

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA)

ENTRE :

SA MAJESTÉ LA REINE DU CHEF DE LA PROVINCE
DE L'ALBERTA

APPELANTE
(appelante)

- et -

HUTTERIAN BRETHERN OF WILSON COLONY

et

HUTTERIAN BRETHERN CHURCH OF WILSON COLONY

INTIMÉS
(intimés)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

INTERVENANTS

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT, PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

(Règles 37 et 42 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

<p>Me Isabelle Harnois Ministère de la Justice du Québec Direction du droit autochtone et constitutionnel 1200, route de l'Église, 2^{ème} étage Sainte-Foy (Québec) G1V 4M1</p> <p>418 643-1477 – tél. (20783) 418 644-7030 – téléc. iharnois@justice.gouv.qc.ca</p> <p>Procureur de l'intervenant Procureur général du Québec</p>	<p>Me Pierre Landry Noël & Associés 111, rue Champlain Gatineau (Québec) J8X 3R1</p> <p>819 771-7393 – tél. 819 771-5397 – téléc. p.landry@noelassocies.com</p> <p>Correspondant de l'intervenant Procureur général du Québec</p>
---	--

<p>Me Roderick Wiltshire Attorney General of Alberta 9833 – 109 St Bowker Building, 4th Floor Edmonton, Alberta T5K 2E8</p> <p>780 422-7145 – tél. 780 425-0307 – téléc. roderick.wiltshire@gov.ab.ca</p> <p>Procureur de l'appelante Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Alberta</p>	<p>Me Henry S. Brown Gowling Lafleur Henderson LLP 2600 – 160 Elgin St P.O. Box 466, Stn « D » Ottawa, Ontario K1P 1C3</p> <p>613 233-1781 – tél. 613 563-9869 – téléc. henry.brown@gowlings.com</p> <p>Correspondant de l'appelante Sa Majesté la Reine du chef de la province de l'Alberta</p>
<p>Me K. Gregory Senda Peterson & Purvis 537 – 7 St South P.O. Box 1165 Lethbridge, Alberta T1J 4A4</p> <p>403 328-9667 – tél. 403 320-1393 – téléc. kgsenda@petersonpurvislaw.ca</p> <p>Procureur de l'intimé Hutterian Brethren of Wilson Colony</p>	<p>Me Eugene Meehan Lang Michener LLP 300 – 50 O'Connor St Ottawa, Ontario K1P 6L2</p> <p>613 232-7171 – tél. 613 231-3191 – téléc. emeehan@langmichener.ca</p> <p>Correspondant de l'intimé Hutterian Brethren of Wilson Colony</p>

**Me K. Gregory Senda
Peterson & Purvis**

537 – 7 St South
P.O. Box 1165
Lethbridge, Alberta
T1J 4A4
403 328-9667 – tél.
403 320-1393 – téléc.
kgsenda@petersonpurvislaw.ca

**Procureur de l'intimé
Hutterian Brethren Church of
Wilson Colony**

**Me Eugene Meehan
Lang Michener LLP**
300 – 50 O'Connor St
Ottawa, Ontario
K1P 6L2

613 232-7171 – tél.
613 231-3191 – téléc.
emeehan@langmichener.ca

**Correspondant de l'intimé
Hutterian Brethren Church of Wilson
Colony**

**Me Sharlene Telles-Langdon
Attorney General of Canada**
Centennial House
310 Broadway Avenue Suite 301
Winnipeg, Manitoba R3C 0S6

204 983-0862 – tél.
204 984-8495 – téléc.
Sharlene.Telles-
Langdon@justice.gc.ca

**Procureur de l'intervenant
Procureur général du Canada**

**Me Donald J Rennie
Attorney General of Canada**
Bank of Canada Building – East Tower
234 Wellington St, Room 1201
Ottawa, Ontario K1A 0H8

613 957-4840 – tél.
613 941-1972 – téléc.
christopher.rupar@justice.gc.ca

**Correspondant de l'intervenant
Procureur général du Canada**

**Me Robert Charney
Ministry of the Attorney General of
Ontario, Constitutional Law**
720 Bay St, 4th floor
Toronto, Ontario M5G 2K1

416 326-4452 – tél.
416 326-4015 – téléc.
robert.charney@ontario.ca

**Procureur de l'intervenant
Procureur général de l'Ontario**

**Me Robert E. Houston
Burke-Robertson**
70 Gloucester St
Ottawa, Ontario K2P 0A2

613 236-9665 – tél.
613 235-4430 – téléc.
rhouston@burkerobertson.com

**Correspondant de l'intervenant
Procureur général de l'Ontario**

<p>Me Leah Greathead Ministry of the Attorney General of British Columbia Const. & Admin Law Group 1001 Douglas St Victoria, B.C. V8V 1X4</p> <p>250 387-3708 – tél. 250 356-9154 – téléc.</p> <p>Procureur de l'intervenant Procureur général de la Colombie- Britannique</p>	<p>Me Robert E. Houston Burke-Robertson 70 Gloucester St Ottawa, Ontario K2P 0A2</p> <p>613 236-9665 – tél. 613 235-4430 – téléc. rhouston@burkerobertson.com</p> <p>Correspondant de l'intervenant Procureur général de la Colombie- Britannique</p>
<p>Me Mahmud Jamal Osler, Hoskin & Harcourt LLP Box 50, 1 First Canadian Place Toronto, Ontario M5X 1B8</p> <p>416 362-2111 – tél. 416 862-6666 – téléc. mjamal@osler.com</p> <p>Procureur de l'intervenante Association canadienne des libertés civiles</p>	<p>Me Patricia J. Wilson Osler, Hoskin & Harcourt LLP 340 Albert St, Suite 1900 Ottawa, Ontario K1P 6L2</p> <p>613 787-1009 – tél. 613 235-2867 – téléc. pwilson@osler.com</p> <p>Correspondant de l'intervenante Association canadienne des libertés civiles</p>
<p>Me Prabhu Rajan Ontario Human Rights Commission 180 Dundas St West, 8th floor Toronto, Ontario M7A 2R9</p> <p>416 326-1183 – tél. 416 326-9867 – téléc.</p> <p>Procureur de l'intervenante Commission ontarienne des droits de la personne</p>	

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT

PARTIE I – EXPOSÉ DES FAITS

1. Le Procureur général du Québec s'en remet à l'exposé des faits contenu à la partie 1 du mémoire de l'appelante, sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta.

PARTIE II – POSITION À L'ÉGARD DES QUESTIONS EN LITIGE

2. Le Procureur général du Québec intervient dans le présent pourvoi par suite de l'avis de questions constitutionnelles émis par l'Honorable Juge en chef et exposera sa position en réponse aux questions constitutionnelles suivantes :

- 1) L'alinéa 14(1)b) du règlement 320/2002 de l'Alberta intitulé *Operator Licensing and Vehicle Control Regulation*, modifié par le règlement 137/2003 de l'Alberta, porte-t-il atteinte aux droits garantis à l'al. 2a) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le Procureur général prend acte de l'admission de l'appelante que la réponse à cette question est affirmative quant au refus des intimés de se faire photographier, mais aimerait inviter la Cour à préciser son arrêt *Syndicat Northcrest c. Amselem*¹ (ci-après, l'arrêt *Amselem*), compte tenu des préoccupations soulevées par l'appelante à propos de la portée de la liberté de religion.

- 2) Dans l'affirmative, les droits sont-ils restreints par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique, au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le Procureur général s'en remet à la preuve et à l'argumentation présentées par l'appelante et estime que la réponse à cette question devrait tenir compte des considérations suivantes : Le règlement attaqué constitue une règle de droit; ses objectifs de sécurité routière et de sécurité générale présentent un caractère urgent et réel dans le contexte nord-américain contemporain et la retenue judiciaire dicte de laisser au législateur la marge de manœuvre requise en cette matière.

¹ [2004] 2 R.C.S. 551, ci-après, l'arrêt *Amselem* (Recueil de sources de l'intervenant (ci-après, r.s.i.), Onglet 10).

- 3) L'alinéa 14(1)b) du règlement 320/2002 de l'Alberta intitulé *Operator Licensing and Vehicle Control Regulation*, modifié par le règlement 137/2003 de l'Alberta, porte-t-il atteinte aux droits garantis au par. 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le Procureur général est d'avis que cette question est subsumée par la question de l'atteinte à la liberté de religion et qu'il n'est pas nécessaire d'y répondre.

- 4) Dans l'affirmative, les droits sont-ils restreints par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans une société libre et démocratique, au sens de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*?

Le cas échéant, cette question devrait recevoir la même réponse que la seconde question constitutionnelle.

PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS

Survol

3. Le pourvoi met en cause une technologie nouvelle, mise en œuvre dans la province de l'Alberta, qui effectue la comparaison biométrique du visage d'un demandeur ou d'un détenteur de permis de conduire, à partir de photographies de tous les détenteurs, incorporées aux permis et stockées dans une base de données constituée à cette fin. Bien que cette technique ne soit pas utilisée partout au Canada, l'objection religieuse des intimés porte sur la prise de leur photographie. Leur position implique que le gouvernement ne puisse jamais recueillir leur photographie pour des fins d'identification, notamment au moyen de leur permis de conduire.
4. Le Procureur général soutient le principe de l'importance de la photographie pour l'identification des conducteurs, mais également pour certaines autres fins identitaires connexes à l'usage généralisé du permis de conduire comme pièce d'identité des citoyens qui le détiennent.
5. L'évolution technologique permet désormais d'améliorer la sécurité routière par des procédés d'identification plus sûrs des personnes qui ont le droit de détenir un permis de conduire, ayant prouvé leur compétence à conduire un véhicule routier et l'ayant conservée. Les gouvernements peuvent légitimement profiter de moyens technologiques nouveaux et plus efficaces pour assurer un niveau de sécurité routière accru.
6. De surcroît, la sûreté du permis de conduire comme pièce d'identité des détenteurs améliore la sécurité générale dont bénéficient tous les citoyens. En effet, dans un contexte de globalisation des échanges et des marchés commerciaux, légaux ou illégaux, où le permis de conduire d'une juridiction facilite les déplacements transfrontaliers à travers l'Amérique du Nord et permet généralement de conduire sur les routes d'une autre juridiction, les garanties identitaires que comporte ce document constituent une préoccupation légitime pour toutes les législatures, soit un objectif urgent et réel.

7. Par ailleurs, les intimés n'ayant jamais allégué le caractère *ultra vires* du règlement qu'ils contestent, il doit être tenu pour valablement adopté et constitue une règle de droit à laquelle s'applique le test constitutionnel de justification.
8. Si cette Cour estimait qu'une exemption pour motifs religieux permet néanmoins d'atteindre les objectifs urgents et réels poursuivis par l'appelante, le Procureur général estime que l'arrêt *Amselem* n'interdit pas que les gouvernements s'assurent par tout moyen nécessaire a) du caractère religieux d'une croyance et b) de la sincérité de la croyance et de son caractère obligatoire. Il croit en outre que cet arrêt ne saurait être interprété comme occultant l'article premier de la Charte et interdisant au législateur d'apporter des restrictions raisonnables aux pratiques religieuses individuelles.

1 LES DROITS FONDAMENTAUX EN CAUSE : LIBERTÉ DE RELIGION ET DROIT À L'ÉGALITÉ

9. L'appelante a concédé que l'exigence de se faire photographier restreint un précepte religieux des intimés. Les intimés plaident au surplus que leur mode de vie communautaire deviendra impossible s'ils ne peuvent obtenir de permis de conduire en raison de l'exigence en cause en l'espèce et que ce mode de vie constitue également un article de foi religieuse. La preuve de cette impossibilité, ou du caractère religieux du mode de vie des intimés, ne ressort pas clairement du dossier, en particulier des jugements antérieurs². À cet égard, le Procureur général invite la Cour à faire preuve de retenue et à s'abstenir de statuer sur ces questions comme le suggèrent les intimés.
10. Quant à l'atteinte au droit à l'égalité, garanti par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui fait l'objet de la troisième question constitutionnelle, la présente espèce constitue un de ces cas où déterminer l'atteinte à la liberté conduit au même résultat que l'analyse de la violation du droit à l'égalité. Il y a chevauchement de l'argument fondé sur l'alinéa 2a) et de celui fondé sur l'article 15³. La Cour d'appel a

² M.I., par. 2-3; Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 31-32, par. 54-55; M.A., par. 96.

³ *Adler c. Ontario*, [1996] 3 R.C.S. 609, par. 166-167, par. 178 (r.s.i., **Onglet 1**).

d'ailleurs traité la justification des atteintes sans distinguer entre les droits invoqués par les intimés, tout en s'attardant à leurs effets sur la liberté de religion. En conséquence, la troisième question constitutionnelle pourrait recevoir la même réponse que la première, puisqu'elle fait appel aux mêmes considérations. Le Procureur général soutiendra la position que toute atteinte aux droits des intimés peut cependant s'avérer justifiée, pour les raisons exposées ci-après.

2 L'IMPORTANCE DE L'IDENTIFICATION FACIALE VISUELLE DES DÉTENTEURS DE PERMIS DE CONDUIRE

11. Le Procureur général est d'avis que la question d'une exemption de l'exigence de la photographie sur le permis de conduire ne saurait être dissociée des objectifs poursuivis par cette exigence, en l'occurrence, l'amélioration de la sécurité routière et la sécurité générale sur le territoire de chaque juridiction. À cet égard, des exemptions temporaires, en matière de permis probatoires notamment, diffèrent certainement, en termes d'impacts sur la sécurité, d'une exemption pour motifs religieux à caractère permanent, dans la majorité des cas.

2.1 La sécurité routière

12. Il n'est pas contesté que l'identification visuelle des personnes qui demandent et détiennent un permis de conduire sert des fins de sécurité routière⁴ et, partant, bénéficie à l'ensemble de la population. La comparaison d'une photographie, originalement associée à l'identité d'une personne, avec le visage de cette personne constitue le meilleur moyen de contrôle à cet égard.
13. S'il était nécessaire d'y recourir en l'occurrence, le Procureur général estime que la logique et le bon sens entraînent cette conclusion⁵ et fondent vraisemblablement les

⁴ M.A., par. 10, 13, 14, 31-32, 56, 78, 97; Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 26, par. 29-30. Les intimés plaident que le règlement ne constitue pas une règle de droit et, si nous les comprenons bien, que l'objectif défendu par le Procureur général est inexistant, puisque les demandeurs d'un premier permis n'ont jamais été photographiés : M.I., par. 74 à 78.

⁵ R. c. *Bryan*, [2007] 1 R.C.S. 527, par. 22, 28-29, 32 à 34 (r.s.i., **Onglet 7**).

énoncés de la majorité des juges de la Cour d'appel⁶. Au surplus, bien que l'appelante ait appuyé la justification des dispositions attaquées sur des considérations corollaires de sécurité générale, il ressort de sa position que l'identification immédiate des conducteurs demeure la raison fondamentale de l'inclusion de la photographie du détenteur sur les permis de conduire.

14. La sécurité routière nécessite une réglementation extensive et constamment mise à jour, à laquelle tous les citoyens sont tenus de se conformer strictement. À cet égard, conduire au Québec, comme ailleurs au Canada, continue d'être considéré comme un privilège plutôt qu'un droit. Chaque conducteur doit pouvoir, en tout temps, prouver qu'il se prévaut légitimement de ce privilège⁷.
15. Plusieurs mesures de contrôle de la détention d'un permis de conduire valide existent au *Code de la sécurité routière*⁸. Des mesures ont été ajoutées au fil des années pour contrer, par exemple, le problème de chauffeurs ayant perdu leur permis par suite d'infractions au Code, qui conduisent illégalement et mettent ainsi en danger le public. Ces mesures se veulent autant préventives que dissuasives⁹.
16. L'agent de la paix qui intercepte une voiture sur la route a besoin de s'assurer, *a priori*, que son conducteur détient un permis de conduire en règle. Le préposé du bureau des véhicules automobiles doit pouvoir s'assurer que le demandeur qui se trouve devant lui a bel et bien droit au permis qu'il émet ou renouvelle. Ces vérifications élémentaires permettent d'assurer, autant que faire se peut, que seuls des conducteurs qualifiés se trouvent au volant d'un véhicule routier, voiture, motocyclette, camion ou train routier.

⁶ Jugement de la Cour d'appel, D.A., Vol. 1, p. 25-26, par. 23, 29-30.

⁷ R. c. *Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621, p. 638; *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, p. 35-36(r.s.i., **Onglet 9**).

⁸ *Code de la sécurité routière*, L.R.Q., c. C-24.2, articles 97, 98.1, 99, 102, 103, 107, 636-637, notamment (*supra*, p. 28 à 30 et 33-34).

⁹ *Id.*, articles 188, 209.1, 209.2 (*supra*, p. 31 et 32).

17. À titre d'exemple, l'accès à la photographie des conducteurs permet de s'assurer de l'identité de personnes qui, ayant perdu leur permis par suite d'infractions au Code, prétendraient avoir perdu toutes leurs pièces d'identité et demanderaient frauduleusement l'émission d'un nouveau permis. De même, une pièce d'identité, comportant la photographie d'un demandeur de permis, contribue à contrer les manœuvres frauduleuses de personnes qui, ayant échoué de façon répétée les examens de conduite, enverraient quelqu'un d'autre subir ces examens et obtiendraient subséquemment, dans un autre point de service, un permis avec leur propre photographie. D'ailleurs, au Québec, en sus de ce type de précautions administratives, les permis de conduire ne sont pas remis immédiatement, mais envoyés par la poste à l'adresse du détenteur, indiquée dans les dossiers de la Société de l'assurance automobile du Québec (S.A.A.Q.).
18. La possibilité d'accéder sur le champ, pour fins de comparaison, à la photographie des conducteurs contribue à faire échec, sinon à éradiquer, ce type de fraude. C'est pourquoi la S.A.A.Q. conserve depuis peu, dans une base de données, les photographies numériques des détenteurs de permis. Ces photographies étaient détruites jusqu'à maintenant, après avoir été incorporées au permis de conduire et à la carte d'assurance maladie.
19. Le Procureur général soutient que la photographie du conducteur compétent, incorporée de façon sûre au document qui fait preuve de son droit de conduire, de même que sa conservation pour fins d'identification, améliorent de façon notable la sécurité routière pour tous les usagers de la route, y compris les intimés.
20. Si tant est qu'un tel objectif soit valide, ce que le Procureur général soutient, on conçoit difficilement qu'il ne le soit pas à l'égard des intimés.

2.2 L'amélioration du niveau de sécurité générale

2.2.1 La légitimité de l'objectif poursuivi par la règle de droit

21. Le Procureur général appuie l'appelante et soutient que la Cour d'appel a commis une erreur en rejetant les objectifs reliés à la sécurité dans un sens plus large que la sécurité routière. Elle a également erré en affirmant que ces objectifs, que l'on peut qualifier de collatéraux aux fins premières du permis de conduire, ne permettent pas de restreindre des droits protégés par la Charte¹⁰.
22. En effet, c'est bien la législature de l'Alberta qui a délégué au Registraire des pouvoirs discrétionnaires étendus pour régir tous les aspects de la sécurité qui peuvent être reliés au permis de conduire¹¹. Or, les intimés n'ont pas contesté formellement que ces dispositions habilite la réglementation, attaquée en l'espèce, qui intègre au système d'émission des permis le mécanisme de sécurité identitaire sophistiqué que constitue la base de comparaison de données photographiques pour la reconnaissance faciale biométrique (*Facial Recognition Database*).
23. On ne saurait présumer que le législateur ignore la réalité sociale actuelle de l'usage général des permis de conduire pour des fins d'identification et, *a fortiori*, les risques, en termes de sécurité, associés à cet état de fait, en cas d'obtention frauduleuse du permis. Davantage encore que les tribunaux, les législateurs connaissent les contextes politique, social et juridique propres à un domaine de réglementation aussi important que la sécurité routière, sur lesquels ils doivent d'ailleurs se pencher régulièrement afin d'ajuster la législation à l'évolution constante des différents aspects de la conduite automobile¹².
24. À cet égard, le Procureur général est d'avis que l'argument des intimés, selon lequel il n'y a pas, en l'espèce, de règle de droit permettant de justifier des atteintes aux droits garantis par la Charte, au sens de l'article premier de la Charte, équivaut à contester

¹⁰ Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 25-26, par. 23 à 28; M.A., par. 52 à 60.

¹¹ *Traffic Safety Act*, R.S.A. 2000, c. T-6, article 64 (a) (i), (ii).

¹² Par analogie, *Canada (Procureur général) c. JTI MacDonald Corp.*, [2007] 2 R.C.S. 610, par. 9-10 (r.s.i., **Onglet 2**).

l'habilitation même du règlement en cause dans le pourvoi. En effet, les intimés plaident que le législateur n'a pas autorisé le ministre des transports à adopter des mesures de sécurité générales ou périphériques à la sécurité routière.

25. Or, les intimés n'ont jamais soulevé d'argument de droit administratif alléguant le caractère *ultra vires* des dispositions qu'ils contestent. Le règlement doit donc être présumé validement adopté en vertu de la loi habilitante et les tribunaux font généralement preuve de déférence quant à la sagesse ou à l'opportunité de l'objectif législatif défendu par le procureur général, qui représente le législateur et le gouvernement devant les tribunaux. Ils assument plutôt la tâche de s'assurer que la preuve appuie cet objectif et démontre son importance ou, le cas échéant, que la logique et le bon sens rendent évidents l'objectif poursuivi et son importance aux yeux de l'autorité réglementante¹³.
26. En somme, la Cour d'appel a commis une erreur en niant la légitimité de l'objectif de la norme réglementaire, dans le contexte du test de justification, alors qu'elle a volontiers admis l'importance d'un tel objectif, refusant pourtant qu'il puisse être poursuivi par le gouvernement, dans le contexte de la réglementation adoptée sous l'autorité de la *Traffic Safety Act*.
27. Quoi qu'il en soit, l'argument des intimés est contredit par une abondante jurisprudence de la Cour selon laquelle un règlement constitue une règle de droit au même titre qu'une loi, et que cet exercice de pouvoir législatif délégué est lui-même sujet au test de l'arrêt *Oakes*¹⁴.

¹³ R. c. *Bryan*, précité, note 5.

¹⁴ Voir par exemple *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256 (r.s.i., **Onglet 5**), où une décision individuelle prise en vertu de fonctions déléguées législativement à un organisme administratif a fait l'objet du test constitutionnel de justification. Les juges dissidentes Deschamps et Abella, qui y auraient appliqué une analyse différente, reconnaissent que le test *Oakes* s'applique à un règlement comme à toute norme d'application générale : par. 85, 103, 112 à 114, 118-119, 121 et 129. R. c. *Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; article 32(1) de la Charte.

28. Les dispositions contestées dans le pourvoi se prêtent donc à l'analyse constitutionnelle de justification. Leurs objectifs, collatéraux des fins élémentaires du permis de conduire, doivent être considérés comme ceux du législateur. Le fait qu'ils se soient développés au fil des usages mêmes du document faisant preuve de la compétence et de l'identité des conducteurs qui le détiennent ne diminue en rien leur importance.

2.2.2 La protection de la sécurité par le biais du permis de conduire

29. L'acceptation du permis de conduire pour monter à bord d'avions commerciaux, lorsque le passeport n'est pas exigé, témoigne de l'importance de ce permis comme pièce d'identité fiable et sûre, à titre de mesure de sécurité générale élémentaire et de l'importance de la photographie à cet égard.
30. L'utilité du permis de conduire avec photographie comme preuve d'identité pour obtenir des services gouvernementaux, provinciaux ou fédéraux, pour exercer son droit de vote aux élections québécoises¹⁵ ou fédérales, ou encore pour s'identifier auprès d'autres services publics, telles les banques, notamment, provient de la valeur qui est attribuée à un document identificateur émis par le gouvernement et des garanties qu'y ajoute, principalement, la photographie du détenteur. Ainsi donc, il semble clair que la détention frauduleuse d'un permis de conduire facilite considérablement l'usurpation d'identité.
31. Il demeure sans doute possible de contrefaire une pièce d'identité étatique ou de l'obtenir frauduleusement : sa qualité constitue cependant un élément important de dissuasion, ne serait-ce qu'à l'égard de fraudeurs amateurs. Ainsi, lorsque le développement des technologies permet d'améliorer notablement cette qualité et la fiabilité du document, au point de minimiser de façon appréciable les risques de contrefaçon et de fraude d'identité, les gouvernements sont justifiés de profiter de ces avancées pour augmenter le niveau de sécurité générale dont bénéficient l'ensemble des citoyens.

¹⁵ *Loi électorale*, L.R.Q., c. E-3.3, articles 335.2 a), 337 (*supra*, p. 52 et 53).

32. Le Procureur général soutient également que les objets de la délivrance de permis de conduire, dans le contexte nord-américain contemporain, ont été graduellement élargis de façon à renforcer la sécurité des frontières et du territoire, à titre d'objet secondaire par rapport aux fins premières de sécurité routière intrajuridictionnelle.
33. Dans un contexte de libéralisation des échanges commerciaux, légaux et illégaux, les juridictions nord-américaines doivent désormais se préoccuper de faciliter la circulation de leurs citoyens outre frontières, sans pour autant compromettre la sécurité sur leur territoire. Or, la fluidité du transport routier transfrontalier s'avère indissociable du droit de toutes les juridictions d'assurer la sécurité, routière ou générale, sur leurs territoires respectifs.
34. À cet égard, des ententes interjuridictionnelles de réciprocité sont conclues entre les provinces canadiennes et entre ces provinces et de nombreux états américains. De telles ententes sont fondées sur la nécessité économique et la courtoisie. Dans la conjoncture actuelle, elles reflètent également un certain consensus quant à l'importance de garantir la sécurité routière et la sécurité générale partout en Amérique du Nord, dans toute la mesure du possible¹⁶.
35. Ce consensus repose à son tour sur une donnée géopolitique importante : la confiance mutuelle entre gouvernements à travers le territoire nord-américain.
36. À titre d'exemple, les juridictions parties à de telles ententes de réciprocité reconnaissent les permis de conduire les unes des autres, pour fins de circulation routière sur leurs territoires respectifs. Le permis de conduire d'une juridiction peut être échangé pour un permis dans une autre¹⁷. La conclusion de telles ententes, fondées sur la confiance mutuelle, ou leur renouvellement éventuel, pourraient être compromis, dans le contexte actuel, si l'on n'était pas en mesure d'assurer la fiabilité des permis de conduire émis par les gouvernements, particulièrement l'identité, dûment vérifiée, de leurs détenteurs.

¹⁶ M.A., par. 39.

¹⁷ Pour le Québec, *Code de la sécurité routière*, articles 85 à 92 (*supra*, p. 24 à 27).

37. Ainsi donc, au plan de la sécurité générale, le contrôle de l'identité des personnes qui circulent entre plusieurs juridictions nord-américaines doit à l'évidence servir à garantir chaque état contre des activités criminelles, tels, par exemple, le trafic de stupéfiants ou d'autres substances illégales, la contrebande et la libre circulation de criminels, ou contre l'immigration illégale.
38. Le permis de conduire étant, pour les citoyens, une clé de la circulation routière nord-américaine, susceptible de devenir, à certaines conditions, un substitut du passeport pour l'entrée aux États-Unis¹⁸, les garanties de fiabilité de cette pièce servent désormais tout autant à prouver l'identité de son détenteur que sa compétence comme conducteur.
39. Pour toutes ces raisons, le Procureur général invite la Cour à reconnaître le caractère urgent et réel de tous les objectifs défendus par l'appelante.

3 L'EFFET D'UNE EXEMPTION SUR L'ATTEINTE D'OBJECTIFS GOUVERNEMENTAUX IMPORTANTS

40. La question de l'exemption de certaines personnes des prescriptions d'une loi neutre, poursuivant des objectifs reconnus comme légitimes, relève du test de proportionnalité, plus précisément de la question de savoir si la restriction constitue une atteinte minimale à des droits fondamentaux.
41. Cette analyse emprunte à celle de l'obligation d'accommodement, mais repose sur des considérations différentes. Le Procureur général estime en effet que le test de l'atteinte minimale doit refléter la différence entre des obligations entre, ou envers, des parties privées et l'obligation de droit public d'agir dans l'intérêt général. On doit reconnaître qu'accommoder un individu en assouplissant une norme, dans le contexte d'une relation contractuelle, par exemple, diffère de l'obligation de tenir compte de l'intérêt collectif

¹⁸ *Code de la sécurité routière*, art. 63.2, L.Q. 2007, c. 40 (*supra*, p. 46 et s.).

dans la recherche de la norme législative générale destinée à remédier à un problème social¹⁹.

42. À titre d'exemple, la Cour d'appel a estimé qu'exempter les intimés de l'obligation de participer au mécanisme d'identification des détenteurs de permis de conduire ne compromettrait pas la sécurité recherchée, notamment sur la base du fait que leur exemption, en faible nombre, de l'ancien système n'avait causé aucun problème connu²⁰.
43. Ce raisonnement doit reposer sur l'évaluation de la preuve au dossier. Le Procureur général souligne toutefois que la difficulté de retracer les usurpateurs d'identité est notoire et que la faible détection de cas ne signifie pas l'inexistence du problème. Or, il s'agit là d'un enjeu de sécurité collective, dont le législateur doit se préoccuper.
44. Par ailleurs, il est utile de rappeler que l'objet premier de la sécurisation des permis de conduire demeure la lutte contre la forme particulière de fraude d'identité qui consiste à obtenir un permis alors que l'on n'y a pas droit. Que seuls les conducteurs qualifiés se trouvent sur les routes – et que les policiers, notamment, puissent s'en assurer rapidement – constitue une garantie de sécurité pour tous les usagers de la route.
45. De l'avis du Procureur général, il en va de même pour l'objectif collatéral d'empêcher que le détenteur puisse prouver une fausse identité, généralement dans le but de se livrer à des activités illégales, en lien ou non avec la sécurité routière. Ces objets profitent aux intimés comme à tous les citoyens.
46. À cet égard, la Cour d'appel a noté que les intimés ne pourront bénéficier des garanties de sécurité permettant de franchir les frontières²¹. D'ailleurs, ils semblent prêts à composer avec cet état de fait, puisqu'ils demandent un permis qui ne pourrait servir à les

¹⁹ *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, précité note 14, par. 129 à 134, motifs des juges Abella et Deschamps; *Dickason c. Université de l'Alberta*, [1992] 2 R.C.S. 1103, p. 1121 à 1123 (r.s.i., **Onglet 4**).

²⁰ Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 30, par. 47.

²¹ Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 27, par. 32 à 34.

identifier. Il est exact que les inconvénients qu'ils pourraient subir du fait que leur permis de conduire ne comporte pas de photographie et ne peut servir à les identifier découleraient de leurs propres croyances et pratiques religieuses.

47. Il ne s'agit toutefois pas de la seule utilité de la photographie sur un permis de conduire. À titre d'exemple, le permis de conduire avec photographie peut s'avérer le meilleur moyen pour les policiers ou les ambulanciers de connaître l'identité de la victime d'un accident de la route. Les forces de l'ordre qui doivent empêcher la circulation à l'intérieur d'un périmètre de sécurité, en cas de catastrophe naturelle, d'actes terroristes ou d'autres circonstances mettant en cause la sécurité civile, peuvent requérir le permis de conduire pour identifier une personne qui doit y pénétrer de façon urgente. Le permis sert enfin à identifier sur le champ le conducteur qui est intercepté pour violation du code de la route et à s'assurer, notamment, de son droit de conduire.
48. L'examen de justification au regard de l'article premier devrait permettre de soupeser les intérêts des intimés non seulement en matière de liberté de religion, mais également en matière de sécurité de leur personne et d'égalité dans les bénéfices de sécurité qu'apportent les mesures destinées à assurer cette sécurité²².
49. Enfin, bien que la probabilité d'activités criminelles par des membres de la communauté intimée soit faible, ne serait-ce qu'en raison de leur petit nombre, l'appartenance religieuse n'est pas, en soi, garante du respect des lois. Le Procureur général soulève l'interrogation suivante : si les préoccupations à cet égard sont légitimes, le sont-elles moins à l'égard de toutes les personnes qui appartiennent au groupe que représentent les intimés ?
50. En somme, le Procureur général craint que l'exemption demandée non seulement prive les membres de la communauté huttérite de certaines des garanties de sécurité offertes à

²² *R. c. Badesha*, [2008] O.J. No. 854; 2008 ONCJ 94, par. 60, 67 (r.s.i., **Onglet 6**); *Valov c. Department of Motor Vehicles*, 132 App. 4th 1113 (Cal. App. 2 Dist. 2005), p. 15, Recueil de sources de l'appelante, onglet 9.

toute la population, mais prive aussi l'ensemble de la population de ces avantages à l'égard d'un segment de la population. Même si les demandeurs d'exemption de la photographie pour fins d'identification sont peu nombreux, tant qu'ils conduisent sur les routes de la province, ils posent, et encourent, les mêmes risques que tous les autres citoyens. À cet égard, il semble que l'exemption pour motifs religieux, qui fait l'objet du pourvoi, ne puisse être accordée qu'au prix de certains effets préjudiciables sur les fins légitimes poursuivies par l'appelante.

51. Bien que le législateur ait pu juger bon, il y a une trentaine d'années, d'accorder des exemptions quant à l'identification photographique des conducteurs, il n'en demeure pas moins que, dans le contexte de l'après 11 septembre 2001, l'opportunité de ce faire doit être envisagée différemment. Ce contexte appelle une certaine déférence à l'endroit des politiques législatives en matière de sécurité, avant que d'obliger le législateur à renoncer à des objectifs légitimes à l'égard d'un groupe, même restreint, de citoyens.

4 LA PORTÉE DE L'ARRÊT *SYNDICAT NORTHCREST C. AMSELEM*

52. Quelle que soit l'issue du présent pourvoi, le Procureur général invite la Cour à préciser la portée de l'arrêt *Amselem* et à confirmer que la liberté de religion, comme tout autre droit, est sujette à des restrictions nécessaires pour l'atteinte d'objectifs sociaux légitimes et importants, notamment en matière de sécurité. À cet égard, l'État doit être en mesure de s'assurer adéquatement de la légitimité de toute demande d'exemption pour motifs religieux.
53. L'arrêt *Amselem* a donné lieu jusqu'à maintenant à une certaine perplexité, sinon à une certaine inquiétude, quant à la gamme de conduites qui semblent devoir être protégées comme relevant de la liberté de religion, telle que comprise à la lecture du jugement majoritaire, et à la possibilité pour l'État de s'en assurer et, le cas échéant d'y apporter des restrictions.
54. En particulier, le caractère subjectif et volontaire de pratiques rattachées à la religion, de même qu'une certaine rigueur dans l'analyse de l'obligation d'accommodement, qu'on

associe parfois à celle de l'atteinte minimale en matière constitutionnelle, évoquent, pour certains commentateurs, une conception absolutiste de la liberté de religion. Ce caractère absolu fait craindre à son tour une hiérarchisation des droits fondamentaux²³ que cette Cour a pourtant maintes fois répudiée. On évoque également la grande difficulté, pour les décideurs administratifs, d'appliquer l'arrêt *Amselem*²⁴. Les préoccupations exposées par l'appelante à cet égard fournissent une bonne illustration du problème²⁵.

55. De l'avis du Procureur général, on ne devrait pas interpréter l'arrêt *Amselem* comme obligeant le gouvernement à accorder des exemptions à l'égard de toute croyance individuelle qui lui est représentée comme religieuse, sans autre forme de procès.
56. Dans l'affaire *Amselem*, la majorité a dû insister sur l'importance d'une conception subjective de la liberté de religion pour rappeler que la liberté individuelle, qu'elle soit de religion, de conscience ou d'expression, repose d'abord sur l'autonomie et le libre arbitre de chaque individu quant à la façon de mener une vie de bien. Il était question d'orthodoxie religieuse et du rôle réduit des tribunaux dans l'arbitrage de telles questions : certains juifs portent la kippa ou yarmulka, d'autres, aucun couvre chef. Cela n'empêche pas que chacun puisse se concevoir comme attachant beaucoup de prix à ses convictions religieuses. Il s'agira toujours de choix fondés sur la conscience individuelle.
57. Au surplus, le caractère religieux de la fête de Souccoth et du rituel de la Souccah n'était pas véritablement en cause dans l'affaire *Amselem*. La Cour devait se pencher sur le degré de protection accordée à cette coutume religieuse, face à l'argument que la

²³ Voir, par exemple, GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, « Quelques angles morts du débat sur l'accommodement raisonnable à la lumière de la question du port de signes religieux à l'école publique : réflexions en forme de points d'interrogation » dans *Les accommodements raisonnables, quoi, comment, jusqu'où ?* 2007, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 241, p. 266, 267, 277 (r.s.i., **Onglet 11**).

²⁴ WOEHLING, José (2007), « Annexe G. Examen et analyse de la jurisprudence relative aux accommodements raisonnables en milieu scolaire » dans *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, (r.s.i., **Onglet 12**), disponible à : <http://mels.gouv.qc.ca/sections/accomodement/pdf/RapportAccRaisonnable.pdf>, p. 120.

²⁵ M.A., par. 68 à 72.

réglementation de copropriété ne portait pas véritablement atteinte à la liberté de religion de certains copropriétaires de religion juive. Les motifs majoritaires réfèrent de façon constante au lien avec la religion (ou la vie spirituelle) qui doit caractériser les manifestations que protège la liberté de religion²⁶.

58. Ainsi donc, le Procureur général soutient que, lorsque des citoyens invoquent la liberté de religion à l'égard d'une manifestation de leurs convictions, les motifs religieux pour se voir exemptés de l'application d'une loi doivent pouvoir être démontrés, outre la sincérité personnelle de la croyance dans le caractère obligatoire du précepte invoqué, à tout le moins par un rattachement vérifiable à une croyance à caractère religieux²⁷. À cet égard, l'État est bien fondé de demander cette démonstration et d'effectuer les enquêtes appropriées pour s'assurer que des motifs religieux ne sont pas utilisés comme prétexte pour contourner la loi.
59. Quoi qu'il en soit, le test de l'atteinte minimale n'exige pas l'accommodement de croyances religieuses qui empêcherait d'atteindre un objectif urgent et réel, par ailleurs bénéfique pour l'ensemble de la population. À l'instar de la liberté d'expression, la liberté de religion, bien que de large portée, n'est pas absolue.

²⁶ *Syndicat Northcrest c. Amselem*, précité note 1, par. 39, 46-47, 56, notamment (r.s.i., **Onglet 10**).

²⁷ Jugement de la Cour d'appel, D.A. Vol. 1, p. 31, par. 52. La Cour d'appel réfère aux par. 51, 53 et 54 de l'arrêt *Amselem*; *R. c. Edwards Books and Arts Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 779-780.

PARTIE IV – ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS

60. Le Procureur général du Québec ne demande aucune ordonnance au titre des dépens.

PARTIE V – ORDONNANCE DEMANDÉE

61. Le Procureur général du Québec, intervenant, demande que le pourvoi soit accueilli.

Québec, le 2 juillet 2008

M^e Isabelle Harnois
Procureur de l'intervenant,
Procureur général du Québec

PARTIE VI – TABLE DES SOURCES

JURISPRUDENCE

Paragraphe(s)

<i>Adler c. Ontario</i> , [1996] 3 R.C.S. 609	10
<i>Canada (Procureur général) c. JTI MacDonald Corp.</i> , [2007] 2 R.C.S. 610	23
<i>Dedman c. La Reine</i> , [1985] 2 R.C.S. 2	14
<i>Dickason c. Université de l'Alberta</i> , [1992] 2 R.C.S. 1103	41
<i>Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys</i> , [2006] 1 R.C.S. 256	27,41
<i>R. c. Badesha</i> , [2008] O.J. No. 854; 2008 ONCJ 94	48
<i>R. c. Bryan</i> , [2007] 1 R.C.S. 527	13,25
<i>R. c. Edwards Books and Arts Ltd.</i> , [1986] 2 R.C.S. 713	58
<i>R. c. Hufsky</i> , [1988] 1 R.C.S. 621	14
<i>R. c. Oakes</i> , [1986] 1 R.C.S. 103	27
<i>Syndicat Northcrest c. Amisalem</i> , [2004] 2 R.C.S. 551	2,8,52,53,54,55,56,57,58
<i>Valov c. Department of Motor Vehicles</i> , 132 App. 4th 1113	48

DOCTRINE

GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, « Quelques angles morts du débat sur l'accommodement raisonnable à la lumière de la question du port de signes religieux à l'école publique : réflexions en forme de points d'interrogation » dans <i>Les accommodements raisonnables, quoi, comment, jusqu'où ?</i> , 2007, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 241	54
---	----

DOCTRINE (suite)

Paragraphe(s)

WOEHLING, José (2007), « Annexe G. Examen et analyse de la jurisprudence relative aux accommodements raisonnables en milieu scolaire », dans *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire, disponible à : <http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/accomodement/pdf/RapportAccRaisonnable.pdf>, p. 12054

LÉGISLATION

Code de la sécurité routière, L.R.Q., c. C-24.2, articles 85 à 92, 97, 98.1, 99, 102, 103, 107, 188, 209.1, 209.2, 636, 63715,36

Code de la sécurité routière, art. 63.2, L.Q. 2007, c. 4038

Loi électorale, L.R.Q., c. E-3.3, art. 335.2a), 33730

Traffic Safety Act, R.S.A. 2000, c. T-6, article 64 (a) (i), (ii)22,26

TABLE DES MATIÈRES

MÉMOIRE DE L'INTERVENANT, PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC	Page
PARTIE I – EXPOSÉ DES FAITS	1
PARTIE II – POSITION À L'ÉGARD DES QUESTIONS EN LITIGE	2
PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS	4
Survol	4
1. Les droits fondamentaux en cause : liberté de religion et droit à l'égalité	5
2. L'importance de l'identification faciale visuelle des détenteurs de permis de conduire	6
2.1 La sécurité routière	6
2.2 L'amélioration du niveau de sécurité générale	8
2.2.1 La légitimité de l'objectif poursuivi par la règle de droit	8
2.2.2 La protection de la sécurité par le biais du permis de conduire	11
3. L'effet d'une exemption sur l'atteinte d'objectifs gouvernementaux importants	13
4. La portée de l'arrêt Syndicat <i>Northcrest c. Anselem</i>	16
PARTIE IV – ORDONNANCE DEMANDÉE AU SUJET DES DÉPENS	19
PARTIE V – ORDONNANCE DEMANDÉE	20
PARTIE VI – TABLE DES SOURCES	21

TABLE DES MATIÈRES**MÉMOIRE DE L'INTERVENANT, PROCUREUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC****Page**

PARTIE VII – LOIS / RÈGLEMENTS / RÈGLES	.....	23
<i>Code de la sécurité routière</i> , L.R.Q., c. C-24.2	.....	23
- Version anglaise	.....	35
<i>Code de la sécurité routière</i> , art. 63.2, L.Q. 2007, c. 40	.....	46
- Version anglaise	.....	49
<i>Loi électorale</i> , L.R.Q., c. E-3.3, art. 335.2a), 337	.....	51
- Version anglaise	.....	55