 [Onglet 13 du CS].

⁶ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2 [Onglet 13 du CS].

⁷ Voir notamment *Opitz c. Wrzesnewskyj*, 2012 CSC 55, paras. 27-28 [Onglet 14 du CS]; voir aussi *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, paras. 1, 9 et 14 [Onglet 15 du CS]; *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paras. 27-27 [Onglet 16 du CS].

⁸ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2 [Onglet 13 du CS]; renvoyant notamment à Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 519 [Onglet 31 du CS].

⁹ Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 503 [Onglet 31 du CS].

¹⁰ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 2 [Onglet 13 du CS].

¹¹ Mémoire du Procureur général du Québec, paras. 12-13.

¹² *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 178-179 (« *Renvoi concernant la Saskatchewan* ») [Onglet 17 du CS].

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ontario (Procureur général) c. G.*, 2020 CSC 38, para. 98 [Onglet 18 du CS]; voir aussi *R. c. Albashir*, 2021 CSC 48, para. 47 [Onglet 19 du CS]; *Conseil scolaire de district de la région de York c. Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario*, 2024 CSC 22, para. 64 [Onglet 20 du CS].

- 4 -

13. Loin d'être réduit à la portion congrue, ce rôle prend une importance particulière en matière électorale : « c'est justement lorsque les choix du législateur risquent de saper les fondements de la démocratie participative défendue par la *Charte* que les tribunaux doivent se montrer vigilants dans l'accomplissement de leur obligation constitutionnelle de protéger l'intégrité de ce système »¹⁵.
14. La *Charte* signale d'ailleurs la nécessité particulière de protéger le droit de vote de l'ingérence législative en exemptant celui-ci du champ d'application de la disposition de dérogation prévue à l'article 33 de la *Charte*¹⁶.
15. Comme l'ont fait remarquer les juges majoritaires dans l'arrêt *Sauvé n° 2*¹⁷, « [i]l appartient aux tribunaux, insensibles aux revirements de l'opinion publique et aux intérêts électoraux, de protéger le droit de vote garanti par l'art. 3 de la *Charte* ».

ii. Le conflit d'intérêts structurel des législateurs en matière électorale

16. Dans un examen fondé sur l'article 3 de la *Charte*, il importe de tenir compte du fait que les législateurs (quel que soit leur parti politique) se retrouvent eux-mêmes en conflit d'intérêts structurel ou inhérent lors de l'adoption de lois électorales qui pourraient avoir une incidence sur leur propre réélection, comme c'est le cas des règles qui encadrent le redécoupage de la carte électorale¹⁸.
17. Le professeur Michael Pal résume ce risque en ces termes¹⁹ :

Acknowledging the potential for self-interested manipulation of election laws by elected representatives is necessary to understand the law of democracy. Theories of judicial review that fail to take into account the incentives of legislators operating under the constraints of election laws miss something fundamental about how representative democracy actually functions. They ignore the likelihood of distortion of election laws by self-interested parties seeking to remain in office. The potential for distortion unites the myriad subject matter (redistricting, campaign finance, political speech, regulation of political parties) that forms the law of democracy.

¹⁵ *Ibid.*, para. 15.

¹⁶ Voir Colin Feasby, « The Evolving Approach to Charter Interpretation », (2022) 60-1 *Alberta Law Review* 35, p. 63 [Onglet 32 du CS]; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, para. 14 [Onglet 15 du CS]; *Figueroa v. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 60 [Onglet 21 du CS].

¹⁷ *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, para. 13 (« *Sauvé n° 2* ») [Onglet 15 du CS].

¹⁸ Voir notamment *Working Families Ontario v. Ontario*, 2021 ONSC 4076, paras. 73-74 [Onglet 22 du CS]; Colin Feasby, « Freedom of Expression and the Law of Democratic Process » (2005), 29 *S.C.L.R.* 237, p. 285-286 [Onglet 30 du CS].

¹⁹ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 302-303 [Onglet 33 du CS]; voir également Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 500 [Onglet 31 du CS].

- 5 -

18. Compte tenu de leur position institutionnelle, les élus sont susceptibles de chercher, ou de paraître chercher, à favoriser leur réélection ou à maintenir le statu quo par crainte de perdre leur siège à la suite du redécoupage de la carte²⁰. La mise sur pied de commissions indépendantes visait d'ailleurs à éviter que des considérations partisans puissent venir teinter le processus applicable²¹.
19. Les tribunaux ne peuvent faire abstraction de ce risque de biais ou d'apparence de biais dans le cadre de l'examen des lois électorales.
20. Il ne s'agit pas de déterminer, au cas par cas, si l'adoption de la législation contestée a été motivée, dans les faits, par des considérations ou des tractations partisans. Plutôt, les tribunaux doivent tenir compte du risque inhérent de biais ou d'apparence de biais en rejetant une attitude de déférence à l'égard de la législature, indépendamment des motivations subjectives qui pourraient sous-tendre une loi particulière.
21. Comme la Cour d'appel de l'Alberta l'a déjà souligné, c'est une chose de faire preuve de retenue à l'égard d'une commission *indépendante*, mais c'en est une autre « *when the author of the boundary is some person, or group of persons, who is not insulated from partisan influence, and who may be tempted to engage in some traditional political games* »²².
22. À cet égard, l'unanimité en faveur de l'adoption d'une loi ne saurait éliminer ce conflit d'intérêts structurel, sachant que chaque parti politique représenté au sein de la législature peut avoir ou paraître avoir ses propres motivations partisans pour appuyer l'adoption d'une loi électorale donnée.
23. De plus, il demeure le risque que la législation en cause puisse favoriser les partis politiques établis aux dépens de ceux qui ne comptent présentement aucun élu et qui n'auraient donc pas l'opportunité de se prononcer sur les lois électorales²³. Le professeur Pal décrit ce phénomène comme une forme de défaillance du processus démocratique, en donnant l'exemple de la dilution du vote dans les circonscriptions situées en milieu urbain²⁴ :

²⁰ Voir notamment Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, Étude n° 873 / 2017, para. 21 [Onglet 34 du CS]; Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 502-503 [Onglet 31 du CS]; Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 305-307 et 333-334 [Onglet 33 du CS]; *Working Families Ontario v. Ontario*, 2021 ONSC 4076, paras. 73-74 [Onglet 22 du CS].

²¹ Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 537-538 [Onglet 31 du CS]; *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, para. 23 [Onglet 23 du CS].

²² *Reference re: Order in Council 215/93 Respecting the Electoral Divisions Statutes Amendment Act*, 1994 ABCA 342, para. 81 [Onglet 24 du CS].

²³ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 336-339 [Onglet 33 du CS].

²⁴ *Ibid.*, p. 336 and 339.

- 6 -

An incumbent breakdown can occur when a majority of existing representatives cooperate across party lines to pass legislation that disadvantages either a legislative minority or political parties not yet represented in the legislature. (...)

Urban vote dilution is a notable incumbent breakdown currently in effect in Canada. (...) Overrepresented rural incumbents will have strong incentives to resist moves toward population equality, as they would be in danger of losing their seats or seeing their influence diminish with the addition of more urban MPs. This is likely to be the case regardless of their political stripes.

24. En définitive, l'existence de ce conflit d'intérêts structurel justifie que les tribunaux examinent rigoureusement la validité au regard de la *Charte* de toute législation électorale, sans avoir à faire montre d'une déférence particulière à l'égard de la législature²⁵. Les droits démocratiques ne devraient pas faire exception au principe selon lequel « la déférence s'arrête là où commencent les droits constitutionnels que les tribunaux sont chargés de protéger »²⁶.
25. La jurisprudence reconnaît d'ailleurs expressément la nécessité d'un examen rigoureux de la justification fondée sur l'article premier de la *Charte* des restrictions aux droits démocratiques. Les juges majoritaires l'ont réitéré dans le tout récent arrêt *Working Families Coalition*²⁷ : « [l]es tribunaux qui doivent déterminer si une violation de l'art. 3 est justifiée au regard de l'article premier de la Charte sont tenus de procéder avec « grand soin » pour ce faire ». En effet, les droits garantis par l'article 3 sont de ceux qui se situent « au cœur de notre démocratie »²⁸. Lorsque de tels droits sont en jeu, « les tribunaux doivent examiner de plus près le choix du législateur »²⁹ à leur égard.
26. Cette même rigueur est également de mise en amont, lorsqu'il s'agit de déterminer si la législation porte atteinte aux droits garantis.

iii. La marge de manœuvre dont dispose la législature en matière de délimitation des circonscriptions électorales

27. Certes, la jurisprudence reconnaît au législateur une marge d'appréciation en matière de délimitation des circonscriptions électorales. Mais la retenue judiciaire n'intervient qu'à la condition que les principes constitutionnels « appropriés »³⁰

²⁵ Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 *McGill L.J.* 299, p. 326 [Onglet 33 du CS]; Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial Review » (2012), 62 *U.T.L.J.* 499, p. 556-560 [Onglet 31 du CS].

²⁶ *Ontario (Procureur général) c. G*, 2020 CSC 38, para. 98 [Onglet 18 du CS].

²⁷ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 60 [Onglet 13 du CS]; *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, para. 25 [Onglet 16 du CS]; *Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)*, 2002 CSC 68, para. 14 [Onglet 15 du CS].

²⁸ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 64 [Onglet 13 du CS].

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Nous aborderons le contenu de ces principes dans la section suivante.

- 7 -

aient été appliqués dans l'élaboration de la carte électorale. Aucune déférence n'est de mise lorsqu'il s'agit de déterminer si ces principes sont respectés.

28. Le passage pertinent du *Renvoi concernant la Saskatchewan*³¹ se lit ainsi : « les tribunaux devraient se garder de modifier, en vertu de l'art. 3 de la Charte, les circonscriptions électorales établies par le législateur à moins qu'il ne semble que des personnes raisonnables, appliquant les principes appropriés, n'auraient pas pu tracer les limites existantes des circonscriptions ».
29. En adoptant cette approche, les juges majoritaires ne faisaient que reconnaître qu'il n'existe pas *un seul* tracé constitutionnellement valide, en application des principes appropriés, à un moment précis dans le temps. En effet, il va de soi que l'article 3 de la *Charte* ne dicte pas précisément le nombre de circonscriptions et leurs contours.
30. Mais cette attitude de retenue face au résultat du processus de délimitation des circonscriptions électorales ne saurait être transposée à une loi qui aurait pour effet d'interrompre ou d'entraver ce processus sans prévoir autrement l'application des principes constitutionnels appropriés.

B. Afin d'assurer une représentation effective, l'article 3 de la Charte requiert la mise en œuvre d'un processus permettant de calibrer soigneusement la parité relative du pouvoir électoral avec les autres facteurs pertinents

31. Comme on l'a vu, les droits démocratiques ne peuvent s'exercer sans un certain cadre structurel, incluant l'élaboration d'une carte électorale. En cette matière, le respect de l'article 3 de la *Charte* ne dépend pas seulement du *résultat* — la carte elle-même —, mais également d'un *processus* juste et équitable permettant la mise en application des principes constitutionnels appropriés³².
32. Il est vrai que, dans le *Renvoi concernant la Saskatchewan*³³, les juges majoritaires mettent davantage l'accent sur le résultat, compte tenu des questions formulées dans le renvoi, que sur le processus suivi. Mais l'avis de la Cour reconnaît néanmoins que le processus suivi est susceptible de violer l'article 3 de

³¹ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 189 [Onglet 17 du CS]; citant *Dixon v. B.C. (A.G.)*, 1989 CanLII 248 (BC SC), p. 419 (nous soulignons) [Onglet 25 du CS].

³² *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, paras. 72 et 73 [Onglet 23 du CS]; *Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse et al. v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2024 NSSC 339, paras. 33-36 [Onglet 26 du CS]; *Reference re Order in Council O.C. 9191 in Respect of the Electoral Boundaries Commission Act*, 1991 ABCA 317, paras. 23-24 [Onglet 27 du CS].

³³ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 178, 189-191, 193 et 194 [Onglet 17 du CS].

- 8 -

la *Charte*³⁴, notamment lorsqu'une loi empêche d'accorder l'importance nécessaire aux principes constitutionnels appropriés³⁵.

33. Quels sont ces principes? Il est bien établi que l'article 3 de la *Charte* a notamment pour objet d'assurer la représentation effective (ou « efficace ») des électeurs au sein du gouvernement³⁶. Cette garantie accorde une importance « primordiale » à la parité relative du pouvoir électoral afin d'éviter de diluer indûment le vote de certains citoyens par rapport à d'autres³⁷. Il est reconnu que l'équité en matière électorale est une « valeur démocratique fondamentale »³⁸.
34. Cela étant, la représentation effective suppose aussi la prise en compte d'autres considérations, notamment les caractéristiques géographiques du territoire et la représentation des communautés d'intérêts et des groupes minoritaires³⁹.
35. Ainsi, afin d'assurer une représentation effective, l'article 3 de la *Charte* requiert nécessairement un *processus* permettant de délimiter les circonscriptions en calibrant soigneusement la parité relative avec les autres facteurs pertinents⁴⁰. Bien que l'établissement d'une commission indépendante ne soit généralement pas considéré comme un impératif constitutionnel⁴¹, il s'agit certainement de la

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Dans ce cas, les juges majoritaires ont estimé que la loi en cause n'avait pas cet effet, alors que le juge dissident aurait reconnu que le processus en cause violait l'article 3 de la *Charte*, puisque la loi imposait des contraintes pouvant empêcher la commission chargée de réviser la carte électorale de tenir compte de certaines considérations pertinentes (*ibid.*, p. 171-172).

³⁶ *Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.*, 2025 CSC 5, para. 29 [Onglet 13 du CS].

³⁷ Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 183-184 [Onglet 17 du CS]. Il est à noter que la parité du pouvoir électoral est également la norme internationale, au regard du droit de vote garanti par l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, R.T. Can. 1976 n° 47 [Onglet 12 du CS], ratifié par le Canada en 1976 (voir par ex., Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *Human Rights and Elections: A Handbook on International Human Rights Standards on Elections*, New York et Genève, 2021, paras. 117-118 [Onglet 35 du CS]). Quant à la pertinence de cet instrument dans l'interprétation de la *Charte*, voir notamment *R. c. Bissonnette*, 2022 CSC 23, paras. 98-99 [Onglet 28 du CS].

³⁸ *Figueroa v. Canada (Procureur général)*, 2003 CSC 37, par. 50-51 [Onglet 21 du CS].

³⁹ Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 183-185 [Onglet 17 du CS]; *Deschênes c. Canada (Procureur général)*, 2025 CF 343, paras. 45-47 [Onglet 29 du CS].

⁴⁰ Voir notamment Renvoi : *Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 189-191 [Onglet 17 du CS]; *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, paras. 72, 73 et 75, 90 et 134 [Onglet 23 du CS]; *Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse et al. v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2024 NSSC 339, paras. 33-36 [Onglet 26 du CS].

⁴¹ Cet enjeu n'étant pas au cœur de la présente affaire, l'ACLC se gardera de prendre position à son sujet en l'espèce.

- 9 -

norme en la matière, tant au Canada⁴² qu'à l'étranger⁴³, en raison notamment du conflit d'intérêts structurel dans lequel se trouvent les législateurs.

36. Mais qu'une commission indépendante soit chargée ou non de procéder au redécoupage, il doit nécessairement y avoir un processus juste, équitable et transparent prévoyant une mise en application des principes constitutionnels appropriés, notamment la pondération de la parité relative et des autres facteurs pertinents.
37. Au Québec, le législateur a constitué la Commission⁴⁴, laquelle est généralement chargée de procéder à une nouvelle délimitation des circonscriptions électorales après la deuxième élection générale qui suit la dernière délimitation⁴⁵, et ce, de manière à assurer le respect du principe de la représentation effective des électeurs⁴⁶.
38. Une fois établie, une commission chargée d'assurer la représentation effective des électeurs — comme, au Québec, la Commission — ne devrait pas être soumise à des contraintes indues qui l'empêcheraient de prendre en compte les facteurs pertinents⁴⁷.
39. Certes, la jurisprudence reconnaît que la *participation* du législateur ne rend pas en soi le processus arbitraire ou injuste⁴⁸. Mais dans la mesure où le législateur intervient, il doit s'assurer que le processus demeure équitable et que les principes appropriés soient néanmoins mis en application, que ce soit par lui-même ou par la commission. Comme l'a rappelé la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse, l'article 3 de la Charte exige que « *whichever body is tasked with drawing boundaries be permitted to balance voter parity against the reasonably applicable countervailing criteria. Otherwise, the principles of effective representation would fizzle in the implementation* »⁴⁹.

⁴² Voir notamment *House of Assembly Act*, R.S. 1989 (1992 Supp.), c. 1, art. 5 (1) [Onglet 3 du CS]; *Electoral Boundaries Act*, R.S.N.L., c. E-4, art. 3(1) [Onglet 4 du CS]; *Electoral Boundaries Act*, R.S.P.E.I. 1988, c., E-2.1, art. 8 [Onglet 5 du CS]; *Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales et la représentation*, L.N.-B. 2014, c. 106, art. 2(1) [Onglet 6 du CS]; *Loi sur les circonscriptions électorales*, C.P.L.M., c. E 40, art. 8(1) [Onglet 7 du CS]; *Electoral Boundaries Commission Act*, R.S.A. 2000, c. E-3, art. 15 (1) [Onglet 8 du CS]; *Electoral Boundaries Commission Act*, R.S.B.C 1996, c. 107, art. 2(1) [Onglet 9 du CS]; *The Constituency Boundaries Act*, 1993, S.S. 1993, C-27.1, art. 3(1) [Onglet 10 du CS]; *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. 1985, c. E -3, art. 3(1) [Onglet 11 du CS].

⁴³ Voir par exemple Commission européenne pour la démocratie et le droit, *Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges*, Étude n° 873 / 2017, paras. 19-21 [Onglet 34 du CS].

⁴⁴ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3 [Onglet 2 du CS].

⁴⁵ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 19, 532 [Onglet 2 du CS].

⁴⁶ *Loi électorale*, RLRQ, c. E-3.3, art. 14 et 15 [Onglet 2 du CS].

⁴⁷ *Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)*, [1991] 2 R.C.S. 158, p. 194 [Onglet 17 du CS].

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, para. 134 [Onglet 23 du CS].

- 10 -

40. Par voie de conséquence, les lois qui interfèrent avec le processus établi de délimitation des circonscriptions électorales sans en proposer un nouveau (lequel serait sujet au contrôle des tribunaux) sont constitutionnellement suspectes.
- C. L'interruption par le législateur de ce processus de mise en balance équivaut en pratique à une suspension du principe de la représentation effective qui sous-tend le droit de vote, ce qui constitue en soi une atteinte à l'article 3 de la Charte.**
41. Même temporaire, une interruption ou une suspension du processus en vigueur (sans en proposer un nouveau) constitue en soi une atteinte au principe de la représentation effective qui sous-tend l'article 3 de la Charte. Il en résulterait une dérogation tacite à cette disposition, laquelle est pourtant soustraite à l'application de l'article 33⁵⁰.
 42. Il est vrai qu'une législature peut, en principe, intervenir dans la délimitation des circonscriptions électorales, mais ce faisant, elle doit elle-même considérer et pondérer la parité relative et les autres facteurs pertinents.
 43. Il s'ensuit que le législateur ne peut, sans déroger aux exigences de l'article 3 de la Charte, s'ingérer dans le processus de manière à suspendre, en pratique, la prise en compte de l'une des considérations pertinentes à la représentation effective, à plus forte raison sa « composante primordiale »⁵¹, soit la parité relative. En d'autres termes, une loi empêchant la mise en application des « principes appropriés » est contraire aux exigences de l'article 3 de la Charte.
 44. En effet, sous réserve d'une justification fondée sur l'article premier de la Charte, la législature ne peut faire indirectement ce que l'article 33 de la Charte ne lui permet pas de faire directement, soit de déroger, partiellement ou entièrement, au principe de la représentation effective qui donne son sens au droit de vote.
 45. Ainsi, lorsque l'analyse d'un texte législatif et des travaux parlementaires ayant mené à son adoption révèle que le législateur a choisi d'interrompre un processus de prise en compte de la parité relative et des autres facteurs pertinents (plutôt que de soigneusement procéder à sa propre mise en balance ou d'y substituer un autre processus respectueux des principes constitutionnels appropriés), il y aura nécessairement atteinte à l'article 3 de la Charte. La justification de cette atteinte devra ensuite être démontrée.
 46. En terminant, il convient de faire remarquer qu'une interruption impromptue du processus établi diffère de la détermination législative, au préalable, de la fréquence des exercices de délimitation. Il est vrai, comme le note le Procureur général du Québec⁵², que le délai de révision peut dépasser 10 ans dans certaines

⁵⁰ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, para. 25 [Onglet 16 du CS].

⁵¹ Voir, par analogie, *Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission*, 2017 NSCA 10, paras. 134 et 136 [Onglet 23 du CS].

⁵² Mémoire du Procureur général du Québec, para. 29.

- 11 -

juridictions⁵³. Mais dans ce cas, le processus de mise en balance tient nécessairement compte de cet horizon à plus long terme.

47. Au surplus, l'on ne peut présumer qu'un délai d'environ 10 ans serait acceptable en toutes circonstances au regard de l'article 3 de la *Charte*, même lorsque les changements démographiques entraînent entretemps d'importantes distorsions qui viennent saper la parité relative. Que les lois de certaines juridictions prévoient un tel délai n'est pas un gage de validité constitutionnelle.
48. En somme, les lois électorales qui ne sont pas soigneusement élaborées afin de permettre la mise en application des principes constitutionnels appropriés — incluant la prise en compte de la parité relative — minent inévitablement la représentation effective des citoyens et enfreignent, ce faisant, le droit de vote garanti par l'article 3 de la *Charte*.

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS.

Montréal, le 4 avril 2025



Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.

Avocats de l'intervenante Association
canadienne des libertés civiles

M^e Patrick Plante

M^e Julien Boudreault

M^e Filipe Costa

1000, rue De La Gauchetière Ouest

Bureau 900

Montréal QC H3B 5H4

Téléphone : 514.954.2571 / 514.954.3118

/ 514.954.3148

Télécopieur : 514.954.1905

Courriel : pplante@blg.com

/ jboudreault@blg.com / fcosta@blg.com

N/dossier : 304663.000021

⁵³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 51, *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales*, L.R.C. 1985, c. E -3, art. 3 [Onglet 11 du CS]; *Electoral Boundaries Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. E-2.1, art. 8 [Onglet 5 du CS].

LES SOURCES

Législation et instruments internationaux

Onglet

<i>Loi visant l'interruption du processus de délimitation des circonscriptions électorales</i> , L.Q. 2024, c. 14	1
<i>Loi électorale</i> , RLRQ, c. E-3.3	2
<i>House of Assembly Act</i> , R.S. 1989 (1992 Supp.), c. 1	3
<i>Electoral Boundaries Act</i> , R.S.N.L., c. E-4	4
<i>Electoral Boundaries Act</i> , R.S.P.E.I. 1988, c., E-2.1	5
<i>Loi sur la délimitation des circonscriptions électorales et la représentation</i> , L.N.-B. 2014, c. 106	6
<i>Loi sur les circonscriptions électorales</i> , C.P.L.M., c. E 40	7
<i>Electoral Boundaries Commission Act</i> , R.S.A. 2000, c. E -3	8
<i>Electoral Boundaries Commission Act</i> , R.S.B.C 1996, c. 107	9
<i>The Constituency Boundaries Act, 1993</i> , S.S. 1993, C-27.1	10
<i>Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales</i> , L.R.C. 1985, c. E -3	11
<i>Pacte international relatif aux droits civils et politiques</i> , R.T. Can. 1976 n°47	12

Jurisprudence

<i>Ontario (Procureur général) c. Working Families Coalition (Canada) Inc.</i> , 2025 CSC 5	13
<i>Opitz c. Wrzesnewskyj</i> , 2012 CSC 55	14
<i>Sauvé c. Canada (Directeur général des élections)</i> , 2002 CSC 68	15
<i>Frank c. Canada (Procureur général)</i> , 2019 CSC 1	16
<i>Renvoi : Circ. électorales provinciales (Sask.)</i> , [1991] 2 R.C.S. 158	17
<i>Ontario (Procureur général) c. G</i> , 2020 CSC 38	18
<i>R. c. Albashir</i> , 2021 CSC 48	19

<i>Conseil scolaire de district de la région de York c. Fédération des enseignantes et des enseignants de l'élémentaire de l'Ontario</i> , 2024 CSC 22	20
<i>Figueroa v. Canada (Procureur général)</i> , 2003 CSC 37	21
<i>Working Families Ontario v. Ontario</i> , 2021 ONSC 4076	22
<i>Reference re the Final Report of the Electoral Boundaries Commission</i> , 2017 NSCA 10	23
<i>Reference re: Order in Council 215/93 Respecting the Electoral Divisions Statutes Amendment Act</i> , 1994 ABCA 342	24
<i>Dixon v. B.C. (A.G.)</i> , 1989 CanLII 248 (BC SC)	25
<i>Fédération Acadienne de la Nouvelle-Écosse et al. v. Nova Scotia (Attorney General)</i> , 2024 NSSC 339	26
<i>Reference re Order in Council O.C. 9191 in Respect of the Electoral Boundaries Commission Act</i> , 1991 ABCA 317	27
<i>R. c. Bissonnette</i> , 2022 CSC 23	28
<i>Deschênes c. Canada (Procureur général)</i> , 2025 CF 343	29
Doctrine	
Colin Feasby, « Freedom of Expression and the Law of Democratic Process » (2005), 29 S.C.L.R. 237	30
Yasmin Dawood, « Electoral Fairness and the Law of Democracy: A Structural Rights Approach to Judicial review » (2012), 62 U.T.L.J. 499	31
Colin Feasby, « The Evolving Approach to Charter Interpretation », (2022) 60-1 <i>Alberta Law Review</i> 35	32
Michael Pal, « Breakdowns in the Democratic Process and the Law of Canadian Democracy » (2011), 57:2 <i>McGill L.J.</i> 299	33
Commission européenne pour la démocratie et le droit, Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges , Étude n° 873 / 2017	34
Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Human Rights and Elections: A Handbook on International Human Rights Standards on Elections , New York et Genève, 2021	35

Attestation

ATTESTATION

Nous soussignés, M^e Patrick Plante et M^e Julien Boudreault, attestons que le présent mémoire est conforme au *Règlement de la Cour d'appel du Québec en matière civile* et que sa version technologique respecte en tous points les exigences requises.

Nous n'avons pas à notre disposition de dépositions dont nous aurions fait transcrire l'enregistrement ou traduire les notes sténographiques.

Temps fixé par la Cour pour la plaidoirie : 10 minutes

Montréal, le 5 septembre 2025



Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., S.R.L.
(M^e Patrick Plante)
(M^e Julien Boudreault)
Avocats de la mise en cause
Association canadienne des libertés civiles