

Richard James Goodwin *Appellant*

v.

British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia *Respondents*

- and -

British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia *Appellants*

v.

Jamie Allen Chisholm *Respondent*

- and -

British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia *Appellants*

v.

Scott Roberts *Respondent*

- and -

British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia *Appellants*

v.

Carol Marion Beam *Respondent*

- and -

British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia *Appellants*

v.

Richard James Goodwin *Appelant*

c.

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique *Intimés*

- et -

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique *Appellants*

c.

Jamie Allen Chisholm *Intimé*

- et -

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique *Appellants*

c.

Scott Roberts *Intimé*

- et -

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique *Appellants*

c.

Carol Marion Beam *Intimée*

- et -

Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et procureur général de la Colombie-Britannique *Appellants*

c.

Richard James Goodwin *Respondent*

and

**Attorney General of Canada,
Attorney General of Ontario,
Attorney General of Quebec,
Attorney General of Manitoba,
Attorney General for Saskatchewan,
Attorney General of Alberta,
British Columbia Civil Liberties Association,
Insurance Bureau of Canada,
Criminal Trial Lawyers’
Association (Alberta), Criminal Defence
Lawyers Association (Calgary),
Criminal Lawyers’ Association of Ontario,
Alberta Registrar of Motor Vehicle
Services and Mothers Against Drunk
Driving Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: GOODWIN v. BRITISH COLUMBIA
(SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES)**

2015 SCC 46

File No.: 35864.

2015: May 19; 2015: October 16.

Present: McLachlin C.J. and Cromwell, Moldaver,
Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA**

Constitutional law — Division of powers — Criminal law — Property and civil rights — Highways — Impaired driving — Provincial legislation creating automatic licence suspensions, penalties and remedial programs following roadside analysis using approved screening device — Whether automatic roadside prohibition scheme ultra vires the province as being exclusively within federal government’s criminal law power — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.

Richard James Goodwin *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,
procureur général de l’Ontario,
procureure générale du Québec,
procureur général du Manitoba,
procureur général de la Saskatchewan,
procureur général de l’Alberta,
Association des libertés civiles
de la Colombie-Britannique,
Bureau d’assurance du Canada,
Criminal Trial Lawyers’
Association (Alberta), Criminal Defence
Lawyers Association (Calgary),
Criminal Lawyers’ Association of Ontario,
Alberta Registrar of Motor Vehicle
Services et Les mères contre l’alcool au
volant Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : GOODWIN c. COLOMBIE-BRITANNIQUE
(SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES)**

2015 CSC 46

N° du greffe : 35864.

2015 : 19 mai; 2015 : 16 octobre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon
et Côté.

**EN APPEL DE LA COUR D’APPEL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE**

Droit constitutionnel — Partage des compétences — Droit criminel — Propriété et droits civils — Voies publiques — Conduite avec facultés affaiblies — Loi provinciale prévoyant des suspensions automatiques du permis de conduire, des sanctions et des programmes correctifs à la suite d’une analyse faite lors d’un contrôle routier à l’aide d’un appareil de détection approuvé — Le régime d’interdiction automatique de conduire outre-passe-t-il la compétence de la province parce qu’il relève exclusivement de la compétence du gouvernement fédéral en matière de droit criminel? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.

Constitutional law — Charter of Rights — Presumption of innocence — Search and seizure — Impaired driving — Provincial legislation creating automatic licence suspensions, penalties and remedial programs following roadside analysis using approved screening device — Whether automatic roadside prohibition regime creates an offence within meaning of s. 11 of Charter and infringes the presumption of innocence — Whether automatic roadside prohibition scheme infringes right to be secure against unreasonable search or seizure — If so, whether infringement can be justified — Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 8, 11(d) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.

In 2010, British Columbia created the Automatic Roadside Prohibition (ARP) scheme. It marked a continuation of British Columbia's longstanding efforts to remove impaired drivers from the province's roads through the use of licence suspensions, penalties and remedial programs. The scheme calls for roadside analysis of drivers' breath samples using an approved screening device (ASD). A "fail" reading and a driver's refusal or failure to provide a sample both result in a 90-day licence suspension. A "warn" reading results in a shorter suspension of between 3 and 30 days. There is a process for review of suspensions, but it only permits the Superintendent of Motor Vehicles to consider whether the applicant was a "driver" and whether the ASD registered a "fail", "warn", or the driver refused to provide a sample.

These appeals ask whether the ARP scheme oversteps the bounds of provincial legislative competence and invades the federal government's exclusive jurisdiction over criminal law. They also ask whether the provincial regime engages and ultimately infringes two *Charter* rights: the protection against unreasonable search and seizure found in s. 8, and the presumption of innocence guaranteed by s. 11(d). The chambers judge found that the ARP scheme is *intra vires* the province and that s. 11(d) of the *Charter* is not engaged. However, he concluded that the ARP scheme violates s. 8 when the screening device registers a "fail", though not when a driver refuses to provide a breath sample. His decision was upheld on appeal.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Présomption d'innocence — Fouilles, perquisitions et saisies — Conduite avec facultés affaiblies — Loi provinciale prévoyant des suspensions automatiques du permis de conduire, des sanctions et des programmes correctifs à la suite d'une analyse faite lors d'un contrôle routier à l'aide d'un appareil de détection approuvé — Le régime d'interdiction automatique de conduire crée-t-il une infraction visée par l'art. 11 de la Charte et porte-t-il atteinte à la présomption d'innocence? — Le régime d'interdiction automatique de conduire porte-t-il atteinte au droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives? — Dans l'affirmative, cette atteinte est-elle justifiable? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 8, 11d) — Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318.

En 2010, la Colombie-Britannique a créé le régime d'interdiction automatique de conduire (RIAC). Ce régime représente le prolongement des efforts déployés depuis longtemps par la Colombie-Britannique pour chasser les conducteurs aux facultés affaiblies de ses routes par l'imposition de suspensions de permis, de sanctions et de programmes correctifs. Selon le régime, il faut analyser les échantillons d'haleine des conducteurs lors d'un contrôle routier au moyen d'un appareil de détection approuvé (ADA). Le résultat « échec » ainsi que le refus ou l'omission du conducteur de fournir un échantillon entraînent tous deux une suspension du permis de 90 jours. Le résultat « avertissement » se traduit par une suspension plus courte de 3 à 30 jours. Il existe une procédure de contrôle des suspensions, mais elle permet seulement au Superintendent of Motor Vehicles (« Surintendant ») de décider si le demandeur était un « conducteur » et si l'ADA a affiché le résultat « échec » ou « avertissement », ou si le demandeur a refusé de fournir un échantillon.

Il s'agit en l'espèce de décider si le RIAC excède la compétence législative de la province et empiète sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de droit criminel. Il s'agit également de déterminer si le régime provincial fait intervenir et porte atteinte en fin de compte à deux droits garantis par la *Charte* : la protection offerte par l'art. 8 contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives ainsi que la présomption d'innocence garantie par l'al. 11d). Selon le juge en chambre, le RIAC relève de la province et l'al. 11d) de la *Charte* ne s'applique pas. Il a toutefois conclu que le RIAC viole l'art. 8 lorsque l'appareil de détection affiche le résultat « échec », mais non lorsque le conducteur refuse de fournir un échantillon d'haleine. Sa décision a été confirmée en appel.

Held (McLachlin C.J. dissenting in part): The appeals should be dismissed.

Per Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ.: The province's purpose in enacting the ARP scheme was not to oust the criminal law, but rather to prevent death and serious injury on public roads by removing drunk drivers and deterring impaired driving. The pith and substance of the ARP scheme is the licensing of drivers, the enhancement of traffic safety and the deterrence of persons from driving while impaired by alcohol. Provinces have an important role in ensuring highway safety, which includes regulating who is able to drive and removing dangerous drivers from the roads. Provincial drunk driving programs and the criminal law will often be interrelated. A provincial statute will not invade the federal power over criminal law merely because its purpose is to target conduct that is also captured by the *Criminal Code*. Deterrence can be a purpose of provincial law. There can be no doubt that the matter falls within the provincial power over property and civil rights in the province. Thus, from a division of powers standpoint, the legislation is valid.

The ARP scheme does not create an "offence" within the meaning of s. 11(d) of the *Charter*. The scheme is not concerned with addressing harm done to society in a public forum; instead, its focus is on the regulation of drivers and licensing, and the maintenance of highway safety. Although it has a relationship with the criminal law, in the sense that it relies on *Criminal Code* seizure powers and is administered by police, the scheme is more accurately characterized as a proceeding of an administrative nature. Furthermore, the ARP scheme does not impose true penal consequences. While a 90-day suspension is a meaningful consequence for a licensing violation, and the approximately \$4,000 in possible costs and penalties are significant, they are not sufficient to engage the fair-trial rights embodied by s. 11. The driving prohibition relates directly to the regulatory terms and conditions under which a person may be licensed to drive. The protections of s. 11 are not engaged in this case.

The demand to breathe into an ASD constitutes a seizure that infringes on an individual's reasonable expectation of privacy and engages the protection of s. 8 of the *Charter*. Although the province relies on the *Criminal Code* to authorize the breath demand, the purpose and consequences of the seizure are established in the ARP

Arrêt (la juge en chef McLachlin est dissidente en partie) : Les pourvois sont rejetés.

Les juges Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté : La province, en instaurant le RIAC, avait pour objectif non pas d'écartier le droit criminel, mais plutôt d'empêcher les décès et les blessures graves sur les chemins publics en chassant les conducteurs en état d'ébriété et en décourageant la conduite avec facultés affaiblies. Le RIAC, de par son caractère véritable, vise à délivrer des permis de conduire, à renforcer la sécurité routière et à dissuader les gens de conduire avec les facultés affaiblies par l'alcool. Les provinces jouent un rôle important quand elles assurent la sécurité routière, notamment en décidant qui est en mesure de conduire et en chassant les conducteurs dangereux des routes. Les programmes provinciaux de lutte contre la conduite en état d'ébriété et le droit criminel sont souvent interreliés. Une loi provinciale n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel du seul fait qu'elle a pour objet de cibler une conduite qui est également visée par le *Code criminel*. La dissuasion peut être un objectif du droit provincial. Il ne fait aucun doute que la matière relève de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils dans la province. La loi est donc valide du point de vue du partage des compétences.

Le RIAC ne crée pas une infraction visée par l'al. 11d) de la *Charte*. Il ne vise pas à réparer en audience publique le tort causé à la société; il vise plutôt à encadrer les conducteurs et la délivrance de permis et à assurer la sécurité routière. Même si le régime a un lien avec le droit criminel, en ce sens qu'il dépend des pouvoirs de saisie prévus par le *Code criminel* et est appliqué par la police, il est plus exact de le qualifier de procédure de nature administrative. De plus, le RIAC n'impose pas de véritables conséquences pénales. Bien qu'une suspension de 90 jours représente une conséquence importante pour quiconque viole un régime de permis, et que l'imposition potentielle d'environ 4 000 \$ en frais et sanctions soit sévère, ces conséquences ne sont pas suffisantes pour mettre en jeu les droits à un procès équitable consacrés à l'art. 11. L'interdiction de conduire se rapporte directement aux modalités et conditions réglementaires selon lesquelles une personne peut être autorisée à conduire. Les mesures de protection de l'art. 11 n'entrent pas en jeu en l'espèce.

La demande de souffler dans un ADA constitue une saisie qui porte atteinte à l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée et fait intervenir la protection offerte par l'art. 8 de la *Charte*. Bien que la province se fonde sur le *Code criminel* pour autoriser la demande d'échantillon d'haleine, l'objet et les conséquences de la

scheme, in the *Motor Vehicle Act*. It is the ARP scheme that authorizes the seizure of the breath sample, and is thus subject to *Charter* scrutiny on this basis. The breath demand is a critical component of the province's efforts to protect British Columbians from death and serious injuries caused by impaired drivers. This compelling purpose weighs heavily in favour of the reasonableness of the breath seizure. Driving on highways is, of course, a highly regulated activity, and drivers expect that the rules of the road will be enforced. This reality, combined with the scheme's location within a broader regulatory framework targeting driving and highway safety, supports characterizing the regime as regulatory and applying a more flexible standard in assessing its reasonableness. However, while the breath seizure occurs for a regulatory purpose, it nonetheless has certain criminal-like features, such as its administration by a police officer pursuant to *Criminal Code* authorization. The consequences that follow a "fail" reading or the failure to provide a sample are not criminal, but they are immediate and serious, and arise without a further test using a more reliable breathalyser. In this case, the mechanism for determining whether a driver's blood alcohol concentration exceeds the relevant limits is a roadside test using an ASD. The chambers judge found that in some circumstances there can be serious issues concerning whether an ASD accurately reflects blood-alcohol readings. The use of an ASD to obtain a breath sample raises concerns that undermine the reasonableness of the seizure, specifically regarding the reliability of the test results.

The scope and availability of review is part of the analysis under s. 8. A driver's ability to challenge the accuracy of the ASD result is critical to the reasonableness of the ARP regime. Here, the process for review of the ARP suspensions only permits the Superintendent of Motor Vehicles to consider whether the applicant was a "driver" and whether the ASD registered a "fail", "warn", or the driver refused to provide a sample. The absence of meaningful review of the accuracy of the result of the seizure, in light of the unreliability of the test, raises concerns about the reasonableness of the ARP scheme. Absent such review, a driver could find herself facing serious administrative sanctions without the precondition for the sanctions being met, and without any mechanism for redress. The serious consequences of a driver registering a "fail", combined with an inability to challenge the basis on which these

saisie sont établis dans le RIAC, dans la *Motor Vehicle Act*. C'est le RIAC qui autorise la saisie de l'échantillon d'haleine, et il est donc assujéti à l'examen fondé sur la *Charte* pour ce motif. La demande d'échantillon d'haleine est un élément crucial des efforts déployés par la province pour empêcher que les Britanno-Colombiens soient tués ou gravement blessés par les conducteurs aux facultés affaiblies. Cet objet impérieux milite fortement en faveur du caractère raisonnable de la saisie d'un échantillon d'haleine. Bien entendu, la conduite automobile sur une voie publique est une activité très réglementée, et les conducteurs s'attendent à ce que le code de la route soit appliqué. Cette réalité, conjuguée au fait que le régime s'inscrit dans un cadre réglementaire plus large visant la conduite et la sécurité routière, permet de qualifier le régime de réglementaire et d'appliquer une norme plus souple pour en apprécier le caractère raisonnable. Cependant, bien que la saisie d'un échantillon d'haleine se fasse à des fins réglementaires, elle possède néanmoins des caractéristiques qui s'apparentent au droit criminel, comme le fait qu'elle soit administrée par un policier conformément à une autorisation accordée par le *Code criminel*. Si les conséquences du résultat « échec » ou du défaut de fournir un échantillon d'haleine ne sont pas criminelles, elles sont néanmoins immédiates et graves et surviennent sans qu'une autre analyse ne soit effectuée au moyen d'un alcootest plus fiable. En l'espèce, pour déterminer si l'alcoolémie d'un conducteur dépasse la limite permise, on administre un alcootest au moyen d'un ADA. Le juge en chambre a conclu que, dans certains cas, il peut y avoir de sérieux doutes quant à savoir si un ADA indique avec exactitude les mesures d'alcoolémie. L'utilisation d'un ADA pour obtenir un échantillon d'haleine soulève des préoccupations qui minent le caractère raisonnable de la saisie, plus particulièrement quant à la fiabilité des résultats d'analyse.

L'étendue du contrôle et la possibilité d'y recourir font partie de l'analyse fondée sur l'art. 8. La possibilité pour le conducteur de contester l'exactitude du résultat de l'ADA est essentielle au caractère raisonnable du RIAC. En l'espèce, la procédure de contrôle des suspensions imposées en application du RIAC permet seulement au Surintendant de décider si le demandeur était un « conducteur » et si l'ADA a affiché le résultat « échec » ou « avertissement », ou si le demandeur a refusé de fournir un échantillon. L'absence d'un contrôle valable de l'exactitude du résultat de la saisie, vu la non-fiabilité du test, suscite des doutes concernant le caractère raisonnable du RIAC. En l'absence d'un tel contrôle, le conducteur pourrait se voir imposer de graves sanctions administratives sans que les conditions préalables à l'imposition des sanctions ne soient réunies et sans qu'il ne puisse bénéficier d'un mécanisme pour

consequences are imposed, render the ARP scheme unreasonable.

The objective of the scheme, reducing death and injury caused by impaired driving, is pressing and substantial, and the automatic prohibitions are rationally connected to that objective. However, the ARP scheme does not minimally impair the right of a driver to be free of unreasonable search and seizure. Subsequent amendments to the ARP scheme enhancing the scope for review of roadside screenings and prohibitions demonstrate that there are less impairing measures that can feasibly be put into place without undermining the province's objective. Therefore, the "fail" branch of the ARP scheme is not saved under s. 1. There is no need to determine whether the same result follows where the "warn" scheme is concerned.

Per McLachlin C.J. (dissenting in part): There is agreement with the majority on the constitutional issue and on the s. 11(d) of the *Charter* issue, but not on the s. 8 issue. The province's roadside suspension scheme does not violate the constitutional requirement that searches and seizures be reasonable. The provincial scheme in this case relies on the *Criminal Code* provisions that allow a police officer to compel a driver to give a sample of his breath. This is clearly a seizure of a bodily substance, which means that it must not be unreasonable under s. 8 of the *Charter*. To determine whether a search or seizure is reasonable, the court should examine three requirements: (1) the state has an important purpose grounded in the broader public interest for doing the search and/or seizure; (2) the intrusion goes no further than reasonably necessary to achieve the state purpose; and (3) the intrusion is subject to judicial supervision to guard against abusive state action. Whether a search or seizure is reasonable is sometimes determined by asking whether the state action represents an appropriate balance between the state purpose and the individual's privacy interest. However, to view the s. 8 analysis simply as a matter of balancing the state interest against the individual's privacy interest may fail to capture what is required to establish that a search or seizure is reasonable. Even where the state purpose is of great importance, the state must not intrude upon the individual's protected sphere more than reasonably justified by that purpose, nor do so in a way that lacks appropriate safeguards capable of judicial review. As for the privacy interest, it should be understood in the sense of what falls within the private sphere of the individual within which

obtenir réparation. Les graves conséquences subies par le conducteur qui échoue au test, conjuguées à l'impossibilité pour lui de contester le motif pour lequel ces conséquences sont imposées, rendent le RIAC abusif.

L'objectif du régime — réduire le nombre de décès et de blessures causés par la conduite avec facultés affaiblies — est urgent et réel, et il existe un lien rationnel entre les interdictions automatiques de conduire et cet objectif. Cependant, le RIAC ne porte pas atteinte de façon minimale au droit du conducteur d'être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives. Les modifications apportées subséquemment au RIAC pour élargir le contrôle des analyses et des interdictions survenues à l'occasion de contrôles routiers démontrent que des mesures moins attentatoires peuvent facilement être mises en place sans nuire à l'objectif de la province. Par conséquent, le volet « échec » du RIAC n'est pas sauvegardé par l'article premier. Point n'est besoin de décider si le volet « avertissement » du régime mène au même résultat.

La juge en chef McLachlin (dissidente en partie) : Il y a accord avec les juges majoritaires sur la question constitutionnelle et celle relative à l'al. 11d) de la *Charte*, mais non sur l'art. 8. Le régime provincial de suspension imposée lors d'un contrôle routier n'enfreint pas l'exigence constitutionnelle que les fouilles, perquisitions et saisies ne soient pas abusives. Le régime provincial en l'espèce s'en remet aux dispositions du *Code criminel* qui permettent à un policier de contraindre un conducteur à donner un échantillon d'haleine. Il s'agit là clairement de la saisie d'un échantillon d'une substance corporelle, ce qui signifie qu'elle ne doit pas être abusive au sens de l'art. 8 de la *Charte*. Pour décider si une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable, le tribunal doit examiner trois conditions : (1) l'État procède à la fouille, à la perquisition ou à la saisie pour réaliser un objectif important qui se fonde sur l'intérêt public général; (2) l'atteinte ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État; (3) l'atteinte est soumise à la surveillance judiciaire pour empêcher que l'État se livre à des abus. Pour décider si une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable, on se demande parfois si l'acte de l'État représente un juste équilibre entre l'objectif de l'État et le droit de l'individu à la protection de sa vie privée. Toutefois, considérer l'analyse fondée sur l'art. 8 comme une simple mise en balance de l'intérêt de l'État et du droit de l'individu à la vie privée ne permet pas toujours de prendre en compte ce qu'il faut pour établir qu'une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable. Même lorsque l'objectif de l'État revêt une grande importance, l'État ne doit pas empiéter dans la sphère protégée de l'individu davantage

the individual reasonably expects to be free from state intrusion absent a higher state purpose and legal safeguards.

All three requirements of a reasonable search and seizure are met in this case. First, the state's purpose — to prevent death and serious injury on the highway from impaired driving — is important and capable of justifying intrusion into the private sphere of the individual's bodily substances. Second, the seizure does not go further than reasonably necessary to achieve the state purpose. The regime here is regulatory and not criminal and the activity of driving on highways is highly regulated and common in road enforcement. The third requirement — the availability of judicial supervision — presents the greatest difficulty, however, the driver can request a second test on a different device at the roadside. Further, the driver may apply to have a suspension reviewed by the Superintendent of Motor Vehicles and present statements and evidence in support of the application. The Superintendent's decision is also subject to judicial supervision by way of judicial review. The administrative nature of the scheme and the nature of the driver's interests at play justify the administrative nature of the review, as do the less stringent provisions to ensure accuracy of the sample. In this case, the review provisions of the roadside suspension scheme offer reasonable protection against abusive exercise of the state power to intrude on the individual's private sphere, having regard to the nature of the scheme and the privacy interests at stake.

Cases Cited

By Karakatsanis J.

Applied: *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737; *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; **referred to:** *Sivia v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1; *Buhlers v. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Quebec (Attorney*

que ne le justifie raisonnablement cet objectif, ni le faire en l'absence de garanties appropriées susceptibles de donner lieu à un contrôle judiciaire. Pour ce qui est du droit à la vie privée, il doit s'entendre au sens de ce qui appartient à la sphère privée de l'individu dans laquelle ce dernier s'attend raisonnablement à être à l'abri de l'intrusion de l'État en l'absence d'un objectif supérieur de celui-ci et de garanties juridiques.

Les trois conditions d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie raisonnable sont toutes réunies en l'espèce. Tout d'abord, l'objectif de l'État — prévenir les décès et les blessures graves imputables à la conduite avec facultés affaiblies — est important et susceptible de justifier l'intrusion dans la sphère privée des substances corporelles de l'individu. Ensuite, la saisie ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État. Le régime en l'espèce est de nature réglementaire, non criminelle. De plus, la conduite sur les routes est fortement réglementée et occupe une grande place dans l'application des règles de sécurité routière. La troisième condition — la possibilité de recourir à la surveillance judiciaire — est la plus problématique, mais le conducteur peut demander qu'un deuxième test soit effectué à l'aide d'un autre appareil lors du contrôle routier. Il peut aussi demander que le Surintendant révisé une suspension et présenter des déclarations et autres éléments de preuve à l'appui de sa demande. La décision du Surintendant peut être soumise à la surveillance des tribunaux par voie de contrôle judiciaire. Le caractère administratif du régime ainsi que la nature des droits du conducteur en jeu justifient la nature administrative du contrôle, tout comme les dispositions moins strictes visant à assurer l'exactitude de l'échantillon. Dans la présente affaire, les dispositions du régime de suspension en matière de révision offrent une protection raisonnable contre l'exercice abusif du pouvoir de l'État d'empiéter dans la sphère privée de l'individu, eu égard à la nature du régime et aux droits à la vie privée en jeu.

Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

Arrêts appliqués : *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737; *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; **arrêts mentionnés :** *Sivia c. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1; *Buhlers c. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S.

General) v. *Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569; *Chatterjee v. Ontario (Attorney General)*, 2009 SCC 19, [2009] 1 S.C.R. 624; *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2; *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190; *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Gonzalez v. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73; *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2; *Guindon v. Canada*, 2015 SCC 41, [2015] 3 S.C.R. 3; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Rowan v. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, 2011 FCA 176, 333 D.L.R. (4th) 1; *Lavallee v. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295; *R. v. Quesnelle*, 2014 SCC 46, [2014] 2 S.C.R. 390; *R. v. Tessling*, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432; *R. v. Caslake*, [1998] 1 S.C.R. 51; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554; *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425; *Del Zotto v. Canada*, [1997] 3 F.C. 40, rev'd [1999] 1 S.C.R. 3; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757; *R. v. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159; *R. v. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *R. v. S.A.B.*, 2003 SCC 60, [2003] 2 S.C.R. 678; *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607; *R. v. Chehil*, 2013 SCC 49, [2013] 3 S.C.R. 220; *R. v. A.M.*, 2008 SCC 19, [2008] 1 S.C.R. 569; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668; *R. v. Tse*, 2012 SCC 16, [2012] 1 S.C.R. 531; *R. v. Nur*, 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Ford v.* 463; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453; *Renvoi relatif à l'Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, 2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 624; *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2; *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190; *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *O'Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Gonzalez c. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield c. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2; *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Rowan c. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *United States Steel Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 176; *Lavallee c. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295; *R. c. Quesnelle*, 2014 CSC 46, [2014] 2 R.C.S. 390; *R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432; *R. c. Caslake*, [1998] 1 R.C.S. 51; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554; *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425; *Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40, inf. par [1999] 1 R.C.S. 3; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757; *R. c. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159; *R. c. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *R. c. S.A.B.*, 2003 CSC 60, [2003] 2 R.C.S. 678; *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607; *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220; *R. c. A.M.*, 2008 CSC 19, [2008] 1 R.C.S. 569; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668; *R. c. Tse*, 2012 CSC 16, [2012] 1 R.C.S. 531; *R. c. Nur*, 2015 CSC

Quebec (Attorney General), [1988] 2 S.C.R. 712; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371; *B. (R.) v. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315.

By McLachlin C.J. (dissenting in part)

R. v. Tessling, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *R. v. Spencer*, 2014 SCC 43, [2014] 2 S.C.R. 212; *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265; *R. v. Fearon*, 2014 SCC 77, [2014] 3 S.C.R. 621; *R. v. Vu*, 2013 SCC 60, [2013] 3 S.C.R. 657; *R. v. Golden*, 2001 SCC 83, [2001] 3 S.C.R. 679; *Wilson v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300; *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 10(b), 11, 24(2).
Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 254(2), (3).
Highway Safety Code, CQLR, c. C-24.2, ss. 202.4 et seq.
Highway Traffic Act, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, ss. 277.2 et seq.
Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318, ss. 94.1 to 94.6, 94.2(1), 215.41(3), (6), 215.42, 215.43(1), (2), (3), 215.46(2), 215.47, 215.48, 215.49, 215.5, 262, 263.
Motor Vehicle Act Regulations, B.C. Reg. 26/58, s. 43.09.
Rules of the Supreme Court of Canada, SOR/2002-156, rr. 2 “authorities”, 36(2)(a)(i).

Authors Cited

British Columbia. Legislative Assembly. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, p. 4871.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp. Toronto: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

15, [2015] 1 R.C.S. 773; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371; *B. (R.) c. Children's Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315.

Citée par la juge en chef McLachlin (dissidente en partie)

R. c. Tessling, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *R. c. Spencer*, 2014 CSC 43, [2014] 2 R.C.S. 212; *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265; *R. c. Fearon*, 2014 CSC 77, [2014] 3 R.C.S. 621; *R. c. Vu*, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657; *R. c. Golden*, 2001 CSC 83, [2001] 3 R.C.S. 679; *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300; *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 10b), 11, 24(2).
Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 254(2), (3).
Code de la sécurité routière, RLRQ, c. C-24.2, art. 202.4 et suiv.
Highway Traffic Act, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, art. 277.2 et suiv.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92.
Motor Vehicle Act, R.S.B.C. 1996, c. 318, art. 94.1 à 94.6, 94.2(1), 215.41(3), (6), 215.42, 215.43(1), (2), (3), 215.46(2), 215.47, 215.48, 215.49, 215.5, 262, 263.
Motor Vehicle Act Regulations, B.C. Reg. 26/58, art. 43.09.
Règles de la Cour suprême du Canada, DORS/2002-156, règles 2 « sources », 36(2)(a)(i).

Doctrine et autres documents cités

Colombie-Britannique. Assemblée législative. *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, p. 4871.
Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., Toronto: Thomson/Carswell, 2007 (updated 2014, release 1).

Pitel, Stephen, and Robert Solomon. “Estimating the Number and Cost of Impairment-Related Traffic Crashes in Canada: 1999 to 2010”, MADD Canada, April 2013 (online: http://www.madd.ca/media/docs/estimating_presence.pdf).

APPEALS from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Ryan, Hinkson and MacKenzie J.J.A.), 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1, 370 D.L.R. (4th) 609, 302 C.R.R. (2d) 1, 307 C.C.C. (3d) 77, 352 B.C.A.C. 86, 601 W.A.C. 86, [2014] 6 W.W.R. 1, 64 M.V.R. (6th) 7, [2014] B.C.J. No. 346 (QL), 2014 CarswellBC 488 (WL Can.), affirming the decisions of Sigurdson J., 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229, 247 C.R.R. (2d) 226, 282 C.C.C. (3d) 145, 92 C.R. (6th) 122, [2012] 5 W.W.R. 297, 23 M.V.R. (6th) 185, [2011] B.C.J. No. 2282 (QL), 2011 CarswellBC 3225 (WL Can.); 2011 BCSC 1783, 27 B.C.L.R. (5th) 326, 249 C.R.R. (2d) 368, [2012] 4 W.W.R. 506, 23 M.V.R. (6th) 282, [2011] B.C.J. No. 2484 (QL), 2011 CarswellBC 3493 (WL Can.); and 2012 BCSC 1030, 36 B.C.L.R. (5th) 360, 353 D.L.R. (4th) 351, 266 C.R.R. (2d) 82, 289 C.C.C. (3d) 476, [2013] 1 W.W.R. 176, 36 M.V.R. (6th) 235, [2012] B.C.J. No. 1438 (QL), 2012 CarswellBC 2056 (WL Can.); and affirming a decision of Dley J., B.C.S.C., Victoria, No. 12-1095, May 25, 2012. Appeals dismissed, McLachlin C.J. dissenting in part.

Howard A. Mickelson, Q.C., and Shea H. Coulson, for the appellant/respondent Richard James Goodwin.

Nathaniel Carnegie, Leah Greathead and Tyna Mason, for the appellants/respondents British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and the Attorney General of British Columbia.

Shea H. Coulson, Diego A. Solimano and Sacha L. I. Roudette, for the respondents Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts and Carol Marion Beam.

Written submissions only by *Christine Mohr* and *Diba Majzub*, for the intervener the Attorney General of Canada.

Pitel, Stephen, et Robert Solomon. « Conduite avec facultés affaiblies – Estimation du nombre de collisions et des coûts afférents, 1999 à 2010 », MADD Canada, avril 2013 (en ligne : http://www.madd.ca/media/docs/estimation_du_nombres.pdf).

POURVOIS contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Ryan, Hinkson et MacKenzie), 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1, 370 D.L.R. (4th) 609, 302 C.R.R. (2d) 1, 307 C.C.C. (3d) 77, 352 B.C.A.C. 86, 601 W.A.C. 86, [2014] 6 W.W.R. 1, 64 M.V.R. (6th) 7, [2014] B.C.J. No. 346 (QL), 2014 CarswellBC 488 (WL Can.), qui a confirmé les décisions du juge Sigurdson, 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229, 247 C.R.R. (2d) 226, 282 C.C.C. (3d) 145, 92 C.R. (6th) 122, [2012] 5 W.W.R. 297, 23 M.V.R. (6th) 185, [2011] B.C.J. No. 2282 (QL), 2011 CarswellBC 3225 (WL Can.); 2011 BCSC 1783, 27 B.C.L.R. (5th) 326, 249 C.R.R. (2d) 368, [2012] 4 W.W.R. 506, 23 M.V.R. (6th) 282, [2011] B.C.J. No. 2484 (QL), 2011 CarswellBC 3493 (WL Can.); et 2012 BCSC 1030, 36 B.C.L.R. (5th) 360, 353 D.L.R. (4th) 351, 266 C.R.R. (2d) 82, 289 C.C.C. (3d) 476, [2013] 1 W.W.R. 176, 36 M.V.R. (6th) 235, [2012] B.C.J. No. 1438 (QL), 2012 CarswellBC 2056 (WL Can.); et qui a confirmé une décision du juge Dley, C.S.C.-B., Victoria, n° 12-1095, 25 mai 2012. Pourvois rejetés, la juge en chef McLachlin est dissidente en partie.

Howard A. Mickelson, c.r., et Shea H. Coulson, pour l’appelant/intimé Richard James Goodwin.

Nathaniel Carnegie, Leah Greathead et Tyna Mason, pour les appellants/intimés Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et le procureur général de la Colombie-Britannique.

Shea H. Coulson, Diego A. Solimano et Sacha L. I. Roudette, pour les intimés Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts et Carol Marion Beam.

Argumentation écrite seulement par *Christine Mohr* et *Diba Majzub*, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Written submissions only by *S. Zachary Green*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Argumentation écrite seulement par *S. Zachary Green*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

Written submissions only by *Brigitte Bussières, Alain Gingras* and *Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Argumentation écrite seulement par *Brigitte Bussières, Alain Gingras* et *Gilles Laporte*, pour l'intervenante la procureure générale du Québec.

Written submissions only by *Michael Conner* and *Charles Murray*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

Argumentation écrite seulement par *Michael Conner* et *Charles Murray*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Written submissions only by *Graeme G. Mitchell, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Argumentation écrite seulement par *Graeme G. Mitchell, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Written submissions only by *Roderick Wiltshire*, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Argumentation écrite seulement par *Roderick Wiltshire*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

Claire E. Hunter, Eileen Patel and *Nigel Marshman*, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

Claire E. Hunter, Eileen Patel et *Nigel Marshman*, pour l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique.

Alan L. W. D'Silva, Nicholas McHaffie and *Alexandra Urbanski*, for the intervener the Insurance Bureau of Canada.

Alan L. W. D'Silva, Nicholas McHaffie et *Alexandra Urbanski*, pour l'intervenant le Bureau d'assurance du Canada.

Shannon Prithipaul, Ian Savage and *Michael Oykhman*, for the interveners the Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) and the Criminal Defence Lawyers Association (Calgary).

Shannon Prithipaul, Ian Savage et *Michael Oykhman*, pour les intervenantes Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) et Criminal Defence Lawyers Association (Calgary).

Michael Lacy, Joanna Baron and *Andrew Burgess*, for the intervener the Criminal Lawyers' Association of Ontario.

Michael Lacy, Joanna Baron et *Andrew Burgess*, pour l'intervenante Criminal Lawyers' Association of Ontario.

Sean McDonough, for the intervener the Alberta Registrar of Motor Vehicle Services.

Sean McDonough, pour l'intervenant Alberta Registrar of Motor Vehicle Services.

Bryant Mackey, Guy Régimbald and *Matthew Estabrooks*, for the intervener Mothers Against Drunk Driving Canada.

Bryant Mackey, Guy Régimbald et *Matthew Estabrooks*, pour l'intervenante Les mères contre l'alcool au volant Canada.

The judgment of Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon and Côté JJ. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

I. Introduction

[1] The devastating consequences of impaired driving reverberate throughout Canadian society. Impaired driving renders roads unsafe, destroys lives, and imposes costs throughout the health care system. The federal and provincial governments have all acted in response to this pressing danger. The federal government has made both impaired driving and driving with a blood alcohol concentration above 0.08 offences contrary to the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46. Across Canada, provincial governments have also addressed this concern through provincial legislation governing driver licensing.

[2] In 2010, British Columbia created the automatic roadside prohibition (ARP) scheme. It marked a continuation of British Columbia's longstanding efforts to remove impaired drivers from the province's roads through the use of licence suspensions, penalties and remedial programs.

[3] In the first appeal, Richard Goodwin, who was issued a driving prohibition pursuant to this new ARP scheme, asks this Court to decide whether it oversteps the bounds of provincial legislative competence and invades the federal government's exclusive jurisdiction over criminal law (the Goodwin appeal). Mr. Goodwin further asks for a determination of whether the provincial regime engages and violates the presumption of innocence guaranteed by s. 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The second appeal was brought by British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and the Attorney General of British Columbia (collectively the Province) and questions whether the ARP regime engages and violates the protection against

Version française du jugement des juges Cromwell, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon et Côté rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

I. Introduction

[1] Les conséquences dévastatrices de la conduite avec facultés affaiblies se font sentir dans toute la société canadienne. La conduite avec facultés affaiblies rend les routes dangereuses, détruit des vies et entraîne des coûts pour l'ensemble du système de santé. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont tous fait face à ce danger pressant. Le gouvernement fédéral a érigé en infractions au *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, la conduite avec facultés affaiblies et la conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08. Partout au Canada, les gouvernements provinciaux se sont également attaqués à cet enjeu par leurs dispositions législatives régissant la délivrance des permis de conduire.

[2] En 2010, la Colombie-Britannique a créé le régime d'interdiction automatique de conduire (RIAC). Ce régime représente le prolongement des efforts déployés depuis longtemps par la Colombie-Britannique pour chasser les conducteurs aux facultés affaiblies de ses routes par l'imposition de suspensions de permis, de sanctions et de programmes correctifs.

[3] Dans le premier pourvoi, Richard Goodwin, qui a été condamné à une interdiction de conduire en application de ce nouveau RIAC, prie la Cour de décider s'il excède la compétence législative de la province et empiète sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral en matière de droit criminel (le pourvoi de M. Goodwin). Monsieur Goodwin nous demande aussi de déterminer si le régime provincial fait intervenir et viole la présomption d'innocence garantie par l'art. 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le deuxième pourvoi a été interjeté par la Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) (« Surintendant ») et le procureur général de cette province (collectivement la Province). Il soulève la question de savoir si le

unreasonable search and seizure found in s. 8 (the Province appeal).

[4] As I will explain, I agree with the courts below. The ARP scheme is valid provincial legislation. Moreover, s. 11 of the *Charter* is not engaged as the provincial regime does not create an “offence”. However, I would uphold the chambers judge’s finding that the scheme as it was constituted from September 2010 to June 2012 violated the s. 8 rights of drivers subject to a roadside breath demand who subsequently registered a “fail” on the approved screening device (ASD), and is not saved by s. 1.

II. Judicial History

[5] Each of the drivers in the Province appeal received prohibitions under the ARP scheme in British Columbia. Jamie Chisholm, Carol Beam and Scott Roberts provided a breath sample into an ASD and registered a “fail”. Mr. Goodwin failed to provide an adequate breath sample. Each of the drivers was prohibited from driving for 90 days, had his or her vehicle impounded for 30 days, and was required to pay monetary penalties and fees. Three of the drivers were also referred to remedial programs, which the chambers judge found was a routine consequence imposed for blowing a “fail”.¹

[6] Before the Supreme Court of British Columbia, the petitioners argued that the ARP scheme (1) was *ultra vires* the province; (2) violated s. 11(d) of the *Charter*; (3) infringed s. 8 of the *Charter*; (4) violated s. 10(b) of the *Charter*; and (5) such violations were not justified under s. 1 of the *Charter*.

[7] The chambers judge, Sigurdson J., found that the ARP scheme is *intra vires* — within the legislative

RIAC fait intervenir et viole la protection offerte par l’art. 8 contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives (le pourvoi de la Province).

[4] Comme je l’expliquerai, je suis d’accord avec les tribunaux d’instance inférieure. Le RIAC constitue de la législation provinciale valide. Qui plus est, l’art. 11 de la *Charte* n’entre pas en jeu puisque le régime provincial ne crée pas une infraction. Je suis toutefois d’avis de confirmer la conclusion du juge en chambre selon laquelle le régime en vigueur de septembre 2010 à juin 2012 violait les droits garantis par l’art. 8 aux conducteurs sommés de répondre à une demande d’alcootest qui ont obtenu par la suite le résultat « échec » sur l’appareil de détection approuvé (ADA), et n’était pas sauvegardé par l’article premier.

II. Historique judiciaire

[5] Chacun des conducteurs en cause dans le pourvoi de la Province a été condamné à une interdiction de conduire en application du RIAC en Colombie-Britannique. Jamie Chisholm, Carol Beam et Scott Roberts ont fourni un échantillon d’haleine dans un ADA et ont échoué au test. Monsieur Goodwin n’a pas fourni un échantillon d’haleine adéquat. Chacun des conducteurs a été condamné à une interdiction de conduire pendant 90 jours et a été contraint de payer des amendes et des frais. Leur véhicule a également été saisi pendant 30 jours. Trois des conducteurs ont aussi été contraints de participer à un programme correctif qui, selon le juge en chambre, est une sanction systématiquement imposée aux conducteurs ayant échoué au test¹.

[6] Devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique, les requérants ont fait valoir que le RIAC (1) excédait la compétence de la province; (2) violait l’al. 11d) de la *Charte*; (3) contrevenait à l’art. 8 de la *Charte*; (4) violait l’al. 10b) de la *Charte*; et que (5) ces violations n’étaient pas justifiées au sens de l’article premier de la *Charte*.

[7] Selon le juge en chambre Sigurdson, le RIAC relève de la compétence législative de la province, et

¹ R.F. (B.C.), at para. 27; 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229 (“chambers judge’s reasons”).

¹ m.i. (C.-B.), par. 27; 2011 BCSC 1639, 27 B.C.L.R. (5th) 229 (« motifs du juge en chambre »).

competence of — the province and that ss. 11(d) and 10(b) are not ultimately infringed. However, he concluded that the ARP scheme violates s. 8 of the *Charter*. He subsequently clarified that the s. 8 infringement arises only from the screening device registering a “fail” reading over 0.08, and not from a refusal to provide a breath sample. The chambers judge declared the infringing part of the ARP scheme invalid, and suspended the declaration until June 30, 2012: 2011 BCSC 1783, 249 C.R.R. (2d) 368. His decision was upheld on appeal to the British Columbia Court of Appeal: *Sivia v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1.

III. The Provincial Legislative Scheme

[8] British Columbia has had an administrative driving prohibition (ADP) scheme since 1997, as ss. 94.1 to 94.6 of the *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318 (*MVA*). Under this earlier regime, which remains in force, police officers are required to serve a notice of driving prohibition where they have reasonable and probable grounds, on the basis of a breath or blood analysis, to believe that the driver of a motor vehicle has a blood alcohol concentration of more than 80 milligrams of alcohol in 100 millilitres of blood: *MVA*, s. 94.1(1). In practice, the grounds for serving a notice of prohibition under the ADP arise from breath analysis by an approved instrument (also known as a breathalyser) conducted at a police station: chambers judge’s reasons, at para. 55. A notice of driving prohibition served under this scheme takes effect 21 days later, for a duration of 90 days: *MVA*, s. 94.2(1). The same consequences follow where a driver fails or refuses, without reasonable excuse, to provide a breath sample: *MVA*, s. 94.1(1)(b).

[9] This scheme is similar to other provincial schemes across the country.² It was upheld as constitutional, as regards both division of powers and s. 7

² See *Highway Traffic Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, ss. 277.2 et seq.; and *Highway Safety Code*, CQLR, c. C-24.2, ss. 202.4 et seq.

il n’y a pas, en fin de compte, atteinte aux al. 11(d) et 10(b). Il a toutefois conclu que le RIAC viole l’art. 8 de la *Charte*. Il a subséquemment précisé qu’il y a atteinte à l’art. 8 seulement lorsque le résultat affiché par l’appareil de détection est supérieur à 0,08 et non lorsqu’il y a refus de fournir un échantillon d’haleine. Le juge en chambre a déclaré invalide la partie attentatoire du RIAC et a suspendu la déclaration d’invalidité jusqu’au 30 juin 2012 : 2011 BCSC 1783, 249 C.R.R. (2d) 368. Sa décision a été confirmée en appel par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique : *Sivia c. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2014 BCCA 79, 55 B.C.L.R. (5th) 1.

III. Le régime législatif provincial

[8] La Colombie-Britannique avait instauré un régime d’interdiction administrative de conduire (IAC) en 1997, constitué des art. 94.1 à 94.6 de la *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318 (*MVA*). Selon ce régime plus ancien, qui est toujours en vigueur, les policiers sont tenus de signifier un avis d’interdiction de conduire lorsqu’ils ont des motifs raisonnables et probables de croire, sur le fondement d’une analyse d’haleine ou de sang, que le conducteur d’un véhicule à moteur a une alcoolémie supérieure à 80 milligrammes d’alcool par 100 millilitres de sang : *MVA*, par. 94.1(1). Dans les faits, les motifs justifiant la signification d’un avis d’interdiction en application du régime d’IAC découlent d’une analyse d’haleine effectuée au moyen d’un instrument approuvé (aussi connu sous le nom d’alcootest) dans un poste de police : motifs du juge en chambre, par. 55. L’avis d’interdiction de conduire signifié en application de ce régime prend effet 21 jours plus tard, pour une durée de 90 jours : *MVA*, par. 94.2(1). Les mêmes conséquences s’ensuivent lorsqu’un conducteur omet ou refuse, sans excuse raisonnable, de fournir un échantillon d’haleine : *MVA*, al. 94.1(1)(b).

[9] Ce régime est similaire à d’autres régimes provinciaux au pays². Il a été déclaré constitutionnel, tant au regard du partage des pouvoirs qu’au regard

² Voir *Highway Traffic Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. H-5, art. 277.2 et suiv.; *Code de la sécurité routière*, RLRQ, c. C-24.2, art. 202.4 et suiv.

of the *Charter*, in *Buhlers v. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207.

[10] The introduction of the new ARP scheme in 2010 marked a shift in British Columbia's approach to the regulation of drunk driving. Instead of relying on the use of breathalyser tests at the police station, driving prohibitions would now be issued following a roadside analysis, using an ASD. While a "fail" reading captures the same blood alcohol concentration that triggers a prohibition under the ADP scheme, a concentration of 0.05 to 0.08, detected through a "warn" reading, would now also result in the issuing of a roadside suspension, although for a shorter duration. Similar to the earlier scheme, a "fail" reading and a driver's refusal or failure to provide a sample both result in a 90-day suspension: *MVA*, s. 215.43(2). A "warn" reading results in a shorter suspension of between 3 and 30 days, depending on whether the driver has previously been served with a prohibition: *MVA*, s. 215.43(1). All prohibitions take effect immediately upon being served on a driver: *MVA*, ss. 215.41(6) and 215.43(3).

[11] Unlike the earlier ADP, the ARP scheme imposes additional consequences beyond the normal costs associated with the prohibition itself, such as a reinstatement fee. The chambers judge found that a driver who registers a "fail" or fails to provide a sample faces penalties and costs totalling over \$4,000, in addition to the 90-day suspension: para. 56. Drivers subject to a 30 or 90 day suspension also face mandatory vehicle impoundment: *MVA*, s. 215.46(2).

[12] The ARP scheme as enacted in 2010 also differs from the predecessor regime with respect to the scope of available review. The ADP scheme would permit the Superintendent of Motor Vehicles to consider whether a driver's blood alcohol concentration was in fact above 0.08, whereas the ARP scheme

de l'art. 7 de la *Charte*, dans l'arrêt *Buhlers c. Superintendent of Motor Vehicles (B.C.)*, 1999 BCCA 0114, 119 B.C.A.C. 207.

[10] L'introduction du nouveau RIAC en 2010 a marqué un tournant dans la méthode employée par la Colombie-Britannique pour régler la conduite en état d'ébriété. Plutôt que d'être fondées sur les résultats de l'alcootest obtenus au poste de police, les interdictions de conduire seraient désormais imposées à la suite d'une analyse effectuée lors d'un contrôle routier au moyen d'un ADA. Bien que le résultat « échec » corresponde à l'alcoolémie qui débouche sur une interdiction en application du régime d'IAC, un taux de 0,05 à 0,08 détecté par le résultat « avertissement » entraînerait désormais aussi une suspension de permis, mais pour une durée plus courte. Tout comme dans le cas du régime précédent, le résultat « échec » ainsi que le refus ou l'omission du conducteur de fournir un échantillon entraînent tous deux une suspension de 90 jours : *MVA*, par. 215.43(2). Le résultat « avertissement » se traduit par une suspension plus courte de 3 à 30 jours, selon que le conducteur ait précédemment reçu signification d'une interdiction : *MVA*, par. 215.43(1). Toutes les interdictions prennent effet immédiatement après leur signification au conducteur : *MVA*, par. 215.41(6) et 215.43(3).

[11] Contrairement au premier régime d'IAC, le RIAC impose d'autres sanctions en plus des coûts habituels associés à l'interdiction elle-même, comme le droit de rétablissement. D'après le juge en chambre, le conducteur qui échoue au test ou qui ne fournit pas d'échantillon s'expose à des sanctions et à des frais totalisant plus de 4 000 \$, auxquels s'ajoute la suspension de 90 jours : par. 56. Les conducteurs qui font l'objet d'une suspension de 30 ou de 90 jours s'exposent en outre à la saisie obligatoire du véhicule : *MVA*, par. 215.46(2).

[12] Le RIAC établi en 2010 diffère également de son prédécesseur en ce qui a trait à l'étendue du contrôle. Le régime d'IAC permettait au Surintendant d'examiner si l'alcoolémie du conducteur était bel et bien supérieure à 0,08, alors que le RIAC limitait les motifs de contrôle aux questions de savoir

limited the grounds of review to whether the applicant was a driver, whether (in the case of a “warn”) the prohibition was in fact a subsequent prohibition, and, whether the approved screening device registered a “warn” or a “fail”, or alternatively, whether the driver failed or refused, without reasonable excuse, to provide a breath sample: chambers judge’s reasons, at para. 57; *MVA*, s. 215.5.

[13] The scheme was amended in 2012 subsequent to the chamber judge’s decision, and now requires that a police officer inform a driver of her right to request and be provided a second ASD test, and, where two samples are provided, the lower of the two results is the basis for a driving prohibition: *MVA*, s. 215.42. It also expands the grounds on which a driver may challenge a prohibition: *MVA*, s. 215.5. Under the amended ARP scheme, the police officer’s report to the Superintendent must be sworn, and police must now provide the Superintendent with information relating to the calibration of the ASD: *MVA*, s. 215.47. These amendments are not challenged in these appeals.

IV. Issues

[14] The appeals raise four constitutional issues. The first is a matter of the division of powers between the federal and provincial governments: Is the ARP scheme as enacted in 2010 *ultra vires* British Columbia as being exclusively within the federal government’s criminal law power under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

[15] If the ARP scheme is within British Columbia’s legislative competence, the remaining issues concern its compliance with ss. 8 and 11(d) of the *Charter*.³ If the legislative scheme infringes either of these *Charter* rights, this Court must also determine whether the infringement is a reasonable limit justified under s. 1.

³ The s. 10(b) issue was not appealed.

si la personne était en fait un conducteur, si (dans le cas d’un « avertissement ») l’interdiction était en fait une interdiction subséquente et si l’appareil de détection approuvé affichait un « avertissement » ou un « échec » ou, subsidiairement, si le conducteur avait omis ou refusé, sans excuse raisonnable, de fournir un échantillon d’haleine : motifs du juge en chambre, par. 57; *MVA*, art. 215.5.

[13] Le régime a été modifié en 2012, après la décision du juge en chambre, et il exige désormais que le policier informe le conducteur de son droit de demander une deuxième analyse faite au moyen d’un ADA et d’en obtenir une. Lorsque deux échantillons sont fournis, le plus faible résultat des deux analyses sert de fondement à l’interdiction de conduire : *MVA*, art. 215.42. Le régime élargit aussi les motifs pour lesquels un conducteur peut contester une interdiction : *MVA*, art. 215.5. Suivant le RIAC modifié, le rapport que le policier remet au Surintendant doit être fait sous serment, et la police doit désormais lui fournir des renseignements sur le calibrage de l’ADA : *MVA*, art. 215.47. Ces modifications ne sont pas contestées en l’espèce.

IV. Questions en litige

[14] Les pourvois soulèvent quatre questions constitutionnelles. La première touche le partage des compétences entre le fédéral et les provinces : le RIAC, tel qu’il a été établi en septembre 2010, outre-passe-t-il la compétence de la Colombie-Britannique parce qu’il relève exclusivement de la compétence en matière de droit criminel que confère au gouvernement fédéral le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

[15] Si le RIAC ressortit à la compétence législative de la Colombie-Britannique, les autres questions portent sur sa conformité à l’art. 8 et à l’al. 11(d) de la *Charte*.³ Si le régime législatif porte atteinte à l’un ou l’autre de ces droits garantis par la *Charte*, la Cour doit également décider si cette atteinte constitue une limite raisonnable justifiée au sens de l’article premier.

³ La question de l’al. 10(b) n’a pas été portée en appel.

V. Analysis

A. *Is the ARP Scheme Ultra Vires the Province?*

[16] Under the *Constitution Act, 1867*, the federal government exercises exclusive jurisdiction over the criminal law and procedure (s. 91(27)), while each province exercises exclusive jurisdiction over property and civil rights in the province (s. 92(13)).

[17] Mr. Goodwin argues that the ARP scheme is *ultra vires* the Province of British Columbia, as its pith and substance is to replace the *Criminal Code*'s impaired driving provisions with a regime of automatic and severe penalties. He asserts that the purpose of the scheme is punitive, as it seeks to reduce enforcement costs by removing procedural rights. Its practical effect, he submits, is to oust the criminal law.

[18] The Province counters that the ARP scheme is a valid exercise of the Province's jurisdiction to legislate in the area of property and civil rights under s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. In the Province's view, *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, and this Court's other decisions confirming the validity of provincial impaired driving regimes provide a complete answer to the drivers' claim that the ARP scheme is *ultra vires*.

[19] Mr. Goodwin says that this case should be distinguished from *Egan* and other decisions upholding provincial regimes. Those regimes, he says, were intended to create a parallel scheme of licensing, not to impact the application and enforcement of the *Criminal Code*. By contrast, the ARP scheme creates both the penalties and the means to investigate who should be penalized, effectively removing the more onerous and protective processes associated with criminal investigations and prosecutions: chambers judge's reasons, at paras. 69-73.

V. Analyse

A. *Le RIAC excède-t-il la compétence de la province?*

[16] Suivant la *Loi constitutionnelle de 1867*, le gouvernement fédéral exerce une compétence exclusive sur la loi criminelle et la procédure en matière criminelle (par. 91(27)), tandis que chaque province exerce une compétence exclusive sur la propriété et les droits civils à l'intérieur de son territoire (par. 92(13)).

[17] Monsieur Goodwin fait valoir que le RIAC excède la compétence de la province de la Colombie-Britannique puisque, de par son caractère véritable, il vise à remplacer les dispositions du *Code criminel* en matière de conduite avec facultés affaiblies par un régime de sanctions automatiques et lourdes. Il affirme que l'objectif du régime est punitif, car il vise à réduire les frais d'application de la loi en supprimant des droits procéduraux. Toujours selon M. Goodwin, le régime a pour effet pratique d'écarter le droit criminel.

[18] La Province réplique que le RIAC constitue un exercice valable de son pouvoir de légiférer dans le domaine de la propriété et des droits civils en vertu du par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. D'après la Province, l'arrêt *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396, ainsi que les autres arrêts de la Cour qui confirment la validité des régimes provinciaux régissant la conduite avec facultés affaiblies, répondent entièrement à la prétention des conducteurs selon laquelle le RIAC est *ultra vires*.

[19] Monsieur Goodwin affirme qu'il faudrait établir une distinction entre la présente affaire et l'arrêt *Egan* ainsi que les autres arrêts confirmant les régimes provinciaux. Ces régimes visaient, dit-il, à créer un mécanisme parallèle de délivrance de permis, et non à influencer sur l'application du *Code criminel*. À l'opposé, le RIAC prévoit à la fois les sanctions et les moyens de déterminer qui devrait être puni, supprimant ainsi les formalités plus lourdes et protectrices associées aux enquêtes et aux poursuites criminelles : motifs du juge en chambre, par. 69-73.

[20] This argument was rejected in the courts below. For the reasons that follow, I agree. Mr. Goodwin misapprehends the nature of the division of power analysis. While purpose and effect are relevant considerations, neither is determinative. A proper analysis considers both purpose and effect in order to determine first what the “matter” of the legislation is, and second whether the “matter” falls within a head of provincial power.

[21] The “matter” of a law is its true character — that is, its pith and substance: *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p. 481. The law’s purpose and its legal and practical effects can help identify the matter: *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 14, [2015] 1 S.C.R. 693, at para. 29; *Reference re Securities Act*, 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, at paras. 63-64; *Quebec (Attorney General) v. Lacombe*, 2010 SCC 38, [2010] 2 S.C.R. 453, at para. 20.

[22] The core of Mr. Goodwin’s submission is that the ARP scheme is nothing more than crime control dressed up as licensing. In his view, the Province’s purpose in enacting this scheme was to provide a criminal law response to drunk driving without engaging the *Charter* and its attendant procedural protections: A.F. (Goodwin), at paras. 74-78.

[23] This is essentially an argument that the ARP scheme is a colourable attempt at invading the federal criminal law. Of course, it is the substance and not the form of the law that defines its true character. As this Court emphasized in *Quebec (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, courts must take care “not to endorse a ‘colourable’ statute, that is, one that in form appears to relate to a matter within the legislative competence of the enacting order of government, but in substance addresses a matter falling outside its competence”: para. 31; see also P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5th ed. Supp.), at pp. 15-19; *Reference re Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 S.C.R. 297.

[20] Cet argument a été rejeté par les tribunaux d’instance inférieure. Pour les motifs qui suivent, je suis du même avis. Monsieur Goodwin se méprend sur la nature de l’analyse du partage des compétences. Bien que l’objectif et l’effet soient des facteurs pertinents, ni l’un ni l’autre n’est déterminant. Pour effectuer une analyse adéquate, il convient d’étudier l’objectif et l’effet de la loi pour en identifier d’abord la « matière » et, ensuite, d’examiner si cette « matière » relève d’un chef de compétence provinciale.

[21] La « matière » d’une loi est son caractère véritable : *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 481. L’objet de la loi et ses effets juridiques et concrets peuvent aider à en identifier la matière : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, [2015] 1 R.C.S. 693, par. 29; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837, par. 63-64; *Québec (Procureur général) c. Lacombe*, 2010 CSC 38, [2010] 2 R.C.S. 453, par. 20.

[22] Monsieur Goodwin soutient principalement que le RIAC ne vise qu’à réprimer la criminalité sous le couvert d’un régime de délivrance de permis. À son avis, en adoptant ce régime, la Province avait pour objectif de s’attaquer à l’ivresse au volant par le droit criminel sans mettre en cause la *Charte* et les mesures de protection procédurales qui en découlent : m.a. (Goodwin), par. 74-78.

[23] Il affirme essentiellement que le RIAC est une tentative déguisée d’empiéter sur le droit criminel fédéral. Bien entendu, c’est le fond et non la forme de la loi qui définit son caractère véritable. Comme l’a souligné la Cour dans l’arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, les tribunaux doivent prendre garde « de donner leur aval à une loi “déguisée”, c’est-à-dire une loi qui, de par sa forme, semble porter sur une matière ressortissant à la compétence législative de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée, mais qui traite au fond d’une matière dépassant sa compétence » : par. 31; voir également P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd. suppl.), p. 15-19; *Renvoi relatif à l’Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 R.C.S. 297.

[24] However, whether or not an impugned law is alleged to be colourable, the fundamental pith and substance analysis remains the same. The impact of provincial legislation on *Charter* rights may be relevant to this analysis, but it is not determinative. This Court has cautioned that the purpose of legislation cannot be confused with the means chosen to carry out the purpose: *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, at para. 25. The fact that the means used to achieve a provincial purpose may engage different, or fewer, *Charter* protections than the means used to achieve a related federal purpose does not necessarily imply that the provincial *purpose* was to avoid or undermine *Charter* protections.

[25] I agree with the chambers judge that the Province's purpose in enacting the ARP scheme was not to oust the criminal law, but rather to prevent death and serious injury on public roads by removing drunk drivers and deterring impaired driving. The ARP scheme is part of the *MVA*, which establishes a regulatory regime setting the terms and conditions of driver licensing in British Columbia. It continues British Columbia's ongoing efforts to stem the tide of drunk-driving related incidents in the province. The ARP scheme was introduced "as a means of reducing the body count on B.C.'s highways" in the face of an increase in drunk-driving accidents and deaths: British Columbia, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, No. 1, 2nd Sess., 39th Parl., April 27, 2010, at p. 4871, per Hon. M. de Jong. Although Mr. Goodwin argues that such statements conceal the scheme's true purpose of removing drivers' procedural rights, both the legislative history and the statutory scheme support finding that the ARP scheme was enacted to enhance highway safety.

[26] Mr. Goodwin also challenges the ARP scheme on the basis that its legal and practical effects go beyond British Columbia's constitutional

[24] Cependant, que l'on prétende ou non qu'une loi contestée est déguisée, l'analyse de son caractère véritable demeure la même. L'incidence de la loi provinciale sur les droits garantis par la *Charte* peut être pertinente dans cette analyse, mais elle n'est pas déterminante. La Cour a averti qu'on ne saurait confondre l'objet d'une loi et les moyens choisis pour réaliser l'objet : *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569, par. 25. La possibilité que les moyens employés pour atteindre un objectif provincial fassent entrer en jeu des protections conférées par la *Charte* différentes ou moins nombreuses que dans le cas des moyens utilisés pour réaliser l'objectif fédéral connexe n'implique pas nécessairement que l'*objectif* provincial était d'échapper à ces protections ou de les miner.

[25] À l'instar du juge en chambre, j'estime que la Province, en instaurant le RIAC, avait pour objectif non pas d'écarter le droit criminel, mais plutôt d'empêcher les décès et les blessures graves sur les chemins publics en chassant les conducteurs en état d'ébriété et en décourageant la conduite avec facultés affaiblies. Le RIAC fait partie de la *MVA*, qui établit un régime réglementaire fixant les modalités et conditions de la délivrance des permis de conduire en Colombie-Britannique. Il s'inscrit dans la foulée des efforts déployés constamment par la Colombie-Britannique pour endiguer la vague d'incidents liés à l'ivresse au volant dans la province. Le RIAC a été mis en place [TRADUCTION] « comme moyen de réduire les pertes de vie sur les routes de la Colombie-Britannique » en raison d'une augmentation du nombre d'accidents et de décès causés par l'ivresse au volant : Colombie-Britannique, *Official Report of Debates of the Legislative Assembly (Hansard)*, vol. 16, n° 1, 2^e sess., 39^e lég., 27 avril 2010, p. 4871, l'hon. M. de Jong. Malgré les prétentions de M. Goodwin selon lesquelles ces déclarations dissimulent l'objet véritable du régime d'éliminer les droits procéduraux des conducteurs, l'historique législatif et le régime législatif permettent de conclure que le RIAC a été instauré pour accroître la sécurité routière.

[26] Monsieur Goodwin conteste également le RIAC au motif que ses effets juridiques et concrets vont au-delà des pouvoirs constitutionnels de la

powers. In Mr. Goodwin's view, the penalties under the ARP scheme are the "toughest" in Canada, thus giving the scheme a punitive character, one properly associated with the criminal law. However, the imposition of significant financial penalties and the loss of important privileges do not necessarily make legislation punitive. The legal effects can act as a deterrent to serve the goal of highway safety. Both are compatible with a regulatory licensing regime.

[27] In terms of practical effects, Mr. Goodwin submits that the ARP scheme ousts the criminal law. Noting this Court's admonition at para. 40 of *Chatterjee v. Ontario (Attorney General)*, 2009 SCC 19, [2009] 1 S.C.R. 624, that the province can legislate "so long as those measures are taken in relation to a head of provincial competence and do not compromise the proper functioning of the *Criminal Code*", he relies on evidence suggesting that, since the introduction of the ARP regime, the police have chosen to enforce the provincial ARP scheme instead of the federal criminal law sanctions against impaired driving. This, he argues, differentiates those provincial schemes that complement the criminal provisions from the ARP scheme, which supplants the criminal provisions.

[28] As the chambers judge noted, the fact that the police have tended to enforce the provincial ARP scheme rather than the criminal law is certainly a factor to consider in the pith and substance analysis. However, it is not determinative. As this Court noted in *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2, the common law duties of police include the protection of life and property and "the duty to control traffic on the public roads": p. 12. Police officers have responsibility both for enforcing the criminal law and for seeking to maintain safety on the roads through the enforcement of provincial highway safety laws. The fact that they exercise their discretion to enforce one of these laws rather than another is consistent with police discretion generally. Such discretion is essential, allowing officers to apply the law to real world situations in a fair manner: *R. v. Beaudry*, 2007 SCC 5, [2007] 1 S.C.R. 190, at para. 3. A provincial enactment that allows police

Colombie-Britannique. À son avis, les sanctions prévues par le RIAC sont les [TRADUCTION] « plus sévères » au Canada, ce qui confère au régime un caractère punitif que l'on associe à juste titre au droit criminel. Toutefois, l'imposition de sanctions pécuniaires élevées et la perte de privilèges importants ne rendent pas forcément la loi punitive. Les conséquences juridiques peuvent servir de moyens de dissuasion pour réaliser l'objectif de sécurité routière. Les deux sont compatibles avec un régime de délivrance de permis réglementaire.

[27] Pour ce qui est des effets concrets, M. Goodwin soutient que le RIAC écarte le droit criminel. Signalant la mise en garde de la Cour au par. 40 de l'arrêt *Chatterjee c. Ontario (Procureur général)*, 2009 CSC 19, [2009] 1 R.C.S. 624, selon laquelle la province peut légiférer « pour autant que ces mesures soient permises sous un chef de compétence provincial et ne portent pas atteinte à l'application du *Code criminel* », il s'appuie sur des éléments de preuve tendant à indiquer que, depuis l'établissement du RIAC, la police a choisi d'appliquer ce régime provincial plutôt que les sanctions prévues par le droit criminel fédéral contre la conduite avec facultés affaiblies. Selon lui, cela différencie les régimes provinciaux qui complètent les dispositions criminelles du RIAC, qui supplantent ces dispositions.

[28] Comme l'a signalé le juge en chambre, le fait que la police tend à appliquer le RIAC provincial plutôt que le droit criminel est certainement un facteur à prendre en compte dans l'analyse du caractère véritable. Or, ce facteur n'est pas déterminant. Comme l'a relevé la Cour dans l'arrêt *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, les devoirs qu'a la police selon la common law comprennent la protection de la vie des personnes et des biens et « l'obligation de surveiller la circulation sur les routes » : p. 12. Les policiers sont chargés d'appliquer le droit criminel et de maintenir la sécurité sur les routes en appliquant les lois provinciales en matière de sécurité routière. Le fait qu'ils exercent leur pouvoir discrétionnaire d'appliquer une de ces lois plutôt qu'une autre est conforme au pouvoir discrétionnaire de la police en général. Ce pouvoir discrétionnaire est essentiel puisqu'il permet aux policiers d'appliquer le droit aux situations concrètes de manière équitable : *R. c.*

to make a discretionary decision about whether to enforce the *Criminal Code* or the *MVA* in particular circumstances is not one that “compromise[s] the proper functioning of the *Criminal Code*”: see *Chatterjee*, at para. 40.

[29] At the end of the day, the purposes and effects of a law must be considered together, rather than in isolation, to determine its pith and substance. No doubt the ARP scheme has incidental impacts on criminal law. No doubt it targets, in part, specific criminal activity and imposes serious consequences, without the protections attendant on criminal investigations and prosecutions. However, the consequences relate to the regulation of driving privileges. In my view, the chambers judge was correct in characterizing the pith and substance of the ARP scheme as “the licensing of drivers, the enhancement of highway traffic safety, and the deterrence of persons from driving on highways when their ability is impaired by alcohol”: chambers judge’s reasons, at para. 74.

[30] Once the matter has been identified, the next step consists of classifying the legislation or provision in relation to the division of legislative power in the Constitution. This will establish whether it is within the legislative competence of the enacting level of government.

[31] A long line of jurisprudence establishes the scope of provincial legislative power regarding the regulation of highway traffic. Since *Egan*, this Court has recognized that provinces may legislate regarding drunk driving pursuant to s. 92 of the *Constitution Act, 1867*: see, e.g., *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *O’Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5. As this Court underlined in *Chatterjee*, “[d]runk drivers create public safety hazards on provincial highways and their accidents impose costs by way of examples on the provincial health system and provincial police and highway services”: para. 41. Provinces thus have an important role in ensuring highway safety, which includes

Beaudry, 2007 CSC 5, [2007] 1 R.C.S. 190, par. 3. Un texte de loi provincial qui permet aux policiers de prendre la décision discrétionnaire d’appliquer soit le *Code criminel*, soit la *MVA* dans une situation particulière n’en est pas un qui « port[e] [. . .] atteinte à l’application du *Code criminel* » : voir *Chatterjee*, par. 40.

[29] En définitive, il faut examiner les objectifs et les effets d’une loi ensemble plutôt qu’isolément pour déterminer son caractère véritable. Il ne fait aucun doute que le RIAC a des répercussions indirectes sur le droit criminel. Il vise sans aucun doute, en partie, une activité criminelle précise et impose de lourdes sanctions, sans offrir les protections inhérentes aux enquêtes et aux poursuites criminelles. Toutefois, les sanctions se rapportent à la réglementation des privilèges du conducteur. À mon avis, le juge en chambre a décrit avec raison le caractère véritable du RIAC comme [TRADUCTION] « la délivrance de permis de conduire, le renforcement de la sécurité routière et le fait de dissuader les gens de conduire sur les routes avec les facultés affaiblies par l’alcool » : motifs du juge en chambre, par. 74.

[30] Une fois la matière identifiée, la prochaine étape consiste à classer la loi ou la disposition au regard du partage des pouvoirs législatifs prévu dans la Constitution. Cela permettra d’établir si la loi ou la disposition relève de la compétence législative de l’ordre de gouvernement qui l’a adoptée.

[31] Un long courant jurisprudentiel établit l’étendue de la compétence législative provinciale en matière de réglementation de la circulation routière. Depuis l’arrêt *Egan*, la Cour reconnaît aux provinces le droit de légiférer à propos de la conduite en état d’ébriété en vertu de l’art. 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* : voir, p. ex., *Validity of Section 92(4) of The Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *O’Grady c. Sparling*, [1960] R.C.S. 804; *Ross c. Régistrare des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5. Comme l’a souligné la Cour dans l’arrêt *Chatterjee*, « [l]es conducteurs en état d’ébriété sont des dangers pour la sécurité publique sur les routes provinciales, et leurs accidents entraînent des coûts, par exemple pour les systèmes de santé provinciaux, la police provinciale et les services routiers » : par. 41.

regulating who is able to drive and removing dangerous drivers from the roads.

[32] Provincial drunk-driving programs and the criminal law will often be interrelated. Some provincial schemes have relied incidentally on criminal convictions: see *Egan and Ross*. A number of provincial courts of appeal have also upheld schemes that are not dependent on criminal convictions but rely incidentally on *Criminal Code* provisions: *Buhlers*; *Gonzalez v. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73 (C.A.). This jurisprudence makes clear that a provincial statute will not invade the federal power over criminal law merely because its purpose is to target conduct that is also captured by the *Criminal Code*.

[33] This is consistent with the modern approach to federalism, which recognizes that areas of overlapping powers are unavoidable: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, at para. 42. As this Court has noted, courts should favour “the ordinary operation of statutes enacted by both levels of government” where it is possible to do so: *ibid.*, at para. 37 (emphasis in original). It is also of some import that the Attorney General of Canada intervenes to argue that this law is within provincial legislative authority: I.F., at para. 12. Where an Attorney General has intervened to support the exercise of jurisdiction of another legislature, this “invite[s] the Court to exercise caution before it finds that the impugned provisions of the Act are *ultra vires* the province”: *Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)*, 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, at para. 73; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at pp. 19-20.

Les provinces jouent donc un rôle important quand elles assurent la sécurité routière, notamment en décidant qui est en mesure de conduire et en chassant les conducteurs dangereux des routes.

[32] Les programmes provinciaux de lutte contre la conduite en état d'ébriété et le droit criminel sont souvent interreliés. Certains régimes provinciaux reposaient de façon accessoire sur des déclarations de culpabilité au criminel : voir *Egan et Ross*, précités. Plusieurs cours d'appel provinciales ont aussi confirmé des régimes qui, au lieu de dépendre de déclarations de culpabilité, sont fondés accessoirement sur des dispositions du *Code criminel* : *Buhlers*; *Gonzalez c. Driver Control Board (Alta.)*, 2003 ABCA 256, 330 A.R. 262; *Horsefield c. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73 (C.A.). Il ressort clairement de cette jurisprudence qu'une loi provinciale n'empiète pas sur la compétence fédérale en matière de droit criminel du seul fait qu'elle a pour objet de cibler une conduite qui est également visée par le *Code criminel*.

[33] Cette jurisprudence est conforme à la conception moderne du fédéralisme, laquelle reconnaît les inévitables chevauchements de compétences : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, par. 42. Comme l'a fait remarquer la Cour, les tribunaux devraient privilégier, dans la mesure du possible, « l'application régulière des lois édictées par les deux ordres de gouvernement » : *ibid.*, par. 37 (en italique dans l'original). Il importe également de préciser que le procureur général du Canada intervient pour faire valoir que cette loi relève de la compétence législative provinciale : m.i., par. 12. Lorsqu'un procureur général intervient pour appuyer l'exercice de la compétence d'une autre législature, « la Cour devrait se montrer prudente avant de conclure que les dispositions contestées excèdent la compétence de la province » : *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 73; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 19-20.

[34] The chambers judge reviewed the evidence and concluded that “there is a legitimate, substantial and pressing reason for the Province to regulate highway safety and the licensing of drivers to remove impaired drivers from the roads”: chambers judge’s reasons, at para. 84. I agree. The chambers judge concluded that the pith and substance of the ARP scheme is the licensing of drivers, the enhancement of traffic safety and the deterrence of persons from driving while impaired by alcohol. Again, I agree. While the ARP scheme represents a more aggressive approach by the Province than the ADP scheme, it nonetheless retains its character. As this Court noted in *Chatterjee*, deterrence can be a purpose of provincial law: para. 3. There can be no doubt that the matter falls within the provincial power over property and civil rights in the province. From a division of powers standpoint, the legislation is valid.

B. Does the ARP Scheme Create an “Offence” Within the Meaning of Section 11 of the Charter?

[35] Section 11 of the *Charter* guarantees certain procedural protections to individuals charged with an offence. Section 11(*d*) provides:

11. Any person charged with an offence has the right

. . . .

(*d*) to be presumed innocent until proven guilty according to law in a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal;

[36] The chambers judge concluded that the ARP scheme does not create an offence within the meaning of s. 11(*d*). The Court of Appeal upheld that decision.

[37] Mr. Goodwin submits that the ARP scheme both engages and infringes his rights under s. 11(*d*) of the *Charter*. He argues that the test for an “offence” under s. 11 must be purposive; the form of

[34] Le juge en chambre a examiné la preuve et conclu que [TRADUCTION] « la Province a des motifs légitimes, sérieux et urgents de réglementer la sécurité routière et la délivrance de permis de conduire afin de chasser les conducteurs aux facultés affaiblies des routes » : motifs du juge en chambre, par. 84. Je partage son avis. Le juge en chambre a conclu que le RIAC, de par son caractère véritable, vise à délivrer des permis de conduire, à renforcer la sécurité routière et à dissuader les gens de conduire avec les facultés affaiblies par l’alcool. Là encore, je suis d’accord. Bien que le RIAC constitue une mesure provinciale plus musclée que le régime d’IAC, il conserve néanmoins son caractère. Comme l’a fait remarquer la Cour dans *Chatterjee*, la dissuasion peut être un objectif du droit provincial : par. 3. Il ne fait aucun doute que la matière relève de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils dans la province. Du point de vue du partage des pouvoirs, la loi est valide.

B. Le RIAC crée-t-il une infraction visée par l’art. 11 de la Charte?

[35] L’article 11 de la *Charte* garantit certaines mesures de protection procédurales aux inculpés. Il prévoit ce qui suit à son al. *d*) :

11. Tout inculpé a le droit :

. . . .

d) d’être présumé innocent tant qu’il n’est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l’issue d’un procès public et équitable;

[36] Le juge en chambre a conclu que le RIAC ne crée pas une infraction visée par l’al. 11(*d*). La Cour d’appel a confirmé cette décision.

[37] Monsieur Goodwin soutient que le RIAC fait intervenir ses droits garantis par l’al. 11(*d*) de la *Charte* et y porte atteinte. Il affirme que le critère servant à déterminer s’il existe une infraction visée

proceedings should not be given undue weight; and the analysis should focus on whether the law's effects engage the public interest in suppressing crime and promoting public order and welfare: A.F., at paras. 88 and 91. In his view, the lower courts applied the analytical guide set out by this Court in *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737, in a formalistic way. Properly understood, Mr. Goodwin argues, the purpose of crime suppression engages s. 11 in hybrid regimes like the ARP scheme. He argues that the cumulative impact of the penalties demonstrates that the ARP scheme creates an offence.

[38] For its part, the Province submits that this Court's decision in *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, has already established that "proceedings undertaken to determine fitness to obtain or maintain a licence" are not offences under s. 11: p. 560. In its view, this is dispositive of the s. 11 issue. The ARP scheme is not by nature a penal or criminal proceeding and does not impose true penal consequences.

[39] I would not give effect to this ground of appeal. I agree with the courts below that the ARP scheme does not create an "offence" within the meaning of s. 11 of the *Charter*.

[40] This Court recently reviewed and reaffirmed the s. 11 analytical framework developed in *Wigglesworth* and *Martineau*: see *Guindon v. Canada*, 2015 SCC 41, [2015] 3 S.C.R. 3. In *Wigglesworth*, this Court concluded that s. 11 protections only apply to persons "prosecuted by the State for public offences involving punitive sanctions, i.e., criminal, quasi-criminal and regulatory offences, either federally or provincially enacted": p. 554. Writing for the majority, Wilson J. stated that a matter falls within s. 11 where "by its very nature it is a criminal proceeding" or where a conviction "may lead to a true penal consequence": p. 559. By contrast, administrative matters "instituted for the

par l'art. 11 doit être téléologique, qu'il ne faudrait pas accorder trop de poids à la forme des procédures et que l'analyse devrait être axée sur la question de savoir si les effets de la loi mettent en jeu l'intérêt public à réprimer la criminalité et à promouvoir l'ordre et le bien-être publics : m.a., par. 88 et 91. À son avis, les tribunaux d'instance inférieure ont appliqué d'une façon formaliste le guide d'analyse établi par la Cour dans *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737. Monsieur Goodwin estime que, lorsqu'on l'interprète correctement, l'objectif de répression de la criminalité fait intervenir l'art. 11 dans le cas des régimes hybrides comme le RIAC. Toujours selon lui, l'effet cumulatif des sanctions démontre que ce régime crée une infraction.

[38] Pour sa part, la Province soutient que la Cour a déjà établi, dans *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, que « les procédures engagées pour déterminer l'aptitude à obtenir ou à conserver un permis » ne constituent pas des infractions visées par l'art. 11 : p. 560. À son avis, cela règle la question de l'art. 11. Le RIAC n'est pas, de par sa nature même, une procédure pénale ou criminelle et n'impose pas de véritables conséquences pénales.

[39] Je suis d'avis de ne pas retenir ce moyen d'appel. Je conviens avec les tribunaux d'instance inférieure que le RIAC ne crée pas une infraction visée par l'art. 11 de la *Charte*.

[40] La Cour a récemment examiné et confirmé le cadre d'analyse fondé sur l'art. 11 établi dans les arrêts *Wigglesworth* et *Martineau* : voir *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41, [2015] 3 R.C.S. 3. Dans l'arrêt *Wigglesworth*, la Cour a conclu que les mesures de protection de l'art. 11 s'appliquent uniquement aux personnes « que l'État poursuit pour des infractions publiques comportant des sanctions punitives, c.-à-d. des infractions criminelles, quasi criminelles et de nature réglementaire, qu'elles aient été édictées par le gouvernement fédéral ou par les provinces » : p. 554. S'exprimant au nom de la majorité, la juge Wilson a affirmé qu'une affaire relève de l'art. 11 lorsque, « de par sa nature même,

protection of the public in accordance with the policy of a statute” do not attract s. 11 protections: p. 560.

[41] While administrative and criminal proceedings both have public purposes, they are fundamentally different. Administrative regimes “are primarily intended to maintain discipline, professional integrity and professional standards or to regulate conduct within a limited private sphere of activity”: *Wigglesworth*, at p. 560. Criminal matters, on the other hand, are public in nature, and aim to redress the wrong done to society by applying the principles of retribution and denunciation in an open courtroom. In *Martineau*, Fish J. set out three factors to consider when determining whether a proceeding is criminal in nature:

To determine the nature of the proceeding, the case law must be reviewed in light of the following criteria: (1) the objectives of the [legislation]; (2) the purpose of the sanction; and (3) the process leading to imposition of the sanction. [para. 24]

[42] In my view, the chambers judge properly applied the *Wigglesworth* and *Martineau* considerations. While I agree that an offence is defined by both procedural and substantive elements, I cannot view a proceeding under the ARP as “by its very nature . . . a criminal proceeding”.

[43] The ARP scheme imposes a driving prohibition coupled with a monetary penalty. It is not concerned with addressing the harm done to society in a public forum; instead, its focus is on the regulation of drivers and licensing, and the maintenance of highway safety. Although it has a relationship with the criminal law, in the sense that it relies on *Criminal Code* seizure powers and is administered

il s’agit d’une procédure criminelle » ou lorsqu’une déclaration de culpabilité « est susceptible d’entraîner une véritable conséquence pénale » : p. 559. À l’opposé, les procédures de nature administrative « engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d’une loi » ne font pas intervenir les mesures de protection prévues à l’art. 11 : p. 560.

[41] Bien que les procédures criminelles et celles de nature administrative servent toutes deux des objectifs publics, elles sont fondamentalement différentes. Les régimes administratifs « sont principalement destiné[s] à maintenir la discipline, l’intégrité professionnelle ainsi que certaines normes professionnelles, ou à réglementer la conduite dans une sphère d’activité privée et limitée » : *Wigglesworth*, p. 560. Les poursuites criminelles, en revanche, sont de nature publique et visent à réparer le tort causé à la société en appliquant les principes du châtement et de la réprobation en audience publique. Dans *Martineau*, le juge Fish a énoncé trois facteurs à prendre en compte au moment de déterminer si une procédure est de nature criminelle :

Pour déterminer la nature de la procédure, un examen de la jurisprudence sous l’éclairage des critères suivants s’impose : (1) les objectifs de la [loi]; (2) le but visé par la sanction; (3) le processus menant à la sanction. [par. 24]

[42] À mon sens, le juge en chambre a correctement appliqué les facteurs établis dans *Wigglesworth* et *Martineau*. Je reconnais qu’une infraction est définie tant par des éléments de procédure que des éléments de fond, mais je ne saurais considérer que la poursuite engagée en application du RIAC est, « de par sa nature même, [. . .] une procédure criminelle ».

[43] Le RIAC impose une interdiction de conduire de même qu’une sanction pécuniaire. Il ne vise pas à réparer en audience publique le tort causé à la société; il vise plutôt à encadrer les conducteurs et la délivrance de permis et à assurer la sécurité routière. Même si le régime a un lien avec le droit criminel, en ce sens qu’il dépend des pouvoirs de saisie prévus par le *Code criminel* et est appliqué par la police, il

by police, the scheme is more accurately characterized as a proceeding of an administrative nature. As the chambers judge noted, the proceedings arising under the ARP scheme do not take the form of prosecutions. No criminal records result. The proceedings are initiated by the drivers themselves. It is evident that the process is not criminal in the manner contemplated in *Martineau*: para. 45; see also *Guindon*, at paras. 63-65.

[44] Administrative regimes do not attract s. 11 protections: *Martineau*, at paras. 22-23. “This Court has often cautioned against the direct application of criminal justice standards in the administrative law area”: *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307, at para. 88.

[45] Nor are the consequences truly penal. While a 90-day suspension is a meaningful consequence for a licensing violation, and the approximately \$4,000 in possible costs and penalties are significant, they are not sufficient to engage the fair-trial rights embodied by s. 11 — rights that, after all, are some of the most fundamental in our legal system. I note that financial penalties considerably more severe than those at issue here have been found to not constitute true penal consequences: see, e.g., *Rowan v. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *Canada (Attorney General) v. United States Steel Corp.*, 2011 FCA 176, 333 D.L.R. (4th) 1; *Lavallee v. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295.

[46] Whether such penalties amount to penal consequences must of course be assessed relative to the conduct in question and the regulatory objective. The driving prohibition relates directly to the regulatory terms and conditions under which a person may be licensed to drive. Vehicle impoundment is directly related to the removal of drivers from the road, and drivers may apply to the Superintendent for review, including on compassionate and economic hardship grounds: *MVA*, ss. 262 and 263. The

est plus exact de le qualifier de procédure de nature administrative. Comme l’a noté le juge en chambre, les procédures découlant du RIAC ne prennent pas la forme de poursuites pénales. Aucun casier judiciaire n’en résulte. Les procédures sont engagées par les conducteurs eux-mêmes. De toute évidence, le processus n’est pas de nature criminelle suivant les critères énoncés dans *Martineau* : par. 45; voir aussi *Guindon*, par. 63-65.

[44] Les régimes administratifs ne font pas intervenir les mesures de protection de l’art. 11 : *Martineau*, par. 22-23. « Notre Cour a souvent fait des mises en garde contre l’application directe en droit administratif des normes de la justice criminelle » : *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307, par. 88.

[45] Les conséquences ne sont pas non plus véritablement pénales. Bien qu’une suspension de 90 jours représente une conséquence importante pour quiconque viole un régime de permis, et que l’imposition potentielle d’environ 4 000 \$ en frais et sanctions soit sévère, ces conséquences ne sont pas suffisantes pour mettre en jeu les droits à un procès équitable consacrés à l’art. 11 — des droits qui, après tout, sont parmi les plus fondamentaux de notre système juridique. Je signale que des sanctions pécuniaires bien plus sévères que celles en cause dans la présente affaire n’ont pas été considérées comme de véritables conséquences pénales : voir, p. ex., *Rowan c. Ontario Securities Commission*, 2012 ONCA 208, 110 O.R. (3d) 492; *United States Steel Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 176; *Lavallee c. Alberta Securities Commission*, 2010 ABCA 48, 474 A.R. 295.

[46] Bien entendu, la question de savoir si de telles pénalités sont assimilables à des conséquences pénales doit être évaluée à l’aune du comportement en cause et de l’objectif de réglementation. L’interdiction de conduire se rapporte directement aux modalités et conditions réglementaires selon lesquelles une personne peut être autorisée à conduire. La saisie de véhicule est directement liée à l’objectif de débarrasser la route de certains conducteurs, et les conducteurs peuvent présenter une demande de révision au

fine is capped at \$500: *Motor Vehicle Act Regulations*, B.C. Reg. 26/58, s. 43.09. The remaining costs are tied to the various remedial programs, including installation of an ignition interlock device, and are incidental to the scheme's objective of getting drivers and vehicles off the road. Such costs can hardly be considered to be penal, particularly when viewed in light of the public interest in removing a drunk driver from a roadway once detected.

[47] In summary, the ARP scheme does not create an "offence" within the meaning of s. 11 of the *Charter*. Thus, the protections of s. 11 are not engaged in this case.

C. *Does the ARP Scheme Infringe Section 8 of the Charter?*

[48] Section 8 of the *Charter* provides that "[e]veryone has the right to be secure against unreasonable search or seizure." This right is engaged where the state conducts a search or seizure that interferes with an individual's reasonable expectation of privacy. The expectation of privacy is a normative concept, reflecting the level of privacy that we, as a society, should reasonably expect in a given circumstance: *R. v. Quesnelle*, 2014 SCC 46, [2014] 2 S.C.R. 390, at para. 44; *R. v. Tessling*, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432, at para. 42. It is not merely a function of how much privacy a person may expect or enjoy with respect to their person, space or belongings. Where a search or seizure engages the protection of s. 8, a reviewing court must determine whether the search or seizure is reasonable. In this regard, (1) the search or seizure must be authorized by law, (2) the law itself must be reasonable, and (3) the search or seizure must be carried out in a reasonable manner: *R. v. Caslake*, [1998] 1 S.C.R. 51, at para. 10; *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, at p. 278. It is argued that neither of the first two requirements is met in this case.

Surintendant, notamment pour des motifs de compassion et de difficultés financières : *MVA*, art. 262 et 263. L'amende est plafonnée à 500 \$: *Motor Vehicle Act Regulations*, B.C. Reg. 26/58, art. 43.09. Les autres frais sont liés aux divers programmes correctifs, y compris l'installation d'un antidémarrateur, et ils sont accessoires à l'objectif du régime qui consiste à chasser certains conducteurs et véhicules de la route. On peut difficilement considérer ces frais comme étant d'ordre pénal, surtout à la lumière de l'intérêt du public à ce qu'un conducteur en état d'ébriété, une fois identifié, ne puisse pas prendre la route.

[47] En somme, le RIAC ne crée pas une infraction visée par l'art. 11 de la *Charte*. Par conséquent, les mesures de protection de l'art. 11 n'entrent pas en jeu en l'espèce.

C. *Le RIAC porte-t-il atteinte à l'art. 8 de la Charte?*

[48] L'article 8 de la *Charte* prévoit que « [c]hacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives. » Ce droit entre en jeu lorsque l'État fait une fouille, une perquisition ou une saisie qui porte atteinte à l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée. L'attente en matière de vie privée est un concept normatif qui reflète le niveau de protection de la vie privée auquel nous devrions, en tant que société, raisonnablement nous attendre dans une situation donnée : *R. c. Quesnelle*, 2014 CSC 46, [2014] 2 R.C.S. 390, par. 44; *R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432, par. 42. Il ne s'agit pas simplement du degré de protection de la vie privée auquel un particulier peut s'attendre ou dont il peut jouir à l'égard de sa personne, de son espace ou de ses biens. Lorsqu'une fouille, une perquisition ou une saisie met en jeu la protection de l'art. 8, la cour de révision doit décider si la fouille, la perquisition ou la saisie est raisonnable. À cet égard, (1) la fouille, perquisition ou saisie doit être autorisée par la loi; (2) la loi elle-même doit n'avoir rien d'abusif; (3) la fouille, perquisition ou saisie ne doit pas être effectuée d'une manière abusive : *R. c. Caslake*, [1998] 1 R.C.S. 51, par. 10; *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, p. 278. On soutient que ni l'une ni l'autre des deux premières conditions n'est remplie en l'espèce.

(1) Is Section 8 Engaged?

[49] Section 215.41(3) of the *MVA* provided at the relevant time:

(3) If, at any time or place on a highway or industrial road,

- (a) a peace officer makes a demand to a driver under the *Criminal Code* to provide a sample of breath for analysis by means of an approved screening device and the approved screening device registers a warn or a fail, and
- (b) the peace officer has reasonable grounds to believe, as a result of the analysis, that the driver's ability to drive is affected by alcohol,

the peace officer, or another peace officer, must,

- (c) if the driver holds a valid licence or permit . . . take possession of the driver's licence, permit . . . if the driver has it in his or her possession, and
- (d) serve on the driver a notice of driving prohibition.

[50] It is undisputed before this Court that the roadside breath demand constitutes a seizure within the meaning of s. 8 of the *Charter*.⁴

[51] It is also undisputed before this Court that drivers of vehicles have some expectation of privacy in their breath, even if a diminished one. The factors identified by this Court as "helpful markers" in *Tessling*, at paras. 43-62, support this conclusion. The seizure occurs in a vehicle (*R. v. Grant*, 2009 SCC 32, [2009] 2 S.C.R. 353, at paras. 111 and 113); in the highly regulated context of driving on a public highway (*R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, at pp. 647-48); and is relatively non-intrusive (*Grant*, at para. 111). While these factors support a diminished expectation of privacy, they do not eliminate any residual privacy interest in one's breath. Thus the demand to breathe into a roadside screening device constitutes a seizure that infringes

⁴ The respondents Chisholm et al. characterize the ARP scheme as a coupled search and seizure power: see R.F., at para. 39.

(1) L'article 8 entre-t-il en jeu?

[49] Le paragraphe 215.41(3) de la *MVA* prévoyait à l'époque :

[TRADUCTION]

(3) Si, en tout temps ou en tout lieu sur une route ou une route industrielle :

- (a) un agent de la paix ordonne à un conducteur en vertu du *Code criminel* de fournir un échantillon d'haleine pour analyse au moyen d'un appareil de détection approuvé et celui-ci affiche un avertissement ou un échec;
- (b) l'agent de la paix a des motifs raisonnables de croire, par suite de l'analyse, que les facultés du conducteur sont affaiblies par l'alcool,

l'agent de la paix, ou un autre agent de la paix, doit prendre les mesures suivantes :

- (c) si le conducteur détient un permis valide [. . .] prendre possession du permis du conducteur [. . .] si ce dernier l'a en sa possession;
- (d) signifier au conducteur un avis d'interdiction de conduire.

[50] Il n'est pas contesté devant la Cour que la demande d'alcootest constitue une saisie au sens de l'art. 8 de la *Charte*.⁴

[51] Personne ne conteste non plus devant la Cour que les conducteurs de véhicules ont une certaine attente en matière de vie privée concernant leur haleine, même si elle est réduite. Les facteurs qualifiés de « repères utiles » par la Cour aux par. 43-62 de l'arrêt *Tessling* étayaient cette conclusion. La saisie a lieu dans un véhicule (*R. c. Grant*, 2009 CSC 32, [2009] 2 R.C.S. 353, par. 111 et 113); dans le contexte très réglementé de la conduite automobile sur la voie publique (*R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, p. 647-648); et est relativement peu envahissante (*Grant*, par. 111). Bien que ces facteurs militent en faveur d'une attente réduite en matière de vie privée, ils n'éliminent pas le droit résiduel d'une personne à la protection de sa vie privée concernant

⁴ Les intimés Chisholm et autres qualifient le RIAC de pouvoir mixte de fouille, de perquisition et de saisie : voir m.i., par. 39.

on an individual's reasonable expectation of privacy. The protection of s. 8 is engaged.

(2) Is the Seizure Authorized by the Provincial Law?

[52] The Province argues that it is not the impugned provisions of the *MVA* that engage a driver's s. 8 rights because the ARP scheme does not itself authorize a seizure. Instead, the regime relies on s. 254(2) of the *Criminal Code* to authorize a roadside breath demand. In the Province's view, a challenge to the *Charter* compliance of the breath demand must therefore attack s. 254(2) of the *Criminal Code*, and not s. 215.41(3)(a) of the provincial *MVA*.

[53] I do not agree. Such a narrow understanding of whether the seizure is "authorized by law" would insulate the province from s. 8 scrutiny over any use of a *Criminal Code* search power. It would also be inconsistent with the flexible and purposive interpretation, focused on protecting people and not places, that s. 8 demands: *McKinlay Transport Ltd.*, at p. 647, per Wilson J.; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 158-59. The analysis of a search or seizure under s. 8 is a contextual inquiry: *R. v. Rodgers*, 2006 SCC 15, [2006] 1 S.C.R. 554, at para. 26. It requires regard to the purpose for which the seizure occurs, and to the statutory provisions that set out the grounds, means and consequences of the seizure. A search or seizure can be valid for one purpose and not for another.

[54] Although the Province relies on the *Criminal Code* to authorize the breath demand, the purpose and consequences of the seizure are established in the ARP scheme, in the *MVA*. The seizure thus takes its colour from the provincial legislation, and cannot be read in isolation from that scheme. For

son haleine. Ainsi, la demande de souffler dans un alcootest constitue une saisie qui porte atteinte à l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée. La protection de l'art. 8 entre en jeu.

(2) La saisie est-elle autorisée par la loi provinciale?

[52] La Province fait valoir que ce ne sont pas les dispositions contestées de la *MVA* qui font intervenir les droits garantis au conducteur par l'art. 8 parce que le RIAC n'autorise pas en soi une saisie. Le régime s'en remet plutôt au par. 254(2) du *Code criminel* pour autoriser une demande d'alcootest. De l'avis de la Province, une contestation de la conformité à la *Charte* d'une demande d'échantillon d'haleine doit par conséquent viser le par. 254(2) du *Code criminel*, et non l'al. 215.41(3) a) de la *MVA* provinciale.

[53] Je ne suis pas d'accord avec elle. Une interprétation aussi étroite de la question de savoir si la saisie est « autorisée par la loi » mettrait la province à l'abri de l'examen, fondé sur l'art. 8, de tout exercice d'un pouvoir de fouille prévu par le *Code criminel*. Elle serait en outre incompatible avec l'interprétation souple et fondée sur l'objet visé, axée sur la protection des personnes et non des lieux, qu'exige l'art. 8 : *McKinlay Transport Ltd.*, p. 647, la juge Wilson; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 158-159. L'analyse d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie en application de l'art. 8 est de nature contextuelle : *R. c. Rodgers*, 2006 CSC 15, [2006] 1 R.C.S. 554, par. 26. Elle exige qu'il soit tenu compte de l'objet pour lequel la saisie est faite et des dispositions législatives qui établissent les motifs, les moyens et les conséquences de la saisie. Une fouille, une perquisition ou une saisie peut être valide pour un objet mais pas pour un autre.

[54] Bien que la Province se fonde sur le *Code criminel* pour autoriser la demande d'échantillon d'haleine, l'objet et les conséquences de la saisie sont établis dans le RIAC, dans la *MVA*. La saisie tire donc son caractère de la loi provinciale et ne peut être considérée indépendamment de ce régime.

the purposes of s. 8, it is the ARP scheme that authorizes the seizure of the breath sample, and it is thus subject to *Charter* scrutiny on this basis.

(3) Is the Seizure in the ARP Scheme Reasonable?

[55] As Dickson J. wrote for a unanimous court in *Hunter*, at pp. 159-60, assessing whether the law authorizing a search or seizure is reasonable requires determining

whether in a particular situation the public's interest in being left alone by government must give way to the government's interest in intruding on the individual's privacy in order to advance its goals, notably those of law enforcement.

The protection s. 8 provides for an individual's privacy — personal, territorial and informational — is essential not only to human dignity, but also to the functioning of our democratic society. At the same time, s. 8 permits *reasonable* searches and seizures in recognition that the state's legitimate interest in advancing its goals or enforcing its laws will sometimes require a degree of intrusion into the private sphere. The tension articulated in *Hunter* between the competing individual and state interests, and the adequacy of the safeguards provided, remain foundational to this analysis.

[56] Searches or seizures conducted without a warrant — such as the seizure underpinning the ARP scheme — are presumptively unreasonable: *Hunter*, at p. 161. The burden of establishing reasonableness thus rests with the state.

[57] This Court has generally declined to set out a “hard and fast” test of reasonableness: see *Thomson Newspapers Ltd. v. Canada (Director of Investigation and Research, Restrictive Trade Practices Commission)*, [1990] 1 S.C.R. 425, at p. 495. In my view, this flexible approach remains compelling. This Court has nonetheless identified certain considerations that may be helpful in the reasonableness analysis, including “the nature and the purpose

Pour l'application de l'art. 8, c'est le RIAC qui autorise la saisie de l'échantillon d'haleine, et il est donc assujéti à l'examen fondé sur la *Charte* pour ce motif.

(3) La saisie prévue par le RIAC est-elle raisonnable?

[55] Comme l'a écrit le juge Dickson aux p. 159-160 de l'arrêt unanime *Hunter*, pour déterminer si la loi qui autorise une fouille, une perquisition ou une saisie est raisonnable, il faut apprécier

si, dans une situation donnée, le droit du public de ne pas être importuné par le gouvernement doit céder le pas au droit du gouvernement de s'immiscer dans la vie privée des particuliers afin de réaliser ses fins et, notamment, d'assurer l'application de la loi.

La protection que l'art. 8 accorde à la vie privée — personnelle, territoriale et informationnelle — d'un particulier est essentielle non seulement à la dignité humaine, mais aussi au fonctionnement de notre société démocratique. Parallèlement, l'art. 8 permet les fouilles, les perquisitions et les saisies *raisonnables*, reconnaissant que le droit légitime de l'État de réaliser ses fins ou d'appliquer ses lois nécessitera parfois une certaine intrusion dans la sphère privée. Le tiraillement mis en évidence dans *Hunter* entre les intérêts opposés de l'individu et de l'État, et le caractère suffisant des mesures de protection prévues, demeurent fondamentaux pour cette analyse.

[56] Les fouilles, les perquisitions ou les saisies sans mandat — comme la saisie sur laquelle repose le RIAC — sont présumées abusives : *Hunter*, p. 161. Le fardeau d'établir le caractère raisonnable incombe donc à l'État.

[57] La Cour a généralement refusé d'énoncer un critère « absolu » du caractère raisonnable : voir *Thomson Newspapers Ltd. c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Commission sur les pratiques restrictives du commerce)*, [1990] 1 R.C.S. 425, p. 495. À mon sens, cette approche souple demeure avérée. La Cour a néanmoins relevé certaines considérations qui peuvent être utiles dans l'analyse du caractère raisonnable, dont « la nature et

of the legislative scheme . . . , the mechanism . . . employed and the degree of its potential intrusiveness[,] and the availability of judicial supervision”: *Del Zotto v. Canada*, [1997] 3 F.C. 40 (C.A.), per Strayer J.A., in dissenting reasons adopted by this Court in [1999] 1 S.C.R. 3.

(a) *Purpose of the ARP Scheme*

[58] The objective of removing impaired drivers from the roads is compelling. As the intervener Mothers Against Drunk Driving argues, impaired driving is responsible for a devastating number of injuries and deaths annually in Canada, a burden of risk that falls disproportionately to young people.⁵ The ARP scheme was introduced as part of the Province’s objective of reducing driving fatalities caused by alcohol by 35 percent by the end of 2013.⁶

[59] The seizure of a driver’s breath through a roadside ASD analysis is the first step in the Province’s regulatory response to impaired driving, one that permits the Province to both identify and suspend the licences of drivers whose blood alcohol concentration exceeds 0.05. The breath demand is a critical component of the Province’s efforts to protect British Columbians from impaired drivers by suspending the privilege of driving for those who drive while impaired. This compelling purpose of preventing death and serious injuries on public highways weighs heavily in favour of the reasonableness of the breath seizure.

(b) *Nature of the ARP Scheme*

[60] This Court has recognized from its earliest s. 8 jurisprudence that the characterization of a search or seizure as either criminal or regulatory is

⁵ I.F., at para. 1, citing to S. Pitel and R. Solomon, “Estimating the Number and Cost of Impairment-Related Traffic Crashes in Canada: 1999 to 2010” (April 2013).

⁶ Chambers judge’s reasons, at para. 266.

l’objet du régime législatif [. . .]; le mécanisme employé [. . .] et le degré d’empiétement possible de ce mécanisme; et l’existence d’une supervision judiciaire » : *Del Zotto c. Canada*, [1997] 3 C.F. 40 (C.A.), le juge Strayer, dans ses motifs dissidents adoptés par la Cour dans [1999] 1 R.C.S. 3.

a) *L’objet du RIAC*

[58] L’objectif de chasser des routes les conducteurs aux facultés affaiblies est impérieux. Comme le fait valoir l’intervenante Les mères contre l’alcool au volant, la conduite avec facultés affaiblies est responsable d’un nombre alarmant de blessures et de décès chaque année au Canada, un risque auquel les jeunes sont exposés de façon disproportionnée⁵. Le RIAC a été mis en place dans le cadre de l’objectif de la Province de réduire les décès causés par l’alcool au volant de 35 pour 100 au plus tard à la fin de 2013⁶.

[59] La saisie de l’échantillon d’haleine d’un conducteur au moyen d’une analyse effectuée à l’aide d’un ADA lors d’un contrôle routier est la première étape de la réponse réglementaire de la Province à la conduite avec facultés affaiblies, réponse qui permet à la Province de repérer les conducteurs dont l’alcoolémie est supérieure à 0,05 et de suspendre leur permis. La demande d’échantillon d’haleine est un élément crucial des efforts déployés par la Province pour protéger les Britanno-Colombiens des conducteurs aux facultés affaiblies, en révoquant le privilège de conduire à ceux et à celles qui conduisent avec les facultés affaiblies. Cet objet impérieux d’empêcher les décès et les blessures graves sur les voies publiques milite fortement en faveur du caractère raisonnable de la saisie d’un échantillon d’haleine.

b) *La nature du RIAC*

[60] La Cour a reconnu dans ses premiers arrêts sur l’art. 8 que le caractère criminel ou réglementaire attribué à une fouille, à une perquisition ou à une

⁵ m.i., par. 1, où elle cite S. Pitel et R. Solomon, « Conduite avec facultés affaiblies – Estimation du nombre de collisions et des coûts afférents, 1999 à 2010 » (avril 2013).

⁶ Motifs du juge en chambre, par. 266.

relevant in assessing its reasonableness. Where an impugned law's purpose is regulatory and not criminal, it may be subject to less stringent standards: see *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3, at para. 52; *McKinlay Transport Ltd.*, at p. 647, per Wilson J.; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757. As noted above, the proper characterization of the ARP scheme and the seizure of a driver's breath were hotly contested throughout these proceedings.

[61] The chambers judge identified a number of similarities between the ARP scheme and the criminal law, and concluded that although the scheme "is not criminal law for the purposes of the division of powers analysis, it is fair to say that it is not far removed as a matter of practice": para. 281. He also noted that, unlike many of the regulatory searches or seizures considered in the case law, the ARP scheme involves a seizure of a breath sample rather than a search or seizure of documents, and that the results of the seizure are not simply evidence that may be used at a subsequent proceeding, but are instead determinative of the resulting consequences, some of which are quite severe: paras. 281-84. These are all relevant considerations.

[62] The ASD test is the sole basis for the penalties and suspensions provided for in the ARP scheme. This is markedly different from the criminal context, in which the ASD test is only the first part in the *Criminal Code*'s two-step process for investigating drunk-driving offences. At this first stage, an officer need only have a reasonable suspicion that the driver has alcohol in their body: *R. v. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159 (Ont. C.A.); *R. v. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95. However, these reduced protections for drivers at the roadside screening stage are counterbalanced by limitations on the use to which a potentially unreliable ASD result can be put. It has the limited role of constituting the grounds for a further breath demand, conducted using a breathalyser at a police station, and cannot

saisie est pertinent lorsqu'il s'agit d'en apprécier le caractère raisonnable. Lorsque l'objet de la loi contestée est de nature réglementaire et non criminelle, des normes moins sévères peuvent s'appliquer : voir *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, par. 52; *McKinlay Transport Ltd.*, p. 647, la juge Wilson; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757. Comme je l'ai déjà dit, la qualification correcte du RIAC et de la saisie d'un échantillon d'haleine d'un conducteur a fait l'objet d'un âpre débat tout au long de l'instance.

[61] Le juge en chambre a relevé plusieurs similitudes entre le RIAC et le droit criminel et a conclu que, même si le régime [TRADUCTION] « ne ressortit pas au droit criminel pour les besoins de l'analyse du partage des compétences, il est juste de dire qu'il n'en est pas très éloigné en pratique » : par. 281. Il a également fait remarquer que, contrairement à bon nombre des fouilles, perquisitions ou saisies de nature réglementaire examinées dans la jurisprudence, le RIAC implique la saisie d'un échantillon d'haleine plutôt qu'une fouille, une perquisition ou une saisie de documents, et que les résultats de la saisie ne constituent pas simplement des éléments de preuve qui peuvent être utilisés dans un procès subséquent; ils sont plutôt déterminants quant aux conséquences qui en découlent, dont certaines sont assez graves : par. 281-284. Ces considérations sont toutes pertinentes.

[62] L'analyse effectuée au moyen d'un ADA est le seul fondement des sanctions et des suspensions prévues par le RIAC, ce qui est nettement différent du contexte criminel, où l'analyse effectuée au moyen d'un ADA ne constitue que la première étape de la procédure à deux volets établie dans le *Code criminel* pour enquêter sur des infractions de conduite en état d'ébriété. À ce premier stade, le policier n'a qu'à soupçonner raisonnablement le conducteur d'avoir de l'alcool dans son organisme : *R. c. Lindsay* (1999), 134 C.C.C. (3d) 159 (C.A. Ont.); *R. c. Butchko*, 2004 SKCA 159, [2005] 11 W.W.R. 95. Toutefois, ces protections réduites pour les conducteurs à l'étape de la détection routière sont contrebalancées par des restrictions imposées à l'utilisation que l'on peut faire du résultat (potentiellement non

alone establish an offence under the *Criminal Code*: s. 254(3).

[63] Driving on highways is, of course, a highly regulated activity, and drivers expect that the rules of the road will be enforced. This reality, combined with the scheme's location within a broader regulatory framework targeting driving and highway safety, supports characterizing the regime as regulatory and applying a more flexible standard in assessing its reasonableness. However, other features of the scheme suggest that closer scrutiny is required to ensure the state does not unreasonably interfere with a driver's privacy interest. First, while the breath seizure occurs for a regulatory purpose, it nonetheless has certain criminal-like features, such as its administration by a police officer pursuant to *Criminal Code* authorization. Second, while the consequences that follow a "fail" reading or the failure to provide a sample are not criminal, they are immediate and serious, and arise without a further test using a (more reliable) breathalyser.

(c) *The Mechanism of Seizure: The ASD Test*

[64] The mechanism for determining whether a driver's blood alcohol concentration exceeds the relevant limits is a roadside test using an ASD. The specific features of the ASD test are relevant to the reasonableness analysis in two respects.

[65] The first is the degree of intrusiveness of the ASD test on a driver's bodily integrity and privacy interests. More intrusive than a demand for documents, a breath demand clearly amounts to what La Forest J. described as "the use of a person's body without his consent to obtain information about him" by which the state "invades an area of

fiable) d'un ADA. Ce résultat a pour fonction limitée de justifier une autre analyse d'échantillon d'haleine, effectuée au moyen d'un alcootest dans un poste de police, et ne peut à lui seul établir une infraction au *Code criminel* : par. 254(3).

[63] Bien entendu, la conduite automobile sur une voie publique est une activité très réglementée, et les conducteurs s'attendent à ce que le code de la route soit appliqué. Cette réalité, conjuguée au fait que le régime s'inscrit dans un cadre réglementaire plus large visant la conduite et la sécurité routière, permet de qualifier le régime de réglementaire et d'appliquer une norme plus souple pour en apprécier le caractère raisonnable. Toutefois, d'autres éléments du régime tendent à indiquer qu'un examen plus attentif est nécessaire pour empêcher que l'État porte abusivement atteinte au droit d'un conducteur à la vie privée. Premièrement, bien que la saisie d'un échantillon d'haleine se fasse à des fins réglementaires, elle possède néanmoins des caractéristiques qui s'apparentent au droit criminel, comme le fait qu'elle soit administrée par un policier conformément à une autorisation accordée par le *Code criminel*. Deuxièmement, si les conséquences du résultat « échec » ou du défaut de fournir un échantillon d'haleine ne sont pas criminelles, elles sont néanmoins immédiates et graves et surviennent sans qu'une autre analyse ne soit effectuée au moyen d'un alcootest (plus fiable).

c) *Le mécanisme de saisie : l'analyse effectuée au moyen d'un ADA*

[64] Pour déterminer si l'alcoolémie d'un conducteur dépasse la limite permise, on administre un alcootest au moyen d'un ADA. Les caractéristiques précises de l'analyse effectuée au moyen d'un ADA sont pertinentes pour juger du caractère raisonnable à deux égards.

[65] Le premier est le degré d'atteinte de l'analyse effectuée au moyen d'un ADA à l'intégrité physique et au droit à la vie privée d'un conducteur. Plus envahissante qu'une demande de documents, une demande d'échantillon d'haleine équivaut clairement à ce que le juge La Forest a décrit comme « l'utilisation du corps d'une personne, sans son

personal privacy essential to the maintenance of his human dignity”: *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417, at pp. 431-32. However, a roadside ASD test is far less intrusive than many other searches or seizures that may be performed for law enforcement purposes, such as the blood sample at issue in *Dymont*, or a DNA swab, which contains deeply personal information: *R. v. S.A.B.*, 2003 SCC 60, [2003] 2 S.C.R. 678, at para. 48. The roadside breath demand authorized by the *Criminal Code* has a much less significant impact on an individual’s bodily integrity and privacy interests: *R. v. Stillman*, [1997] 1 S.C.R. 607, at para. 90. This minimally intrusive character supports the reasonableness of the ASD seizure.

[66] However, the use of an ASD to obtain a breath sample also raises concerns that undermine the reasonableness of the seizure, specifically regarding the reliability of test results. The chambers judge concluded, based upon the evidence, that owing to an ASD’s inability to account for the presence of mouth alcohol, “in some circumstances there can be serious issues concerning whether an ASD accurately reflects blood-alcohol readings”: paras. 286-92.

[67] The reliability of a search or seizure mechanism is directly relevant to the reasonableness of the search or seizure itself: *R. v. Chehil*, 2013 SCC 49, [2013] 3 S.C.R. 220, at para. 48. As noted in *Chehil*, “[a] method of searching that captures an inordinate number of innocent individuals cannot be reasonable”: para. 51. By contrast, a high degree of accuracy has been crucial to endorsing sniffer-dog searches on a lower standard of reasonable suspicion: *R. v. A.M.*, 2008 SCC 19, [2008] 1 S.C.R. 569, at para. 11; see also *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456.

consentement, en vue d’obtenir des renseignements à son sujet » par laquelle l’État commet « une atteinte à une sphère de la vie privée essentielle au maintien de sa dignité humaine » : *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417, p. 431-432. Toutefois, un alcootest administré au moyen d’un ADA est beaucoup moins envahissant que bien d’autres fouilles, perquisitions ou saisies qui peuvent être effectuées aux fins d’application de la loi, comme le prélèvement de l’échantillon de sang en cause dans l’arrêt *Dymont* ou le prélèvement d’ADN qui dévoile des renseignements très personnels : *R. c. S.A.B.*, 2003 CSC 60, [2003] 2 R.C.S. 678, par. 48. La demande d’alcootest autorisée par le *Code criminel* a des répercussions beaucoup moins importantes sur l’intégrité physique et le droit à la vie privée d’une personne : *R. c. Stillman*, [1997] 1 R.C.S. 607, par. 90. Cette atteinte minimale étaye le caractère raisonnable de la saisie faite au moyen d’un ADA.

[66] Toutefois, l’utilisation d’un ADA pour obtenir un échantillon d’haleine soulève elle aussi des préoccupations qui minent le caractère raisonnable de la saisie, plus particulièrement quant à la fiabilité des résultats d’analyse. Le juge en chambre a conclu, sur la foi de la preuve, que, comme un ADA ne peut tenir compte de la présence d’alcool dans la bouche, [TRADUCTION] « il peut y avoir de sérieux doutes dans certains cas quant à savoir si un ADA indique avec exactitude les mesures d’alcoolémie » : par. 286-292.

[67] La fiabilité du mécanisme de fouille, de perquisition ou de saisie est directement liée au caractère raisonnable de la fouille, de la perquisition ou de la saisie elle-même : *R. c. Chehil*, 2013 CSC 49, [2013] 3 R.C.S. 220, par. 48. Comme la Cour l’a indiqué dans l’arrêt *Chehil*, « [u]ne méthode de fouille qui aurait pour effet de viser un nombre démesuré de personnes innocentes ne saurait être jugée non abusive » : par. 51. À l’opposé, une grande fiabilité s’est révélée cruciale pour confirmer la validité des fouilles effectuées à l’aide de chiens renifleurs selon la norme moins rigoureuse des soupçons raisonnables : *R. c. A.M.*, 2008 CSC 19, [2008] 1 R.C.S. 569, par. 11; voir également *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456.

[68] While the ARP scheme as enacted in 2010 allowed a driver to obtain a second analysis with a different ASD upon request, it placed no obligation on the police officer to advise the driver of this right: *MVA*, s. 215.42(1) and (2). The ARP scheme also required that the second analysis would govern, regardless of whether it was higher or lower than the initial reading: s. 215.42(3). While a second test with a second device may significantly help resolve the reliability concerns raised by roadside ASD testing, the availability of this safeguard could prove illusory where a driver is unaware of its existence, particularly where there is no guarantee that the lower result will prevail. Absent meaningful safeguards to ensure reliability, this factor raises serious concerns about the reasonableness of the law authorizing the seizure.

(d) *Availability of Judicial Oversight*

[69] Much of the disagreement between the parties hinges on the availability of judicial oversight, and on the significance of the availability of review in the s. 8 analysis. The drivers argue, and the chambers judge agreed, that the inability of a driver to meaningfully challenge both the basis for and, more importantly, the accuracy of the ASD test renders the roadside breath demand an unreasonable seizure. The Province counters that including such procedural considerations in the s. 8 analysis distorts the scope of s. 8, and that these considerations should instead be addressed under either s. 7 or administrative law principles.

[70] This is not the first time this Court has considered the significance of procedural safeguards in a s. 8 analysis. Although the adequacy of such safeguards will often be challenged under s. 7, this Court recognized in *R. v. Mills*, [1999] 3 S.C.R. 668, that the right to full answer and defence is a relevant consideration when assessing the reasonableness of a search or seizure: para. 88; see also

[68] Si le RIAC qui a été mis en place en 2010 autorisait le conducteur à obtenir sur demande une deuxième analyse faite au moyen d'un autre ADA, il n'obligeait aucunement le policier à aviser le conducteur de ce droit : *MVA*, par. 215.42(1) et (2). Le RIAC prescrivait en outre que la deuxième analyse ait préséance, que la lecture obtenue soit plus élevée ou plus basse que la lecture initiale : par. 215.42(3). Bien qu'une deuxième analyse effectuée au moyen d'un deuxième appareil puisse grandement aider à dissiper les doutes concernant la fiabilité de l'alcootest administré au moyen d'un ADA, la possibilité de se prévaloir de cette mesure de protection pourrait s'avérer illusoire lorsque le conducteur n'est pas au courant de son existence, particulièrement lorsqu'il n'y a aucune garantie que le résultat le plus bas l'emportera. En l'absence de mesures de protection significatives assurant la fiabilité, ce facteur suscite de sérieux doutes au sujet du caractère raisonnable de la loi autorisant la saisie.

d) *La possibilité d'avoir recours à la surveillance judiciaire*

[69] Une bonne partie du désaccord entre les parties porte sur la possibilité d'avoir recours à la surveillance judiciaire et sur l'importance de pouvoir recourir au contrôle dans le cadre de l'analyse fondée sur l'art. 8. Les conducteurs font valoir, et le juge en chambre convient avec eux, que comme le conducteur ne peut valablement contester ni le fondement ni, plus important encore, l'exactitude de l'analyse effectuée au moyen d'un ADA, la demande d'alcootest constitue une saisie abusive. La Province réplique que le fait d'inclure de telles considérations procédurales dans l'analyse fondée sur l'art. 8 dénature la portée de cet article, et que ces considérations devraient plutôt être abordées sous l'angle de l'art. 7 ou des principes de droit administratif.

[70] Ce n'est pas la première fois que la Cour traite de l'importance des mesures de protection procédurales dans une analyse fondée sur l'art. 8. Bien que le caractère suffisant de ces mesures soit souvent contesté sur le fondement de l'art. 7, la Cour a reconnu dans l'arrêt *R. c. Mills*, [1999] 3 R.C.S. 668, que le droit à une défense pleine et entière est une considération pertinente lorsqu'il

S.A.B., at para. 35. In *Hunter*, Dickson J. concluded that an unreviewable, discretionary power of search and seizure would be contrary to s. 8: p. 166. More recently, in *Chehil*, the “reasonable suspicion” standard for sniffer-dog searches was held to respect the s. 8 balance because of subsequent judicial oversight “that prevents indiscriminate and discriminatory breaches of privacy interests by ensuring that the police have an objective and reasonable basis” for the privacy interference: para. 25.

[71] Although both *Hunter* and *Chehil* concern review of the lawfulness of a search, rather than the use or reliability of its findings, in my view similar considerations apply, especially where the consequences of the seizure follow automatically and immediately. The nature of the review required will of course vary with the circumstances, including the nature of the scheme. On the other hand, the availability of oversight is particularly important where, as here, a search or seizure occurs without prior authorization: *R. v. Tse*, 2012 SCC 16, [2012] 1 S.C.R. 531, at para. 84. While less exacting review may be sufficient in a regulatory context, the availability and adequacy of review is nonetheless relevant to reasonableness under s. 8.

[72] In my view, the chambers judge was correct to consider the scope and availability of review as part of his analysis under s. 8. While s. 8 is not primarily concerned with issues of procedural fairness and safeguards, the restrictive review of the basis and consequences of the breath demand was a central feature of the ARP scheme, particularly given the concerns about the reliability of the ASD, the lack of an intermediate step between the ASD analysis and the roadside suspension, and the immediacy

s’agit d’apprécier le caractère raisonnable d’une fouille, d’une perquisition ou d’une saisie : par. 88; voir également *S.A.B.*, par. 35. Dans *Hunter*, le juge Dickson a conclu qu’un pouvoir discrétionnaire de fouille, de perquisition et de saisie non susceptible de révision serait contraire à l’art. 8 : p. 166. Plus récemment, dans l’arrêt *Chehil*, la Cour a jugé que la norme des « soupçons raisonnables » applicable aux fouilles effectuées à l’aide d’un chien renifleur respectait l’équilibre établi par l’art. 8 en raison d’un contrôle judiciaire ultérieur qui « permet [. . .] d’empêcher les atteintes aveugles et discriminatoires au droit à la vie privée, les tribunaux vérifiant que l’atteinte policière à l’attente raisonnable en matière de vie privée repose bel et bien sur un fondement objectif et raisonnable » : par. 25.

[71] Bien que les arrêts *Hunter* et *Chehil* portent tous deux sur le contrôle de la légalité d’une fouille ou d’une perquisition plutôt que sur l’utilisation ou la fiabilité des résultats de cette fouille, je suis d’avis que des considérations similaires s’appliquent, surtout dans les cas où les conséquences de la saisie s’ensuivent automatiquement et sur-le-champ. Évidemment, la nature du contrôle nécessaire varie selon les circonstances, y compris la nature du régime. Par ailleurs, la possibilité de recourir à la surveillance après coup est particulièrement importante lorsque, comme en l’espèce, une fouille, une perquisition ou une saisie a lieu sans autorisation préalable : *R. c. Tse*, 2012 CSC 16, [2012] 1 R.C.S. 531, par. 84. Même si un contrôle moins rigoureux peut se révéler suffisant dans un contexte réglementaire, la possibilité de recourir au contrôle et l’efficacité de celui-ci sont néanmoins pertinentes pour juger du caractère raisonnable sur le fondement de l’art. 8.

[72] À mon sens, le juge en chambre a eu raison d’examiner l’étendue du contrôle et la possibilité d’y recourir dans son analyse fondée sur l’art. 8. Bien que l’art. 8 ne vise pas principalement des questions d’équité procédurale et de mesures de protection, l’examen limité du fondement et des conséquences de la demande d’échantillon d’haleine était un élément central du RIAC, surtout compte tenu des doutes concernant la fiabilité de l’ADA, de l’absence d’une étape intermédiaire

of the penalties that ensue. A driver's ability to challenge the accuracy of the ASD result is thus critical to the reasonableness of the ARP scheme.

[73] It is common ground that the ARP scheme permits a driver to apply to the Superintendent for review of a driving prohibition, and that the Superintendent's decision is subject to judicial review. However, the process for review of suspensions under the ARP regime only permits the Superintendent to consider two issues: whether the applicant was a "driver" and whether the ASD registered a "fail", "warn", or the applicant refused to provide a sample. If both criteria are met, the Superintendent is required to confirm the suspension: s. 215.5(1). The chambers judge concluded that "[t]he result of the limited scope of review is that if a driver did not have a blood-alcohol level over 0.08 or 0.05 at the time of the prohibition, he or she still cannot challenge the suspension based on the roadside screening device": para. 305.

[74] The Chief Justice raises the possibility that the Superintendent could hear challenges to the reasonableness of the manner in which a search or seizure is conducted under s. 8 of the *Charter*. These reasons should not be taken as expressing an opinion on this point. However, this case is not about the reasonableness of a police officer's behaviour in conducting a particular seizure. It concerns a more fundamental issue: whether the law authorizing the seizure is itself reasonable. The fact that a driver may be able to challenge the conduct of a particular seizure does not resolve whether the ARP scheme itself complies with s. 8.

[75] While I agree with the Chief Justice that the administrative nature of the scheme justifies the administrative nature of the review, this does not, in my view, resolve the issue of whether the scope of such review is adequate in the circumstances. I agree with the chambers judge's conclusion that the

entre l'analyse effectuée au moyen d'un ADA et la suspension imposée lors d'un contrôle routier et de l'immédiateté des sanctions qui s'ensuivent. La possibilité pour le conducteur de contester l'exactitude du résultat de l'ADA est donc essentielle au caractère raisonnable du RIAC.

[73] Il est admis que le RIAC permet à un conducteur de demander au Surintendant la révision d'une interdiction de conduire et que la décision du Surintendant est susceptible de contrôle judiciaire. Toutefois, la procédure de contrôle des suspensions imposées en application du RIAC permet seulement au Surintendant de trancher deux questions : le demandeur était-il un « conducteur » et l'ADA a-t-il affiché le résultat « échec » ou « avertissement », ou le demandeur a-t-il refusé de fournir un échantillon? Si les deux conditions sont remplies, le Surintendant est tenu de confirmer la suspension : par. 215.5(1). Le juge en chambre a conclu qu'en [TRADUCTION] « raison de la portée limitée de l'examen, le conducteur dont l'alcoolémie n'est pas supérieure à 0,08 ou à 0,05 au moment de l'interdiction ne peut tout de même pas contester la suspension sur la base de l'appareil de détection » : par. 305.

[74] La Juge en chef évoque la possibilité que le Surintendant connaisse des contestations, fondées sur l'art. 8 de la *Charte*, du caractère raisonnable de la manière dont une fouille, une perquisition ou une saisie a été effectuée. Il ne faut pas voir les présents motifs comme l'expression d'une opinion sur ce point. Toutefois, la présente affaire ne porte pas sur le caractère raisonnable du comportement d'un policier qui fait une saisie en particulier. Elle porte sur une question plus fondamentale : la loi qui autorise la saisie est-elle en soi raisonnable? La possibilité pour un conducteur de contester la manière dont une saisie en particulier a été opérée ne règle pas la question de savoir si le RIAC lui-même est conforme à l'art. 8.

[75] Bien que je partage l'avis de la Juge en chef selon lequel la nature administrative du régime justifie la nature administrative du contrôle, j'estime que la question de savoir si la portée d'un tel contrôle est suffisante dans les circonstances n'est pas réglée pour autant. Je souscris à la conclusion

absence of meaningful review of the accuracy of the result of the seizure, in light of the unreliability of the test, raises concerns about the reasonableness of the ARP scheme. Absent such review, a driver could find herself facing serious administrative sanctions without the precondition for the sanctions being met, and without any mechanism for redress.

(4) Conclusion on Section 8

[76] The chambers judge found that the serious consequences of a driver registering a “fail”, combined with an inability to challenge the basis on which these consequences are imposed, rendered the ARP scheme unreasonable. I agree.

[77] The ARP scheme as enacted in 2010 depends entirely on the results from a test conducted using an ASD, a device known to produce false positives where mouth alcohol is present. Despite this defect regarding ASD reliability, the scheme provides no meaningful opportunity to challenge a licence suspension issued under this scheme on the basis that the result is unreliable. In the particular circumstances of these appeals, in which a “fail” result automatically triggers serious consequences for a driver without the possibility of review, the scheme fails to provide adequate safeguards. Thus, despite the pressing objective and minimal intrusiveness of the seizure, the ARP scheme fails to strike a reasonable balance between the interests of the state against those of individual motorists, and infringes drivers’ s. 8 rights.

[78] I need not determine whether the same result follows where the “warn” scheme is concerned. The chambers judge’s finding of the s. 8 breach related only to the “fail” branch. In some aspects, he drew a distinction between the two branches. There was no cross-appeal in the Court of Appeal or before us regarding his finding that the “warn” branch of the regime did not infringe s. 8 of the *Charter*. As a result, it is not properly before us. In these circumstances, I

du juge en chambre que l’absence d’un contrôle valable de l’exactitude du résultat de la saisie, vu la non-fiabilité du test, suscite des doutes concernant le caractère raisonnable du RIAC. En l’absence d’un tel contrôle, le conducteur pourrait se voir imposer de graves sanctions administratives sans que les conditions préalables à l’imposition des sanctions ne soient réunies et sans qu’il ne puisse bénéficier d’un mécanisme pour obtenir réparation.

(4) Conclusion sur l’art. 8

[76] Le juge en chambre a conclu que les graves conséquences subies par le conducteur qui échoue au test, conjuguées à l’impossibilité pour lui de contester le motif pour lequel ces conséquences sont imposées, rendent le RIAC abusif. Je suis du même avis.

[77] Le RIAC mis en place en 2010 dépend entièrement des résultats d’un test administré à l’aide d’un ADA, un appareil reconnu pour donner de faux résultats positifs lorsqu’il y a de l’alcool dans la bouche de l’intéressé. Malgré ce vice entachant la fiabilité de l’ADA, le régime ne permet pas réellement de contester la suspension d’un permis imposée en application de ses dispositions au motif que le résultat n’est pas fiable. Dans les circonstances particulières des présents pourvois, où un « échec » entraîne automatiquement de graves conséquences pour un conducteur sans possibilité de contrôle, le régime ne prévoit pas de mesures de protection adéquates. Ainsi, malgré l’objectif urgent et l’atteinte minimale portée par la saisie, le RIAC n’établit pas un équilibre raisonnable entre les intérêts de l’État et ceux des automobilistes et porte atteinte aux droits garantis aux conducteurs par l’art. 8.

[78] Je n’ai pas à décider si le volet « avertissement » du régime mène au même résultat. La conclusion du juge en chambre que l’art. 8 a été violé intéressait uniquement le volet « échec ». À certains égards, il a établi une distinction entre les deux volets. Aucun appel incident n’a été formé devant la Cour d’appel ou la Cour contre sa conclusion selon laquelle le volet « avertissement » du régime ne contrevenait pas à l’art. 8 de la *Charte*.

prefer not to address the issue. I note that to the extent that the legislative amendments addressed both the “warn” and “fail” aspects of the programme, this issue is moot.

D. Is the Seizure in the ARP Scheme Saved Under Section 1?

[79] The Province bears the burden of justifying the violation of s. 8 under s. 1 of the *Charter*. To do so, it must demonstrate, on a balance of probabilities, that the ARP scheme has a pressing and substantial objective and that the means chosen to achieve that objective are proportionate. The proportionality test comprises three inquiries: (1) whether the means adopted are rationally connected to the objective, (2) whether the law is minimally impairing of the violated right, and (3) whether the deleterious and salutary effects of the law are proportionate to each other; see *R. v. Nur*, 2015 SCC 15, [2015] 1 S.C.R. 773, at para. 111; *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

[80] I agree with the chambers judge that the objective of the scheme is “to remove impaired drivers from the highway and keep them off the highway”: para. 357. The parties do not dispute that this objective is pressing and substantial.

[81] Further, I agree with the chambers judge that the automatic prohibitions from driving based on roadside screening are rationally connected to the “objective of reducing death and injury caused by impaired driving”: para. 360.

[82] At the second stage of the proportionality test, the Province must establish that the ARP scheme minimally impairs the s. 8 right in pursuit of its objective. This inquiry does not require the government to adopt the least impairing measure, but rather one “that falls within a range of reasonable alternatives”: *Mounted Police Association of*

Par conséquent, nous ne sommes pas régulièrement saisis de cette conclusion. Dans les circonstances, je préfère ne pas me prononcer sur ce point. Je signale que, dans la mesure où les modifications législatives traitaient à la fois de l’aspect « avertissement » et de l’aspect « échec » du programme, cette question est théorique.

D. L’article premier sauvegarde-t-il la saisie prévue par le RIAC?

[79] Il incombe à la Province de justifier la violation de l’art. 8 en vertu de l’article premier de la *Charte*. Pour ce faire, elle doit démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que le RIAC a un objectif urgent et réel et que les moyens choisis pour réaliser cet objectif sont proportionnels. Le critère de proportionnalité comporte trois questions : (1) existe-t-il un lien rationnel entre les moyens choisis et l’objectif; (2) la loi porte-t-elle atteinte de façon minimale au droit violé; (3) les effets préjudiciables et les effets bénéfiques de la loi sont-ils proportionnels entre eux; voir *R. c. Nur*, 2015 CSC 15, [2015] 1 R.C.S. 773, par. 111; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

[80] Je conviens avec le juge en chambre que l’objectif du régime est [TRADUCTION] « de chasser des routes les conducteurs aux facultés affaiblies et de les empêcher de conduire à nouveau » : par. 357. Les parties s’entendent pour dire que cet objectif est urgent et réel.

[81] En outre, je partage l’avis du juge en chambre qu’il existe un lien rationnel entre les interdictions automatiques de conduire fondées sur une analyse faite lors d’un contrôle routier et [TRADUCTION] « l’objectif de réduire les décès et les blessures causés par la conduite avec facultés affaiblies » : par. 360.

[82] À la deuxième étape du critère de proportionnalité, la Province doit établir que le RIAC porte atteinte de façon minimale au droit garanti par l’art. 8 dans la poursuite de son objectif. À cette étape, le gouvernement n’est pas tenu d’adopter la mesure la moins attentatoire possible, mais celle qu’il choisit doit « se situer à l’intérieur d’une

Ontario v. Canada (Attorney General), 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3, at para. 149.

[83] I recognize the Province’s concern that certain alternatives requiring police to take drivers back to the police station would be more intrusive on the privacy interests of drivers and would reduce the time that the police could spend conducting roadside screenings. However, as the chambers judge noted, “it is possible to allow for a more meaningful review to be put in place without in any material way affecting the government’s objective of removing impaired drivers promptly and effectively from the road”: para. 319.

[84] Indeed, subsequent amendments to the ARP scheme enhancing the scope for review of roadside screenings and prohibitions demonstrate that such measures can feasibly be put into place without undermining the Province’s objective. The 2012 amendments empower the Superintendent, on review, to determine the weight to be given to any evidence, including any information or document not sworn: *MVA*, s. 215.49(4). Most significantly, the amendments also require the Superintendent to be satisfied that the driver was advised of the right to request a second analysis, that the second analysis was performed with a different ASD, that the prohibition was issued on the basis of the lower of the two results, and that the result of the ASD analysis was reliable: *MVA*, ss. 215.42(1), 215.5(1)(a)(i), (ii) and (iv).

[85] The constitutionality of the amended ARP scheme is not before this Court. However, the enhanced review measures in the amended scheme speak to the less-impairing legislative options available to the Province. In the circumstances, I agree with the chambers judge that the ARP scheme as it existed “does not minimally impair the right of a driver to be free of unreasonable search and seizure”:

gamme de mesures alternatives raisonnables » : *Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 149.

[83] Je prends acte de la crainte de la Province que certaines solutions de rechange obligeant la police à ramener les conducteurs au poste de police portent davantage atteinte au droit des conducteurs à la vie privée et réduisent le temps que la police pourrait passer à effectuer des analyses lors de contrôles routiers. Toutefois, comme l’a signalé le juge en chambre, [TRADUCTION] « il est possible de permettre la mise en place d’un mécanisme de contrôle plus rigoureux sans nuire sensiblement de quelque façon que ce soit à l’objectif du gouvernement de chasser rapidement et efficacement des routes les conducteurs aux facultés affaiblies » : par. 319.

[84] En effet, les modifications apportées subsequmment au RIAC pour élargir le contrôle des analyses et des interdictions survenues à l’occasion de contrôles routiers démontrent que de telles mesures peuvent facilement être mises en place sans nuire à l’objectif de la Province. Les modifications de 2012 habilient le Surintendant, dans le cadre d’un contrôle, à décider du poids à accorder à tout élément de preuve, y compris à tout renseignement ou document non fait sous serment : *MVA*, par. 215.49(4). Mais surtout, les modifications exigent également du Surintendant qu’il soit convaincu que le conducteur a été avisé de son droit de demander une deuxième analyse, que la deuxième analyse a été effectuée au moyen d’un autre ADA, que l’interdiction a été prononcée sur la base du plus faible résultat des deux analyses et que le résultat de l’analyse effectuée au moyen de l’ADA était fiable : *MVA*, par. 215.42(1) et sous-al. 215.5(1)a)(i), (ii) et (iv).

[85] La constitutionnalité du RIAC modifié n’est pas en cause devant la Cour. Cependant, les mesures de contrôle renforcées dans le régime modifié concernent les solutions législatives les moins attentatoires qui s’offrent à la Province. Dans les circonstances, je conviens avec le juge en chambre que le RIAC en vigueur à l’époque [TRADUCTION] « ne port[ait] pas atteinte de façon minimale au droit

para. 379 (emphasis deleted). I conclude that the former “fail” branch of the ARP scheme is not saved under s. 1.

VI. Disposition

[86] I would dismiss the motion to strike. The published articles fall within the scope of “articles and texts” permitted in books of authorities filed with this Court: *Rules of the Supreme Court of Canada*, SOR/2002-156, rr. 2 “authorities” and 36(2)(a)(i); see also *Ford v. Quebec (Attorney General)*, [1988] 2 S.C.R. 712, at pp. 774-77.

[87] I would dismiss both the Goodwin appeal and the Province appeal and uphold the chambers judge’s declaration that the “fail” provisions of the ARP scheme infringe s. 8 of the *Charter* and are not saved by s. 1.

VII. Costs

[88] In the Province appeal, the respondents are the successful parties and are entitled to their costs throughout.

[89] In the Goodwin appeal, Mr. Goodwin seeks costs below and costs of this appeal, even if unsuccessful. He argues that this is justified by the public interest of this constitutional litigation. The Province does not seek costs, and asks that none be awarded against it.

[90] Unsuccessful litigants may be awarded costs in highly exceptional cases involving matters of public importance: *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371, at para. 30; see also *B. (R.) v. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 S.C.R. 315, at para. 166. It is not enough that a matter be of public interest or importance; to warrant costs in any event of the cause, the case

du conducteur d’être protégé contre les fouilles, les perquisitions et les saisies abusives » : par. 379 (soulignement omis). Je conclus que l’ancien volet « échec » du RIAC n’est pas sauvegardé par l’article premier.

VI. Dispositif

[86] Je suis d’avis de rejeter la requête en radiation. Les articles publiés font partie des « textes doctrinaux » autorisés dans les recueils de sources présentés à la Cour : *Règles de la Cour suprême du Canada*, DORS/2002-156, règle 2 « sources », sous-al. 36(2)a(i); voir également l’arrêt *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, p. 774-777.

[87] Je suis d’avis de rejeter le pourvoi de M. Goodwin ainsi que celui de la Province et de confirmer le jugement dans lequel le juge en chambre déclare que les dispositions du RIAC relatives au volet « échec » portent atteinte à l’art. 8 de la *Charte* et ne sont pas sauvegardées par l’article premier.

VII. Dépens

[88] Dans le pourvoi de la Province, les intimés sont les parties ayant gain de cause et ont droit à leurs dépens devant toutes les cours.

[89] Dans le pourvoi de M. Goodwin, ce dernier sollicite les dépens devant les tribunaux d’instance inférieure et les dépens relatifs à son pourvoi, même s’il est débouté. Il dit avoir droit à ses dépens parce que le présent litige constitutionnel est d’intérêt public. La Province ne réclame aucuns dépens et demande de ne pas être condamnée aux dépens.

[90] Les parties déboutées peuvent obtenir les dépens dans des affaires vraiment exceptionnelles mettant en cause des questions d’importance pour le public : *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371, par. 30; voir aussi *B. (R.) c. Children’s Aid Society of Metropolitan Toronto*, [1995] 1 R.C.S. 315, par. 166. Il ne suffit pas qu’une question soit d’intérêt public ou d’importance pour

must be “highly exceptional”. In my view, this case is not highly exceptional. Accordingly, there will be no costs order on the Goodwin appeal.

The following are the reasons delivered by

[91] THE CHIEF JUSTICE (dissenting in part) — I have read the reasons of Justice Karakatsanis. While I agree with much of them, I take a different view on the issue of whether the province’s roadside suspension scheme violates the constitutional requirement that searches and seizures be reasonable. In my view it does not.

[92] I will suggest that it is not sufficient under s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to simply balance the competing state and private interests; rather, the courts should examine three requirements for a reasonable search or seizure: (1) a state objective capable of overriding individual private interests, (2) restraint of the incursion on the private interest to what is reasonably necessary to achieve the object, and (3) the availability of judicial supervision.

Whether Section 8 of the Charter Applies

[93] A preliminary issue is whether the scheme, which does not itself authorize a seizure of breath, is subject to s. 8 of the *Charter*. The provincial scheme relies on the *Criminal Code* provisions that allow a police officer to compel a driver to give a sample of his breath: R.S.C. 1985, c. C-46, s. 254(2). This is clearly a seizure of a bodily substance, which means that it must not be “unreasonable” under s. 8 of the *Charter*. The argument that the seizure is authorized by the *Criminal Code*, and that therefore there is no seizure under the provincial scheme, is artificial. The fact is that the police officer in cases such as this is seizing the breath for purposes of the provincial scheme: the *Criminal Code* authorization is expressly contemplated

le public; pour justifier l’octroi de dépens quelle que soit l’issue de la cause, l’affaire doit être « vraiment exceptionnelle ». À mon sens, la présente affaire ne l’est pas. Par conséquent, aucuns dépens ne seront adjugés relativement au pourvoi de M. Goodwin.

Version française des motifs rendus par

[91] LA JUGE EN CHEF (dissidente en partie) — J’ai pris connaissance des motifs de la juge Karakatsanis. Bien que je souscrive à eux dans une large mesure, je diverge d’opinion sur le point de savoir si le régime provincial de suspension imposée lors d’un contrôle routier enfreint l’exigence constitutionnelle que les fouilles, perquisitions et saisies ne soient pas abusives. À mon avis, le régime n’enfreint pas cette exigence.

[92] J’estime que, selon l’art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, il ne suffit pas de simplement mettre en balance les intérêts de l’État et les intérêts privés opposés; les tribunaux doivent plutôt examiner trois conditions d’une fouille, perquisition ou saisie raisonnable : (1) un objectif de l’État susceptible de l’emporter sur les intérêts privés d’une personne; (2) l’atteinte à l’intérêt privé ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l’objectif; (3) la possibilité de recourir à la surveillance judiciaire.

L’article 8 de la Charte s’applique-t-il?

[93] La question préliminaire est de savoir si le régime, qui n’autorise pas lui-même la saisie d’un échantillon d’haleine, est visé par l’art. 8 de la *Charte*. Le régime provincial s’en remet aux dispositions du *Code criminel* qui permettent à un policier de contraindre un conducteur à donner un échantillon d’haleine : L.R.C. 1985, c. C-46, par. 254(2). Il s’agit là clairement de la saisie d’un échantillon d’une substance corporelle, ce qui signifie qu’elle ne doit pas être « abusive » au sens de l’art. 8 de la *Charte*. Il est factice de plaider que la saisie est autorisée par le *Code criminel* et que le régime provincial n’en prévoit donc aucune. Le fait est que, dans des cas comme celui en l’espèce, le policier saisit un échantillon d’haleine pour l’application du régime

by that provincial scheme. The seizure is the plank upon which the whole provincial scheme rests. The seizure, although authorized by a different enactment, is part and parcel of the provincial scheme.

Is the Seizure Reasonable?

[94] This brings us to the main question: Is the seizure under the provincial scheme “reasonable” and hence compliant with s. 8 of the *Charter*, which protects individuals against unreasonable search and seizure?

[95] The purpose and effect of s. 8 is to protect individuals against unreasonable state incursions into their private life. The common law has for centuries protected privacy. The protection that began as security against trespass (Lord Coke’s dictum, “A man’s home is his castle”: see *R. v. Tessling*, 2004 SCC 67, [2004] 3 S.C.R. 432, at para. 22; see also *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145, at pp. 157-58; *R. v. Dyment*, [1988] 2 S.C.R. 417, at pp. 426-29) has been elaborated under s. 8 to encompass three dimensions of privacy: personal, informational and territorial (*R. v. Spencer*, 2014 SCC 43, [2014] 2 S.C.R. 212, at para. 35; *Tessling*, at paras. 20-24).

[96] As with other *Charter* interests such as expression and liberty, the privacy interest is essentially about the fundamental tension in a constitutional democracy between the individual and the state: *Dyment*, at pp. 427-29. Generally speaking, the state may intrude on the privacy interest of the individual if authorized by a reasonable law and executed in a reasonable manner. This will be the case where: (1) the state has an important purpose grounded in the broader public interest for doing the search and/or seizure, (2) the intrusion goes no further than reasonably necessary to achieve the state purpose, and (3) the intrusion is subject to judicial supervision to guard against abusive state action.

provincial : l’autorisation du *Code criminel* est expressément évoquée par ce régime provincial. La saisie est la base sur laquelle repose tout le régime provincial. Bien qu’elle soit autorisée par un autre texte de loi, la saisie fait partie intégrante de ce régime.

La saisie est-elle raisonnable?

[94] Cela nous amène à la question principale : la saisie prévue par le régime provincial est-elle « raisonnable » et de ce fait conforme à l’art. 8 de la *Charte*, qui protège l’individu contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives?

[95] L’article 8 a pour objet et pour effet de protéger l’individu contre les atteintes abusives de l’État à sa vie privée. La common law protège la vie privée depuis des siècles. Cette protection, qui visait au départ la violation de domicile (le dicton de lord Coke « La maison de chacun est son château » : voir *R. c. Tessling*, 2004 CSC 67, [2004] 3 R.C.S. 432, par. 22; voir aussi *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145, p. 157-158; *R. c. Dyment*, [1988] 2 R.C.S. 417, p. 426-429), a été transformée sous l’égide de l’art. 8 de façon à englober trois dimensions de la vie privée : la personne, l’information et les lieux (*R. c. Spencer*, 2014 CSC 43, [2014] 2 R.C.S. 212, par. 35; *Tessling*, par. 20-24).

[96] À l’instar des autres droits garantis par la *Charte* comme l’expression et la liberté, le droit à la vie privée concerne essentiellement la tension fondamentale présente dans une démocratie constitutionnelle entre l’individu et l’État : *Dyment*, p. 427-429. En général, l’État peut porter atteinte au droit de l’individu à la vie privée si cette atteinte est autorisée par une loi raisonnable et portée de manière raisonnable. Ce sera le cas lorsque : (1) l’État procède à la fouille, à la perquisition ou à la saisie pour réaliser un objectif important qui se fonde sur l’intérêt public général; (2) l’atteinte ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l’objectif de l’État; (3) l’atteinte est soumise à la surveillance judiciaire pour empêcher que l’État se livre à des abus.

[97] The first requirement is that the state purpose be important enough to override the individual privacy interests at stake. This requirement explains why as a general rule a search or seizure requires reasonable grounds to believe the item sought will be found: without such grounds, the state purpose does not justify the intrusion upon the protected sphere of the individual. In some circumstances however — notably roadside breath tests to combat drunk driving — the importance of the state purpose and the difficulty of achieving it may justify a search or seizure even in the absence of reasonable grounds.

[98] The second requirement — that the intrusion on the private interest go no further than reasonably necessary to achieve the state object — confines the intrusion to what is justified by the circumstances. These circumstances notably include the nature of the regime, and this Court has recognized that if the purpose of a scheme is regulatory and not criminal, it may be subject to less stringent standards: *R. v. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 S.C.R. 627, per Wilson J.; *British Columbia Securities Commission v. Branch*, [1995] 2 S.C.R. 3, per Sopinka and Iacobucci JJ.; *R. v. Jarvis*, 2002 SCC 73, [2002] 3 S.C.R. 757.

[99] The third requirement, the availability of judicial review, insists on a mechanism to ensure that searches and seizures conform to the rule of law and protect against abuse of those powers by the state. The common law has long insisted on judicial supervision of state intrusions into the private sphere. This concern explains the general requirement of prior judicial authorization for a criminal search, failing which the search is *prima facie* unreasonable: *R. v. Collins*, [1987] 1 S.C.R. 265, at pp. 277-78; *Hunter v. Southam Inc.*, at p. 161. It also explains the requirement that in some circumstances the authorities must keep detailed notes as to what was searched and why: *R. v. Fearon*, 2014 SCC 77, [2014] 3 S.C.R. 621, at paras. 4 and 82; *R. v. Vu*, 2013 SCC 60, [2013] 3 S.C.R. 657, at para. 70; *R. v. Golden*, 2001 SCC 83, [2001] 3 S.C.R. 679, at para. 101. Where searches without warrant are permitted, it is especially important

[97] Selon la première condition, l'objectif de l'État doit être suffisamment important pour primer les droits de l'individu à la vie privée en jeu. C'est pourquoi il faut, en règle générale, avoir des motifs raisonnables de croire que l'on trouvera l'objet recherché pour pouvoir effectuer une fouille, une perquisition ou une saisie : à défaut de ces motifs, l'objectif de l'État ne justifie pas l'intrusion dans la sphère privée de l'individu. Toutefois, dans certaines situations — notamment les alcootests administrés lors de contrôles routiers pour lutter contre la conduite en état d'ébriété — l'importance de l'objectif de l'État et la difficulté de l'atteindre justifient parfois une fouille, une perquisition ou une saisie malgré l'absence de motifs raisonnables.

[98] La deuxième condition — l'atteinte au droit à la vie privée ne doit pas aller au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État — limite l'atteinte à ce qui est justifié dans les circonstances, qui comprennent notamment la nature du régime. La Cour a reconnu que le régime dont l'objet est de nature réglementaire et non criminelle peut être assujéti à des normes moins rigoureuses : *R. c. McKinlay Transport Ltd.*, [1990] 1 R.C.S. 627, la juge Wilson; *British Columbia Securities Commission c. Branch*, [1995] 2 R.C.S. 3, les juges Sopinka et Iacobucci; *R. c. Jarvis*, 2002 CSC 73, [2002] 3 R.C.S. 757.

[99] La troisième condition, la possibilité de recourir au contrôle judiciaire, exige la présence d'un mécanisme garantissant que les fouilles, perquisitions et saisies soient conformes à la règle de droit et empêchent que l'État abuse de ces pouvoirs. La common law insiste depuis longtemps sur la surveillance judiciaire des intrusions de l'État dans la sphère privée. C'est en raison de ce souci qu'il faut généralement obtenir une autorisation judiciaire préalable pour une fouille ou perquisition de nature criminelle, à défaut de quoi la fouille ou perquisition est à première vue abusive : *R. c. Collins*, [1987] 1 R.C.S. 265, p. 277-278; *Hunter c. Southam Inc.*, p. 161. Ce souci explique également le fait que, dans certains cas, les autorités doivent conserver des notes détaillées de ce qu'elles ont fouillé et des raisons pour le faire : *R. c. Fearon*, 2014 CSC 77, [2014] 3 R.C.S. 621, par. 4 et 82; *R. c. Vu*, 2013 CSC 60, [2013] 3 R.C.S. 657, par. 70; *R. c. Golden*, 2001 CSC 83,

that they be subject to scrutiny on judicial review: *Fearon*, at paras. 82 and 87.

[100] While different cases have formulated the test in different ways, at heart, the three requirements just discussed — important state purpose, restraint of the intrusion to what is reasonably necessary, and the availability of judicial review — determine whether a search is reasonable under s. 8 of the *Charter*.

[101] It is sometimes said that whether a search or seizure is reasonable is determined by asking whether the state action represents an appropriate balance between the state purpose (the first requirement) and the individual's privacy interest: see for example *Tessling*, at paras. 17-18. The balancing metaphor is best understood as a gloss on the requirements for reasonable search or seizure under s. 8. Without suggesting that balancing necessarily produces the wrong result, to view the s. 8 analysis simply as a matter of balancing the state interest against the individual's privacy interest may fail to capture what is required to establish that a search or seizure is reasonable.

[102] One concern is that a balancing approach may suggest that if the state's purpose is sufficiently compelling, it may dispense with restraint and procedures that permit judicial review. In my view this cannot be so. Even where the state purpose (as in this case) is of great importance, the state must not intrude upon the individual's protected sphere more than reasonably justified by that purpose, nor do so in a way that lacks appropriate safeguards capable of judicial review. Once again, what constitutes appropriate judicial supervision may vary with the nature of the scheme and other circumstances. In some circumstances warrants are not required. And an administrative appeal mechanism, subject to judicial review, may suffice for regulatory regimes: see, e.g., *McKinlay Transport Ltd.* and *Branch*.

[2001] 3 R.C.S. 679, par. 101. Lorsque des fouilles sans mandat sont autorisées, il est particulièrement important qu'elles fassent l'objet d'un examen à l'étape du contrôle judiciaire : *Fearon*, par. 82 et 87.

[100] Bien que le critère ait été énoncé de différentes manières dans la jurisprudence, au fond, les trois conditions que je viens d'exposer — un objectif important de l'État, une atteinte qui se limite à ce qui est raisonnablement nécessaire et la possibilité de recourir au contrôle judiciaire — établissent si une fouille ou perquisition est raisonnable au sens de l'art. 8 de la *Charte*.

[101] On dit parfois que, pour décider si une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable, on se demande si l'acte de l'État représente un juste équilibre entre l'objectif de l'État (la première condition) et le droit de l'individu à la protection de sa vie privée : voir, par exemple, *Tessling*, par. 17-18. Il faut voir la métaphore de la mise en balance comme une interprétation élargie des conditions d'une fouille, perquisition ou saisie raisonnable au sens de l'art. 8. Sans prétendre que la mise en balance donne forcément le mauvais résultat, considérer l'analyse fondée sur l'art. 8 comme une simple mise en balance de l'intérêt de l'État et du droit de l'individu à la vie privée ne permet pas toujours de prendre en compte ce qu'il faut pour établir qu'une fouille, perquisition ou saisie est raisonnable.

[102] Un problème est que la mise en balance peut laisser croire que, si l'objectif de l'État est suffisamment impérieux, il permet de passer outre à la retenue et aux procédures qui ouvrent la voie au contrôle judiciaire. À mon avis, ce ne saurait être le cas. Même lorsque l'objectif de l'État (comme en l'espèce) revêt une grande importance, l'État ne doit pas empiéter dans la sphère protégée de l'individu davantage que ne le justifie raisonnablement cet objectif, ni le faire en l'absence de garanties appropriées susceptibles de donner lieu à un contrôle judiciaire. Je le répète, ce qui constitue une surveillance judiciaire adéquate peut varier selon la nature du régime et d'autres facteurs. Il n'est parfois pas nécessaire d'obtenir un mandat. Et un mécanisme d'appel administratif soumis au contrôle judiciaire peut suffire dans le cas des régimes réglementaires : voir, p. ex., *McKinlay Transport Ltd.* et *Branch*.

[103] Another concern with the balancing approach is that it may focus unduly on the seriousness of the intrusion of the search or seizure on the individual's privacy interest, conceived in terms of how "secret" or closeted the thing searched for or seized is. As a result, search and seizure of something that is not secret may be more easily justified, on the ground that the "privacy" expectation is low and so the state intrusion is minimal. The privacy interest should not be understood in the narrow sense of secrecy or what is unknown to others. It should rather be understood in the sense of what falls within the private sphere of the individual within which the individual reasonably expects to be free from state intrusion absent a higher state purpose and legal safeguards: see, e.g., *Dyment*, at pp. 427-29 and 431-35. As already mentioned, this private sphere has three dimensions: personal, informational (including anonymity, see *Spencer*, at paras. 35 and 38), and territorial.

[104] In this case, the claimants attack the law that authorizes the search and seizure as constitutionally unreasonable within the meaning of s. 8. I cannot agree.

[105] In my view, all three requirements of a reasonable search and seizure are met in this case. The state's purpose — to prevent death and serious injury on the highway from impaired driving — is important and capable of justifying intrusion into the private sphere of the individual's bodily substances. At this stage, the biggest challenge to the state is that the scheme takes breath samples without reasonable grounds or even suspicion to believe the driver is impaired to the point of affecting driving. However, the Province has produced compelling evidence that requiring such grounds would subvert the goal of preventing death and injury caused by impaired driving, and that routine tests are required to achieve the administrative scheme's purpose.

[103] La mise en balance pose un autre problème : elle risque de mettre indûment l'accent sur la gravité de l'atteinte par la fouille, perquisition ou saisie au droit de l'individu à la vie privée, vue sous l'angle de la mesure dans laquelle la chose recherchée ou saisie est « secrète » ou cachée. En conséquence, il peut être plus facile de justifier la fouille et la saisie de quelque chose qui n'est pas secret au motif que l'attente en matière de « vie privée » est faible et que l'atteinte de l'État est de ce fait minimale. Le droit à la vie privée ne doit pas s'entendre au sens strict du secret ou de ce qu'autrui ignore. Il doit plutôt s'entendre au sens de ce qui appartient à la sphère privée de l'individu dans laquelle ce dernier s'attend raisonnablement à être à l'abri de l'intrusion de l'État en l'absence d'un objectif supérieur de celui-ci et de garanties juridiques : voir, p. ex., *Dyment*, p. 427-429 et 431-435. Comme je l'ai déjà mentionné, cette sphère privée comporte trois dimensions : la personne, l'information (y compris l'anonymat, voir *Spencer*, par. 35 et 38) et les lieux.

[104] En l'espèce, les demandeurs attaquent la loi qui autorise la fouille, la perquisition et la saisie en la qualifiant d'abusives sur le plan constitutionnel au sens de l'art. 8. Je ne saurais être d'accord.

[105] J'estime que les trois conditions d'une fouille, d'une perquisition ou d'une saisie raisonnable sont toutes réunies en l'espèce. L'objectif de l'État — prévenir les décès et les blessures graves imputables à la conduite avec facultés affaiblies — est important et susceptible de justifier l'intrusion dans la sphère privée des substances corporelles de l'individu. À ce stade, le plus grand défi auquel fait face l'État est que le régime permet aux policiers de prélever des échantillons d'haleine sans avoir des motifs raisonnables de croire ou même soupçonner que les facultés du conducteur sont affaiblies au point de nuire à sa conduite. La Province a toutefois produit une preuve convaincante selon laquelle le fait d'exiger la présence de tels motifs contreferait l'objectif de prévenir les décès et les blessures causés par la conduite avec facultés affaiblies, et les tests de routine sont nécessaires pour atteindre l'objectif du régime administratif.

[106] The second requirement is also met. The seizure does not go further than reasonably necessary to achieve the state's purpose. In *McKinlay Transport Ltd.*, the Court, per Wilson J., held that compelled production of records was minimally intrusive of privacy rights because the securities regime at issue was regulatory, not criminal, and because the securities sector was highly regulated, reducing the expectation of privacy of the individual engaged in it. The same may be said here. The regime is regulatory and not criminal. And the activity of driving on highways is highly regulated and common in road enforcement. Moreover, obtaining a roadside breath sample is less intrusive than alternatives, such as compelling a driver to provide a breath sample at a police station or taking a blood sample.

[107] The third element presents the greatest difficulty. The question is whether judicial supervision is available. It is argued that the review is inadequate because the scheme does not provide the *Criminal Code* protections to ensure readings are accurate — namely a subsequent test with a more accurate device at the police station — and that it may be difficult for an individual to contest an inaccurate reading by the roadside testing device. However, the driver can request a second test on a different device at the roadside: *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318, s. 215.42(1) and (2). The driver may apply to have a suspension reviewed by the Superintendent of Motor Vehicles and present statements and evidence in support of her application: *ibid.*, s. 215.48 and 215.49. The Superintendent's decision is subject to judicial supervision by way of judicial review. Furthermore, despite a failed test, if the officer lacks reasonable grounds to believe the driver is impaired, he does not impose sanctions: *ibid.*, s. 215.41(3). This could be the case, for example, if he doubts the accuracy, reliability or functioning of the device or any other aspect of the analysis process: *Wilson v. British Columbia (Superintendent*

[106] La deuxième condition est également réunie. La saisie ne va pas au-delà de ce qui est raisonnablement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'État. Dans *McKinlay Transport Ltd.*, la Cour, par l'entremise de la juge Wilson, a jugé que la production obligatoire de documents portait atteinte de façon minimale aux droits à la vie privée parce que le régime de réglementation des valeurs mobilières en cause était de nature réglementaire plutôt que criminelle et que ce secteur était fortement réglementé, ce qui a pour effet de réduire l'attente en matière de vie privée de la personne qui y œuvre. On peut dire la même chose en l'espèce. Le régime est de nature réglementaire, non criminelle. De plus, la conduite sur les routes est fortement réglementée et occupe une grande place dans l'application des règles de sécurité routière. Qui plus est, l'obtention d'un échantillon d'haleine lors d'un contrôle routier est moins envahissante que les solutions de rechange, telles que contraindre un conducteur à fournir un échantillon d'haleine au poste de police ou prélever un échantillon de sang.

[107] Le troisième élément est le plus problématique. La question est de savoir s'il est possible de recourir à la surveillance judiciaire. On soutient que le contrôle est inadéquat car le régime n'offre pas les garanties du *Code criminel* assurant l'exactitude des résultats — en l'occurrence un test subséquent administré au poste de police avec un appareil plus précis — et il peut être difficile pour une personne de contester un résultat inexact enregistré par l'alcootest. Le conducteur peut cependant demander qu'un deuxième test soit effectué à l'aide d'un autre appareil lors du contrôle routier : *Motor Vehicle Act*, R.S.B.C. 1996, c. 318, par. 215.42(1) et (2). Il peut aussi demander que le Superintendent of Motor Vehicles (« Surintendant ») révise une suspension et présenter des déclarations et autres éléments de preuve à l'appui de sa demande : *ibid.*, art. 215.48 et 215.49. La décision du Surintendant peut être soumise à la surveillance des tribunaux par voie de contrôle judiciaire. En outre, si, malgré l'échec au test, le policier n'a pas de motifs raisonnables de croire que les facultés du conducteur sont affaiblies, il ne lui impose pas de sanction : *ibid.*, par. 215.41(3). Ce pourrait être le cas, par exemple,

of Motor Vehicles), 2015 SCC 47, [2015] 3 S.C.R. 300, at para. 29.

[108] Although the manner of the search was not challenged in this case, it of course is also subject to constitutional scrutiny. At the review stage, the driver can challenge the reasonableness of the search under s. 8 and the Superintendent can, if warranted, exclude the evidence under s. 24(2): see *R. v. Conway*, 2010 SCC 22, [2010] 1 S.C.R. 765.

[109] In the end, the differences between the provisions for judicial review under the *Criminal Code* on the one hand, and the provincial roadside suspension scheme here at issue, reflect the fact that the *Criminal Code* provisions are penal, while the roadside suspension provisions are regulatory. The administrative nature of the scheme and the nature of the driver's interests at play justify the administrative nature of the review, as do the less stringent provisions to ensure accuracy of the sample. (If sanctions under an administrative scheme were more severe, for example if the deprivation itself engaged a *Charter* right, more direct judicial supervision may be required under s. 8. However, that is not before us.) The ultimate question is whether the review provisions of the roadside suspension scheme offer reasonable protection against abusive exercise of the state power to intrude on the individual's private sphere, having regard to the nature of the scheme and the privacy interests at stake. In my view, the answer to this question is yes.

[110] I would therefore allow the appeal of the British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and Attorney General of British Columbia.

si le policier a des doutes au sujet de l'exactitude, de la fiabilité ou du fonctionnement de l'appareil ou de tout autre aspect du processus d'analyse : *Wilson c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 47, [2015] 3 R.C.S. 300, par. 29.

[108] Bien que la manière de procéder à la fouille n'ait pas été contestée en l'espèce, elle est évidemment sujette à un examen de sa constitutionnalité. Au stade du contrôle, le conducteur peut remettre en question le caractère raisonnable de la fouille en vertu de l'art. 8 et il est loisible au Surintendant d'écarter la preuve au titre du par. 24(2) dans les cas où cela est justifié : voir *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765.

[109] Au bout du compte, les différences entre les dispositions du *Code criminel* relatives au contrôle judiciaire et le régime provincial de suspension imposée lors d'un contrôle routier en litige dans la présente affaire traduisent le fait que les dispositions du *Code criminel* sont de nature pénale, tandis que celles sur la suspension imposée lors d'un contrôle routier sont de nature réglementaire. Le caractère administratif du régime ainsi que la nature des droits du conducteur en jeu justifient la nature administrative du contrôle, tout comme les dispositions moins strictes visant à assurer l'exactitude de l'échantillon. (Si les sanctions prévues par un régime administratif étaient plus sévères, par exemple si l'atteinte elle-même faisait intervenir un droit garanti par la *Charte*, l'art. 8 pourrait exiger une surveillance judiciaire plus directe. Nous ne sommes toutefois pas en présence d'une telle situation.) La question fondamentale est de savoir si les dispositions du régime de suspension en matière de révision offrent une protection raisonnable contre l'exercice abusif du pouvoir de l'État d'empiéter dans la sphère privée de l'individu, eu égard à la nature du régime et aux droits à la vie privée en jeu. J'estime qu'il faut y répondre par l'affirmative.

[110] Je suis donc d'avis d'accueillir le pourvoi de la Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et du procureur général de cette province.

Appeals dismissed, McLACHLIN C.J. dissenting in part.

Solicitors for the appellant/respondent Richard James Goodwin: Gudmundseth Mickelson, Vancouver.

Solicitor for the appellants/respondents British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) and the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitors for the respondents Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts and Carol Marion Beam: Gudmundseth Mickelson, Vancouver; Carr Buchan & Company, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Hunter Litigation Chambers, Vancouver; Dolgin, Marshman Law, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Insurance Bureau of Canada: Stikeman Elliott, Toronto and Ottawa.

Pourvois rejetés, la juge en chef McLACHLIN est dissidente en partie.

Procureurs de l'appellant/intimé Richard James Goodwin : Gudmundseth Mickelson, Vancouver.

Procureur des appelants/intimés Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) et le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureurs des intimés Jamie Allen Chisholm, Scott Roberts et Carol Marion Beam : Gudmundseth Mickelson, Vancouver; Carr Buchan & Company, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureure de l'intervenante la procureure générale du Québec : Procureure générale du Québec, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante l'Association des libertés civiles de la Colombie-Britannique : Hunter Litigation Chambers, Vancouver; Dolgin, Marshman Law, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le Bureau d'assurance du Canada : Stikeman Elliott, Toronto et Ottawa.

Solicitors for the interveners the Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) and the Criminal Defence Lawyers Association (Calgary): Gunn Law Group, Edmonton; Savage Oykhman, Calgary.

Solicitors for the intervener the Criminal Lawyers' Association of Ontario: Greenspan Partners, Toronto; Addario Law Group, Toronto.

Solicitor for the intervener the Alberta Registrar of Motor Vehicle Services: Attorney General of Alberta, Edmonton.

Solicitors for the intervener Mothers Against Drunk Driving Canada: Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Victoria; Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.

Procureurs des intervenantes Criminal Trial Lawyers' Association (Alberta) et Criminal Defence Lawyers Association (Calgary) : Gunn Law Group, Edmonton; Savage Oykhman, Calgary.

Procureurs de l'intervenante Criminal Lawyers' Association of Ontario : Greenspan Partners, Toronto; Addario Law Group, Toronto.

Procureur de l'intervenant Alberta Registrar of Motor Vehicle Services : Procureur général de l'Alberta, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Les mères contre l'alcool au volant Canada : Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Victoria; Gowling Lafleur Henderson, Ottawa.