

Gerald Jay Ladouceur *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

and

The Attorney General of Canada, the  
Attorney General of Nova Scotia, the  
Attorney General for New Brunswick and the  
Attorney General of Manitoba *Interveners*

INDEXED AS: R. v. LADOUCEUR

File No.: 20408.

1989: November 6; 1990: May 31.

Present: Dickson C.J. and Lamer, Wilson, La Forest,  
L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory and  
McLachlin J.J.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO

*Constitutional law — Charter of Rights — Random  
routine traffic checks — Checks authorized by statute  
— Driver stopped for no apparent reason — Driver  
found to be driving while licence under suspension and  
convicted — Whether or not random routine traffic  
checks violating ss. 7, 8 and 9 of the Charter — If so,  
whether or not checks saved by s. 1 — Canadian  
Charter of Rights and Freedoms, ss. 1, 7, 8, 9 —  
Highway Traffic Act, R.S.O. 1980, c. 198, s. 189a(1).*

Appellant was stopped while driving his car in a  
random police search to ensure that his papers were in  
order and that he had a valid driver's licence. The  
officers did not suspect that the appellant was acting  
unlawfully. Appellant admitted that he knew that his  
driver's licence was suspended when he was asked for his  
driver's licence, ownership and vehicle insurance docu-  
ments. A Justice of the Peace found him guilty of  
driving while his licence was suspended contrary to s. 35  
of the *Highway Traffic Act* and the Provincial Court  
(Criminal Division) and the Ontario Court of Appeal  
upheld the conviction. The constitutional questions  
stated before this Court queried: (1) if s. 189a(1) of the  
*Highway Traffic Act* was inconsistent with ss. 7, 8 and 9  
of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the  
extent that it authorized the random stop of a motor  
vehicle and its driver by a police officer acting without  
any reasonable grounds to believe that an offence had  
been committed when such stop was not part of an

Gerald Jay Ladouceur *Appellant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

a

et

Le procureur général du Canada, le procureur  
général de la Nouvelle-Écosse, le procureur  
général du Nouveau-Brunswick et le  
procureur général du Manitoba *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: R. c. LADOUCEUR

N° du greffe: 20408.

c

1989: 6 novembre; 1990: 31 mai.

Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Lamer,  
Wilson, La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier,  
Cory et McLachlin.

d

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vérifi-  
cations de routine effectuées au hasard sur les routes —  
Vérifications autorisées par la loi — Conducteur inter-  
pellé sans motif apparent — Conducteur déclaré coup-  
pable d'avoir conduit pendant que son permis était  
suspendu — Les vérifications de routine effectuées au  
hasard sur les routes violent-elles les art. 7, 8 et 9 de la  
Charte? — Dans l'affirmative, ces vérifications sont-  
elles sauvegardées par l'article premier? — Charte  
canadienne des droits et libertés, art. 1, 7, 8, 9 — Code  
de la route, L.R.O. 1980, ch. 198, art. 189a(1).*

L'appellant a été interpellé alors qu'il conduisait sa  
voiture à l'occasion d'une interpellation au hasard effec-  
tuée par des policiers afin de vérifier si ses documents  
étaient en règle et s'il possédait un permis de conduire  
valide. Les agents ne soupçonnaient pas que l'appellant  
agissait de façon illégale. L'appellant a admis qu'il savait  
que son permis de conduire était suspendu quand on lui  
a demandé de produire ce permis ainsi que le certificat  
d'immatriculation du véhicule et une preuve d'assu-  
rance. Un juge de paix l'a déclaré coupable d'avoir  
conduit pendant que son permis était suspendu, contra-  
irement à l'art. 35 du *Code de la route*, et la Cour  
provinciale (Division criminelle) de même que la Cour  
d'appel de l'Ontario ont confirmé cette déclaration de  
culpabilité. Les questions constitutionnelles formulées  
par notre Cour sont ainsi conçues: (1) Le paragraphe  
189a(1) du *Code de la route* est-il incompatible avec les  
art. 7, 8 et 9 de la *Charte canadienne des droits et  
libertés* dans la mesure où il autorise l'interception au

organized program; and (2) if so, whether s. 189a(1) could be justified pursuant to s. 1 of the *Charter*?

*Held:* The appeal should be dismissed.

*Per* Lamer, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory and McLachlin JJ.: Appellant was detained in violation of s. 9 of the *Charter*. The police officers assumed control over his movement by a demand or direction and the legal consequences of the detention were significant. The detention was arbitrary in that the decision as to whether the stop should be made lay in the absolute discretion of the police officers.

Sections 7 and 8 of the *Charter* were not violated. No "seizure" within the meaning of s. 8 occurred here. It was unnecessary to decide whether these random stops infringed s. 7 since it has been determined that routine check random stops violate s. 9 of the *Charter*.

Section 189a(1) of the *Highway Traffic Act* was saved by s. 1 of the *Charter*. The power of a police officer to stop motor vehicles at random is derived from s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* and is thus prescribed by law. The authority also has been justified by this Court as a prescription of the common law.

The statistics relating to the carnage on the highways substantiate a pressing and substantial concern which the government was properly addressing through the legislation in question and the random stops. A more specific aspect of this concern related to areas where the probability of accidents can be reduced: the mechanical fitness of the vehicle, the possession of a valid licence and proper insurance, and the sobriety of the driver. They are directly pertinent to the question of random stopping.

The means chosen was proportional or appropriate to those pressing concerns. The random stop is rationally connected and carefully designed to achieve safety on the highways and impairs as little as possible the rights of the driver. It does not so severely trench on individual rights that the legislative objective is outweighed by the abridgement of the individual's rights. Indeed, stopping vehicles is the only way of checking a driver's licence and insurance, the mechanical fitness of a vehicle, and the sobriety of the driver.

hasard d'un véhicule à moteur et de son conducteur par un agent de police qui n'a aucun motif raisonnable de croire qu'une infraction a été commise, lorsque cette interception ne fait pas partie d'un programme structuré? Et (2) dans l'affirmative, le par. 189a(1) est-il justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*?

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté.

*Les juges* Lamer, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory et McLachlin: L'appelant a été détenu au sens de l'art. 9 de la *Charte*. Les agents de police ont restreint sa liberté d'action au moyen d'une sommation ou d'un ordre et les conséquences juridiques de la détention étaient sérieuses. La détention était arbitraire du fait que la décision d'interpeller était laissée à l'entière discrétion des agents de police.

Les articles 7 et 8 de la *Charte* n'ont pas été violés en l'espèce. Il n'y a pas eu de «saisie» au sens de l'art. 8. Il n'est pas nécessaire de décider si ces interpellations au hasard portent atteinte à l'art. 7 puisqu'il a été déterminé que les interpellations au hasard pour une vérification de routine violent l'art. 9 de la *Charte*.

Le paragraphe 189a(1) du *Code de la route* est sauvegardé par l'article premier de la *Charte*. Le pouvoir d'un agent de police d'intercepter des véhicules automobiles au hasard découle du par. 189a(1) du *Code de la route* et il est donc prescrit par une règle de droit. Ce pouvoir a également été justifié par notre Cour comme étant prescrit par la common law.

Les statistiques relatives au carnage qui se produit sur les routes révèlent l'existence d'une préoccupation urgente et réelle à laquelle le gouvernement a eu raison de répondre au moyen de la mesure législative en cause et des interpellations au hasard. Un aspect plus précis de cette préoccupation se rapporte à des facteurs qui peuvent permettre de réduire la probabilité d'accidents: le bon état mécanique du véhicule, la possession d'un permis de conduire valide et d'une preuve d'assurance appropriée ainsi que la sobriété du conducteur. Ces facteurs sont directement applicables à la question des interpellations au hasard.

Le moyen choisi est proportionnel à ces préoccupations urgentes ou il convient à celles-ci. L'interpellation au hasard a un lien rationnel avec la sécurité sur les routes et est conçue avec soin pour la réaliser; elle porte le moins possible atteinte aux droits du conducteur. Elle ne porte pas atteinte assez gravement aux droits individuels pour que la restriction de ces droits l'emporte sur l'objectif de la loi. L'interception des véhicules est à vrai dire la seule façon de vérifier le permis de conduire et l'assurance d'un conducteur, l'état mécanique du véhicule ou la sobriété d'un conducteur.

Deterrence is a critical aspect of the random routine check. The suspension of the driver's licence for driving offences is important in that the court can impose lighter jail terms for the benefit of the offender and yet ensure that society is protected. Licence suspensions, however, must be enforceable to be an effective means of punishment. A real element of risk of detection of driving by unlicensed drivers is necessary for the suspension of a licence to be an effective remedy. Random stops supply the only effective deterrent.

To recognize the validity of the random routine check is to recognize reality. This form of deterrent is a plausible response to the general difficulties of establishing such programs due to fiscal constraints and shortages of personnel and due to the impossibility of establishing an effective organized program in rural areas in particular.

The random routine check does not so severely trench upon the s. 9 right so as to outweigh the legislative objective. Mechanisms are already in place to prevent abuse by law enforcement officers. Officers can stop persons only for legal reasons—in this case reasons related to driving a car such as checking the driver's licence and insurance, the sobriety of the driver and the mechanical fitness of the vehicle. Once stopped the only questions that may justifiably be asked are those related to driving offences. Any further, more intrusive procedures could only be undertaken based upon reasonable and probable grounds. Where a stop is found to be unlawful, the evidence from the stop could well be excluded under s. 24(2) of the *Charter*.

Similar powers have been legislatively conferred upon police officers in other free and democratic societies regarding the stopping of motor vehicles.

*Per* Dickson C.J. and Wilson, La Forest and Sopinka J.J.: The unlimited right of police officers to stop motor vehicles without any reason cannot be justified under s. 1 of the *Charter*. The evidence here, however, should not be excluded under s. 24(2) of the *Charter*.

The random stop constituted an arbitrary detention. The Crown's efforts to discharge its s. 1 onus must be

La dissuasion constitue un aspect important de la vérification de routine. La suspension du permis de conduire pour des infractions en matière de circulation est importante parce qu'elle permet aux tribunaux d'imposer des peines d'emprisonnement moins longues à l'avantage du contrevenant, tout en permettant d'assurer la protection de la société. Cependant, pour que les suspensions de permis constituent une peine efficace, elles doivent être exécutoires. Il doit exister un véritable élément de risque de détection des conducteurs sans permis pour que la suspension d'un permis puisse être un remède efficace. Les interpellations au hasard constituent le seul moyen dissuasif efficace.

Reconnaître la validité de la vérification de routine au hasard, c'est se rendre à la réalité. Cette forme de dissuasion est la seule réponse plausible aux difficultés générales de mettre sur pied de tels programmes en raison des contraintes budgétaires et d'un manque de personnel et à l'impossibilité d'établir un programme structuré efficace dans les régions rurales en particulier.

La vérification de routine au hasard ne porte pas atteinte gravement au droit garanti par l'art. 9 au point de l'emporter sur l'objectif législatif. Il y a déjà des mécanismes en place pour empêcher les abus de la part des fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. Les policiers ne peuvent interpellier des personnes que pour des motifs fondés sur la loi—en l'espèce des motifs relatifs à la conduite d'une automobile comme la vérification du permis de conduire, des assurances et de la sobriété du conducteur et de l'état mécanique du véhicule. Lorsque l'interpellation est effectuée, les seules questions qui peuvent être justifiées sont celles qui se rapportent aux infractions en matière de circulation. Toute autre procédure plus inquisitoire ne pourrait être engagée que sur le fondement de motifs raisonnables et probables. Lorsqu'une interpellation est jugée illégale, les éléments de preuve ainsi obtenus pourraient bien être écartés en vertu du par. 24(2) de la *Charte*.

Des pouvoirs similaires touchant l'interception de véhicules automobiles ont été conférés par la loi aux agents de police dans d'autres sociétés libres et démocratiques.

*Le* juge en chef Dickson et les juges Wilson, La Forest et Sopinka: Le droit absolu des agents de police d'intercepter des véhicules à moteur sans aucun motif ne saurait être justifié en vertu de l'article premier de la *Charte*. Cependant, il n'y a pas lieu en l'espèce d'écartier les éléments de preuve en vertu du par. 24(2) de la *Charte*.

L'interpellation au hasard a constitué une détention arbitraire. Les efforts déployés par le ministère public en

viewed in the context of the s. 9 breaches sanctioned to date in meeting the objective of ridding the highways of dangerous drivers. Police officers are entitled to stop motorists at organized check points as part of the R.I.D.E. program to provide a roadside screening test of sobriety and to check for licences, insurance and mechanical fitness. The organized check point is available, therefore, as a means of detection of the unlicensed driver. This case may be viewed as the last straw. If sanctioned, a police officer could stop any vehicle at any time, in any place, without having any reason to do so. For the motorist, this would mean a total negation of the freedom from arbitrary detention guaranteed by s. 9 of the *Charter*.

The Crown has not demonstrated that this unrestricted power is a necessary addition to the impressive array of enforcement methods which are available. Random checking at a stationary, predetermined location infringes the right much less than the unlimited right contended for. It is somewhat more carefully designed to serve enforcement, and is less intrusive and not as open to abuse as the unlimited power sought to be justified. The roving random stop, by contrast, would permit any individual officer to stop any vehicle, at any time, at any place. The decision may be based on any whim. The unlimited power has the potential of being much more intrusive and occasioning a greater invasion of privacy.

### Cases Cited

By Cory J.

**Considered:** *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2; *Hufsky v. The Queen*, [1988] 1 S.C.R. 621; **referred to:** *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103; *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659; *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613; *R. v. Thomsen*, [1988] 1 S.C.R. 640; *R. v. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 S.C.R. 713; *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979).

By Sopinka J.

**Considered:** *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621; **referred to:** *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2; *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979); *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103.

vue de satisfaire au fardeau de preuve qui lui incombe en vertu de l'article premier doivent être analysés en fonction des violations de l'art. 9 qui, jusqu'à ce jour, ont été reconnues comme justifiées parce qu'elles satisfont à l'objectif de débarrasser les routes des conducteurs dangereux. Les agents de police ont le droit d'interpeller des automobilistes à des points de contrôle établis en vertu du programme R.I.D.E. dans le but de leur faire subir un alcootest permettant de déterminer s'ils sont sobres et de vérifier les permis de conduire, les assurances et l'état mécanique des voitures. Il est donc possible de recourir au programme structuré de contrôles routiers ponctuels pour déceler les conducteurs sans permis. La présente affaire peut être considérée comme la goutte qui fait déborder le vase. Si elle est approuvée, un agent de police pourra intercepter n'importe quel véhicule, n'importe où, n'importe quand, sans avoir de motif de le faire. Pour les automobilistes, il en découlera une négation totale de la liberté de ne pas être soumis à une détention arbitraire garantie par l'art. 9 de la *Charte*.

Le ministère public n'a pas démontré que ce pouvoir absolu est un ajout nécessaire aux nombreuses méthodes d'application des lois déjà disponibles. La vérification au hasard, à un endroit fixe et choisi d'avance, entrave la liberté beaucoup moins que le droit illimité qu'on revendique. Cette méthode est plus à même de servir les fins de l'application de la loi, elle est moins envahissante et moins susceptible de donner lieu à des abus que le pouvoir absolu qu'on cherche à justifier. Par contre, l'interception au hasard d'un véhicule au cours d'une patrouille permettrait à un agent de police d'intercepter n'importe quel véhicule, n'importe quand, n'importe où. La décision pourrait reposer sur un caprice. Un pouvoir absolu risque d'être beaucoup plus envahissant et de donner lieu à une atteinte plus grande au droit à la vie privée.

### Jurisprudence

Citée par le juge Cory

**Arrêts examinés:** *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2; *Hufsky c. La Reine*, [1988] 1 R.C.S. 621; **arrêts mentionnés:** *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103; *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659; *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613; *R. c. Thomsen*, [1988] 1 R.C.S. 640; *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713; *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979).

Citée par le juge Sopinka

**Arrêt examiné:** *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621; **arrêts mentionnés:** *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2; *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979); *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

**Statutes and Regulations Cited**

- Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 1, 7, 8, 9, 24(1), (2).  
*Compulsory Automobile Insurance Act*, R.S.O. 1980, c. 83, s. 3(1).  
*Constitution Act, 1982*, s. 52(1).  
*Game and Fish Act*, R.S.O. 1980, c. 182, s. 14.  
*Highway Traffic Act*, R.S.O. 1980, c. 198, ss. 18(1), 19(1), 35, 189a(1).  
*Motor Car Act, 1958* (Victoria), ss. 22, 29, 40.  
*Motor Traffic Acts, 1909-1957* (New South Wales), s. 5(1).  
*Motorized Snow Vehicles Act*, R.S.O. 1980, c. 301, s. 15a.  
*Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400.  
*Road Traffic Act, 1961* (South Australia), No. 50, s. 42.  
*Road Traffic Act, 1972* (U.K.), c. 20 s. 159.  
*Road Traffic Act, 1974-1982*, (Western Australia), s. 53.  
*Traffic Act, 1949-1988* (Queensland), ss. 35, 39.  
*Traffic Ordinances, 1949-59* (Northern Territory), ss. 46, 48, 55.  
*Transport Act, 1962* (New Zealand), No. 135, s. 66.

**Authors Cited**

- Ontario. Royal Commission on Civil Rights. *Royal Commission Inquiry into Civil Rights*. Report No. 1, vol. 2. Toronto: Queen's Printer, 1968.  
 Segal, Murray D. "R. v. Hufsky: Random Spot Check Programmes" (1989), 1 *J.M.V.L.* 34.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1987), 59 O.R. (2d) 688, 35 C.C.C. (3d) 240, 41 D.L.R. (4th) 682, 20 O.A.C. 1, 57 C.R. (3d) 45, dismissing an appeal from a judgment of the Provincial Court (Criminal Division) (Bordeleau Prov. Ct. J.) dismissing an appeal from conviction by Scott J.P. Appeal dismissed.

*Morris Manning, Q.C.*, for the appellant.

*S. Casey Hill* and *R. H. MacDonald*, for the respondent. *i*

*Graham Garton, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Rheinhold Endres*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia. *j*

**Lois et règlements cités**

- Charte canadienne des droits et libertés*, art. 1, 7, 8, 9, 24(1), (2).  
*Code de la route*, L.R.O. 1980, ch. 198, art. 18(1), 19(1), 35, 189a(1).  
*Loi constitutionnelle de 1982*, art. 52(1).  
*Loi sur l'assurance-automobile obligatoire*, L.R.O. 1980, ch. 83, art. 3(1).  
*Loi sur la chasse et la pêche*, L.R.O. 1980, ch. 182, art. 14.  
*Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, ch. 400.  
*Loi sur les motoneiges*, L.R.O. 1980, ch. 301, art. 15a.  
*Motor Car Act, 1958* (Victoria), art. 22, 29, 40.  
*Motor Traffic Acts, 1909-1957* (Nouvelle-Galles du Sud), art. 5(1).  
*Road Traffic Act, 1961* (Australie-Méridionale), n° 50, art. 42.  
*Road Traffic Act, 1972* (R.-U.), ch. 20, art. 159.  
*Road Traffic Act, 1974-1982* (Australie-Occidentale), art. 53.  
*Traffic Act, 1949-1988* (Queensland), art. 35, 39.  
*Traffic Ordinances, 1949-59* (Territoire du Nord), art. 46, 48, 55.  
*Transport Act, 1962* (Nouvelle-Zélande), n° 135, art. 66. *e*

**Doctrine citée**

- Ontario. Royal Commission on Civil Rights. *Royal Commission Inquiry into Civil Rights*. Report No. 1, vol. 2. Toronto: Queen's Printer, 1968.  
 Segal, Murray D. «R. v. Hufsky: Random Spot Check Programmes» (1989), 1 *J.M.V.L.* 34. *f*

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1987), 59 O.R. (2d) 688, 35 C.C.C. (3d) 240, 41 D.L.R. (4th) 682, 20 O.A.C. 1, 57 C.R. (3d) 45, qui a rejeté l'appel interjeté contre une décision du juge Bordeleau de la Cour provinciale (Division criminelle) qui avait rejeté l'appel d'une déclaration de culpabilité prononcée par le juge de paix Scott. Pourvoi rejeté. *h*

*Morris Manning, c.r.*, pour l'appellant.

*S. Casey Hill* et *R. H. MacDonald*, pour l'intimée. *i*

*Graham Garton, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Rheinhold Endres*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse. *j*

*Bruce Judah*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

*Donna J. Miller*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

The reasons of Dickson C.J. and Wilson, La Forest and Sopinka J.J. were delivered by

SOPINKA J.—The appellant challenges his conviction for driving while his licence was under suspension on the basis that s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1980, c. 198, pursuant to which the police officers stopped him and discovered the offence, violates ss. 7, 8 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. While I agree with my colleague Justice Cory that this appeal should be dismissed and that s. 189a(1) authorizes an arbitrary detention contrary to s. 9 of the *Charter*, I do not agree that the unlimited right of police officers to stop motor vehicles without any reason can be justified under s. 1 of the *Charter*. I would dismiss this appeal, however, on the basis that the evidence in this case should not be excluded under s. 24(2) of the *Charter*.

The charge arose out of the following facts. Two police officers were on a stake-out when the appellant passed their vehicle. They decided to stop the appellant as a matter of routine. However, while citing s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* as authority for their actions, the police officers acknowledged that there was no basis of suspicion and no other reason to stop the appellant. When the appellant was asked to produce his driver's licence, it was revealed that it was under suspension for failure to pay parking tickets.

The Court of Appeal held that s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* did not authorize this type of random check. Speaking for the majority, Tarnopolsky J.A. held that there was an arbitrary detention of the appellant and that to the extent that this was authorized by s. 189a(1), it was not a reasonable limit within s. 1 of the *Charter*. The

*Bruce Judah*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Donna J. Miller*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

Version française des motifs du juge en chef Dickson et des juges Wilson, La Forest et Sopinka rendus par

LE JUGE SOPINKA—L'appelant conteste sa déclaration de culpabilité relativement à l'accusation d'avoir conduit pendant que son permis était suspendu, pour le motif que le par. 189a(1) du *Code de la route*, L.R.O. 1980, ch. 198, en vertu duquel les agents de police l'ont interpellé et ont découvert l'infraction, viole les art. 7, 8 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Bien que je sois d'accord avec mon collègue le juge Cory qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi et que le par. 189a(1) autorise une détention arbitraire contraire à l'art. 9 de la *Charte*, je ne crois pas que le droit absolu des agents de police d'intercepter des véhicules à moteur sans aucun motif puisse se justifier en vertu de l'article premier de la *Charte*. Je suis cependant d'avis de rejeter le pourvoi pour le motif qu'en l'espèce il n'y a pas lieu d'écarter les éléments de preuve en vertu du par. 24(2) de la *Charte*.

L'accusation découle des faits suivants. Deux agents de police étaient de faction quand l'appelant a dépassé leur véhicule. Ils ont décidé d'interpeller l'appelant par simple routine. Cependant, bien qu'ils invoquent le par. 189a(1) du *Code de la route* comme source de leur pouvoir d'agir, les agents reconnaissent qu'il n'y avait pas de motif de soupçonner l'appelant ni aucun autre motif d'intercepter son véhicule. Quand les agents ont demandé à l'appelant de produire son permis de conduire, ils ont découvert que son permis était suspendu parce qu'il n'avait pas payé des contraventions de stationnement.

La Cour d'appel a statué que le par. 189a(1) du *Code de la route* n'autorise pas ce genre de vérification au hasard. Le juge Tarnopolsky a conclu, au nom de la majorité, qu'il s'agissait d'une détention arbitraire de l'appelant et que, dans la mesure où elle était autorisée par le par. 189a(1), elle ne constituait pas une limite raisonnable au sens de

court sustained s. 189a(1), however, by reading it down to apply only when there is an articulable reason for stopping a motor vehicle. The court further held, however, that the evidence should be admitted under s. 24(2) because the police were acting *bona fide* and did not have the benefit of the court's interpretation of s. 189a(1).

I agree with my colleague that in light of this Court's decision in *R. v. Hufsky*, [1988] 1 S.C.R. 621, there can be no doubt that the random stop in this case constituted an arbitrary detention. In *Hufsky*, the driver was stopped by a police officer on duty at a stationary check point, circumstances that are less arbitrary than those involved when a police officer randomly stops a vehicle from the position of a roving car.

This Court in *Hufsky*, *supra*, held that the detention was justified under s. 1 in light of the statistics that were put before the Court relating to unlicensed driving and accidents. Le Dain J. found that these statistics supported the conclusion that unlicensed drivers caused a significantly higher percentage of accidents than licensed drivers. Therefore, extraordinary enforcement measures were justified to eliminate this hazard. In the present case, the Court of Appeal invited the Crown to submit a new record to justify this additional inroad on the rights to be free from arbitrary detention. The Crown submitted volumes of "statistical data, charts and comparable legislation". The Court of Appeal analyzed this data and the majority judgment concludes, at p. 259, that:

... the material submitted does not show that there is a proportionality between the measure taken, *i.e.*, a power to stop motorists at random in order to check whether they have a valid driver's licence, and the admittedly valid government objective of promoting safety on the highways. The only statistical figures concerning unlicensed drivers and higher accident rates shows a correlation between uninsured vehicles and a higher rate of

l'article premier de la *Charte*. La cour a cependant confirmé la validité du par. 189a(1), en lui donnant une interprétation atténuée selon laquelle le paragraphe ne s'appliquerait que lorsqu'il existe un motif précis d'intercepter un véhicule à moteur. La cour a de plus statué qu'il y avait cependant lieu d'utiliser la preuve en application du par. 24(2) parce que les policiers avaient agi de bonne foi et n'avaient pas l'avantage de connaître l'interprétation que la cour a donnée au par. 189a(1).

Je partage l'avis de mon collègue que, compte tenu de l'arrêt de notre Cour *R. c. Hufsky*, [1988] 1 R.C.S. 621, il ne peut y avoir de doute que l'interpellation au hasard en l'espèce constituait une détention arbitraire. Dans l'affaire *Hufsky*, le conducteur avait été interpellé par un agent de police de faction à un point fixe de contrôle, ce qui constitue une situation moins arbitraire que celle où un agent de police intercepte au hasard un véhicule à partir d'une voiture en patrouille.

Dans l'arrêt *Hufsky*, précité, notre Cour a statué que la détention était justifiée en vertu de l'article premier à cause des statistiques qu'on lui avait soumises sur la conduite de véhicules sans permis et le nombre d'accidents. Le juge Le Dain a conclu que ces statistiques étayaient la conclusion que les conducteurs sans permis sont à l'origine d'un pourcentage sensiblement plus élevé d'accidents que les conducteurs titulaires d'un permis. En conséquence, les mesures exceptionnelles d'application des lois étaient justifiées afin d'écartier ce danger. En l'espèce, la Cour d'appel a invité le ministère public à soumettre un nouveau dossier pour justifier cet empiètement supplémentaire sur les droits de ne pas être soumis à une détention arbitraire. Le ministère public a soumis une grande quantité de [TRADUCTION] «données statistiques, de graphiques et de lois comparables». La Cour d'appel a analysé ces données et les juges formant la majorité ont conclu, à la p. 259, que:

[TRADUCTION] ... la documentation soumise ne démontre pas l'existence d'une proportionnalité entre les mesures adoptées, c.-à-d. le pouvoir d'interpeller les automobilistes au hasard afin de vérifier s'ils ont un permis valide et l'objectif certes régulier du gouvernement de favoriser la sécurité sur les routes. Les seules statistiques relatives aux conducteurs qui n'ont pas de permis et au taux plus élevé d'accidents révèlent une

personal injuries, but a reverse correlation as far as property damage is concerned.

The minority does not address the statistics except in a general way.

Tarnopolsky J.A., writing for the majority, listed the three requirements that a limit must meet to satisfy s. 1, namely: (1) it must be reasonable; (2) it must be prescribed by law; and, (3) it must be demonstrably justified in a free and democratic society. He found that the legislation failed on (1) and (3) and that he did not need to deal with (2).

In deciding whether the Crown has satisfied the burden of proof of justifying a breach of s. 9, this case must be considered in the context of breaches of s. 9 that have been sanctioned to date in meeting the admittedly important government objective which seeks to rid the highways of dangerous drivers. In this regard, police officers are entitled to stop motorists at organized check points as part of the R.I.D.E. program to provide a roadside screening test of sobriety, to check for licences, insurance and mechanical fitness. See *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2, and *Hufsky, supra*. The organized check point is available, therefore, as a means of detection of the unlicensed driver. This case may be viewed as the last straw. If sanctioned, we will be agreeing that a police officer can stop any vehicle at any time, in any place, without having any reason to do so. For the motorist, this means a total negation of the freedom from arbitrary detention guaranteed by s. 9 of the *Charter*. This is something that would not be tolerated with respect to pedestrians in their use of the public streets and walkways. It is in this light that the efforts of the Crown to discharge its s. 1 onus must be viewed.

corrélation entre le nombre de véhicules non assurés et le taux plus élevé de lésions corporelles, mais une corrélation inverse en matière de dommages matériels.

<sup>a</sup> Les motifs de la minorité ne traitent pas des statistiques, sauf d'une manière générale.

<sup>b</sup> Le juge Tarnopolsky, qui a rédigé les motifs de la majorité, énumère les trois conditions qu'une limite doit remplir pour satisfaire à l'article premier, elle doit (1) être raisonnable, (2) être prescrite par une règle de droit, et, (3) sa justification doit pouvoir se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. Il a conclu que la disposition législative ne répondait pas aux première et troisième conditions et qu'il ne lui était pas nécessaire d'aborder la deuxième condition.

<sup>d</sup> Pour déterminer si le ministère public a satisfait au fardeau de prouver qu'une violation de l'art. 9 est justifiée, la présente affaire doit être analysée en fonction des violations de l'art. 9 qui, jusqu'à ce jour, ont été reconnues comme justifiées parce qu'elles satisfont à l'objectif certes important du gouvernement de débarrasser les routes des conducteurs dangereux. À cet égard, les agents de police ont le droit d'interpeller des automobilistes à des points de contrôle établis en vertu du programme R.I.D.E. dans le but de leur faire subir un alcootest permettant de déterminer s'ils sont sobres et de vérifier les permis de conduire, les assurances et l'état mécanique des voitures. Voir les arrêts *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, et *Hufsky*, précité. Il est donc possible de recourir au programme structuré de contrôles routiers ponctuels pour déceler les conducteurs sans permis. La présente affaire peut être considérée comme la goutte qui fait déborder le vase. Si nous l'approuvons, nous reconnaissons qu'un agent de police peut intercepter n'importe quel véhicule, n'importe où, n'importe quand, sans avoir de motif de le faire. Pour les automobilistes, il en découle une négation totale de la liberté de ne pas être soumis à une détention arbitraire garantie par l'art. 9 de la *Charte*. C'est là une situation qu'on ne tolérerait pas pour les piétons qui circulent dans la rue et sur les trottoirs. C'est sous cet angle qu'il faut considérer les efforts déployés par le ministère public pour s'acquitter du fardeau que lui impose l'article premier.



Although the statistics are voluminous, there is no evidence as to whether during the relevant period police officers were actually exercising the "roving random stop" power. For example, was the percentage of accidents involving unlicensed drivers realized notwithstanding the fact that police officers were employing this method of enforcement? If it was, presumably it is only since s. 189a(1) was enacted in 1981. What were the percentages before this method was used? How many motorists who were perfectly law-abiding were stopped for every one that was committing some violation? On the other hand, if the police have not been using this method and this case is an isolated incident, what is the evidence that police officers consider that this power is essential to effective enforcement? The record is surprisingly devoid of any reference to police practice in this regard. As pointed out by Tarnopolsky J.A., in the United States where the problem is equally pressing even a principled program of roadside checks is considered over-inclusive. In *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979), White J., at pp. 659-60, stated:

The foremost method of enforcing traffic and vehicle safety regulations, it must be recalled, is acting upon observed violations. Vehicle stops for traffic violations occur countless times each day; and on these occasions, licenses and registration papers are subject to inspection and drivers without them will be ascertained. Furthermore, drivers without licenses are presumably the less safe drivers whose propensities may well exhibit themselves. Absent some empirical data to the contrary, it must be assumed that finding an unlicensed driver among those who commit traffic violations is a much more likely event than finding an unlicensed driver by choosing randomly from the entire universe of drivers. If this were not so, licensing of drivers would hardly be an effective means of promoting roadway safety. It seems common sense that the percentage of all drivers on the road who are driving without a license is very small and that the number of licensed drivers who will be stopped in order to find one unlicensed operator will be large indeed. The contribution to highway safety made by discretionary stops selected from among drivers generally will therefore be marginal at best . . . . In terms of actually discovering unlicensed drivers or deterring them

Bien qu'il existe beaucoup de statistiques, il n'y a pas de preuve que pendant la période visée les agents de police exerçaient effectivement le pouvoir d'effectuer des interpellations au hasard au cours de patrouilles. Par exemple, le pourcentage d'accidents impliquant des conducteurs sans permis a-t-il été atteint en dépit du fait que les agents utilisaient cette méthode d'application de la loi? Si c'est le cas, ce n'est vraisemblablement que depuis qu'on a édicté le par. 189a(1) en 1981. Quels étaient les pourcentages avant l'utilisation de cette méthode? Combien d'automobilistes parfaitement respectueux des lois ont été interpellés pour chacun de ceux qui contrevenaient à la loi d'un façon quelconque? Par contre, si les policiers n'ont pas utilisé cette méthode et si le présent cas représente un incident isolé, qu'est-ce qui prouve que les agents de police considèrent ce pouvoir comme essentiel à l'application efficace des lois? Chose étonnante, le dossier ne comporte aucune mention des méthodes policières à cet égard. Comme le signale le juge Tarnopolsky, aux États-Unis où le problème est également aigu, même un programme structuré de contrôles routiers a été jugé abusif. Dans l'arrêt *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979), le juge White dit, aux pp. 659 et 660:

[TRADUCTION] Il faut se rappeler que la principale méthode d'application des lois de la circulation et de la sécurité automobile consiste à agir dès qu'on observe une infraction. On procède tous les jours à d'innombrables interceptions de véhicules pour des infractions à la circulation; à cette occasion, on vérifie les permis de conduire et les certificats d'immatriculation, et les conducteurs qui n'en possèdent pas sont alors repérés. De plus, les conducteurs qui n'ont pas de permis de conduire sont vraisemblablement les plus dangereux, ce qui pourrait bien se manifester. À défaut de données empiriques démontrant le contraire, il faut présumer qu'il est plus probable qu'un conducteur sans permis sera découvert chez ceux qui enfreignent les lois de la circulation qu'en choisissant des conducteurs au hasard parmi toute la population des conducteurs. S'il en était autrement, la délivrance de permis de conduire serait une méthode peu efficace de promouvoir la sécurité routière. Il semble conforme au bon sens que le pourcentage des conducteurs qui n'ont pas de permis de conduire par rapport à l'ensemble des conducteurs est très faible et que le nombre de conducteurs titulaires d'un permis qui seront interpellés pour découvrir un seul conducteur sans

from driving, the spot check does not appear sufficiently productive to qualify as a reasonable law enforcement practice under the Fourth Amendment.

Here we have the organized spot check to add to the balance on the side of enforcement. In my view, it is crucial therefore for the Crown to persuade the court that this unrestricted power is a necessary addition to the impressive array of enforcement methods which are available. In my opinion, *Hufsky, supra*, is not authority for this extension of police power. That case is consistent with the view that in justifying random organized check points, the outer limits of s. 1 had been reached. Random checking at a stationary, predetermined location infringes the right much less than the unlimited right contended for. The decision to locate the check point will be made either by a superior officer or by the decision of several officers. While the decision as to which automobile will be stopped will be made by an individual officer, his conduct can be observed by other officers. Since he has limited time to observe a vehicle, his decision will be either truly random or based on some objective basis. The result is that this method of enforcement is somewhat more carefully designed to serve enforcement, less intrusive, and not as open to abuse as the unlimited power sought to be justified. The judgment in *Hufsky, supra*, makes it clear, however, that the limit prescribed by law which is justified in that case is the organized spot check. The reasons conclude as follows, at p. 637:

For the above reasons I am of the opinion that the random stop of the appellant for the purposes of the spot check procedure was a justified interference with the right not to be arbitrarily detained guaranteed by s. 9 of the *Charter*, and I would accordingly answer the third constitutional question in the affirmative.

permis sera certes considérable. L'amélioration de la sécurité routière qui découle de l'interpellation discrétionnaire de conducteurs choisis au hasard parmi toute la population des conducteurs est donc mince, dans la meilleure des hypothèses [...] Pour ce qui est de déceler les conducteurs sans permis ou de les dissuader de conduire, le contrôle routier ponctuel ne paraît pas donner de résultats suffisants pour constituer une méthode raisonnable d'application des lois en vertu du Quatrième amendement.

Ici, le programme structuré de contrôles routiers ponctuels vient s'ajouter aux méthodes dont disposent les forces policières pour assurer le respect de la loi. À mon avis, il est donc crucial que le ministère public persuade la Cour que ce pouvoir absolu est un ajout nécessaire aux nombreuses méthodes d'application des lois déjà disponibles. À mon avis, l'arrêt *Hufsky*, précité, ne permet pas cette extension des pouvoirs de la police. Cet arrêt est compatible avec l'avis qu'en justifiant les programmes structurés de contrôles routiers ponctuels, on a atteint les limites extrêmes de l'article premier. La vérification au hasard, à un endroit fixe et choisi d'avance, entrave la liberté beaucoup moins que le droit illimité qu'on revendique. Le choix du site du point de contrôle est fait par un officier supérieur ou par plusieurs agents. Quoique la décision de choisir l'automobile qui sera interceptée soit prise par un agent en particulier, d'autres agents peuvent observer sa conduite. Puisque l'agent dispose de peu de temps pour observer le véhicule, sa décision relève véritablement du hasard ou elle dépend de facteurs objectifs. Il en résulte que cette méthode est plus à même de servir les fins de l'application de la loi, elle est moins envahissante et moins susceptible de donner lieu à des abus que le pouvoir absolu qu'on cherche à justifier. L'arrêt *Hufsky*, précité, dit clairement que la limite prescrite par une règle de droit dont la justification peut se démontrer dans cette affaire est le programme structuré de contrôles routiers ponctuels. Les motifs de jugement concluent, à la p. 637:

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis que l'arrêt au hasard du véhicule de l'appellant, afin de procéder à un contrôle routier ponctuel, constituait une atteinte justifiée au droit à la protection contre la détention arbitraire garanti par l'art. 9 de la *Charte*, aussi suis-je d'avis de répondre par l'affirmative à la troisième question constitutionnelle.

By contrast, the roving random stop would permit any individual officer to stop any vehicle, at any time, at any place. The decision may be based on any whim. Individual officers will have different reasons. Some may tend to stop younger drivers, others older cars, and so on. Indeed, as pointed out by Tarnopolsky J.A., racial considerations may be a factor too. My colleague states that in such circumstances, a *Charter* violation may be made out. If, however, no reason need be given nor is necessary, how will we ever know? The officer need only say, "I stopped the vehicle because I have the right to stop it for no reason. I am seeking unlicensed drivers." If there are bound to be instances where admittedly *Charter* violations which cannot be justified will occur, can we overlook these and approve a practice even if in its general application *Charter* breaches can be justified? Moreover, the unlimited power has the potential of being much more intrusive and occasioning a greater invasion of privacy. Any perfectly law-abiding citizen travelling late at night on a lonely country road must be prepared to have a police car approach, perhaps, from the rear, siren blaring, lights flashing, and must then and there come to a stop to prove his or her legitimacy on the roadway. How many innocent people will be stopped to catch one unlicensed driver? We have no information on this, but the statistics show that, in 1984, 1 in 37 drivers in Ontario was serving a licence suspension. The ratio, therefore, of licensed drivers to those driving while their licences were under suspension will be 37 to some fraction of 1. The probability is that in excess of 37 innocent motorists will be stopped for each offender.

I am therefore in complete agreement with Tarnopolsky J.A. that the Crown has failed to satisfy requirements (1) and (3) of s. 1, referred to above, in accordance with *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R.

Par contre, l'interception au hasard d'un véhicule au cours d'une patrouille permettrait à un agent de police d'intercepter n'importe quel véhicule, n'importe quand, n'importe où. La décision pourrait reposer sur un caprice. Chacun des agents de police aura des motifs différents. Certains auront tendance à arrêter les conducteurs plus jeunes, d'autres les voitures plus vieilles, et ainsi de suite. Comme le souligne le juge Tarnopolsky, des considérations raciales peuvent aussi entrer en ligne de compte. Mon collègue dit que, dans ces circonstances, il serait possible de prouver l'existence d'une violation de la *Charte*. Cependant, s'il n'est pas nécessaire de fournir quelque motif que ce soit, ni même d'en avoir, comment pourra-t-on savoir? L'agent n'a qu'à dire: «J'ai intercepté votre véhicule parce que j'ai le droit de le faire sans aucun motif. Je suis à la recherche de conducteurs sans permis.» S'il est certain qu'il y aura des cas où, de l'aveu de tous, il se produira des violations de la *Charte* qui ne sont pas justifiables, pouvons-nous les ignorer et approuver une pratique, même si dans l'application générale de cette pratique les violations de la *Charte* sont justifiables? De plus, un pouvoir absolu risque d'être beaucoup plus envahissant et de donner lieu à une atteinte plus grande au droit à la vie privée. Tout citoyen parfaitement respectueux des lois qui circule tard la nuit sur une route de campagne déserte doit s'attendre à être rejoint, parfois par derrière, par une voiture de police, sirène hurlante et feux clignotants, et il doit s'arrêter immédiatement pour justifier son droit d'être sur la route. Combien de conducteurs innocents faudra-t-il interpellé pour attraper un conducteur sans permis? Nous n'avons pas de données là-dessus, mais les statistiques indiquent qu'en 1984, en Ontario, un conducteur sur 37 était sous le coup d'une suspension de permis. La proportion de conducteurs titulaires d'un permis par rapport aux conducteurs qui conduisent alors que leur permis est suspendu sera de 37 contre une fraction de 1. Il est donc probable qu'il faudra interpellé plus de 37 automobilistes innocents pour attraper un seul contrevenant.

Je suis tout à fait de l'avis du juge Tarnopolsky que le ministère public n'a pas satisfait aux première et troisième conditions de l'article premier déjà mentionnées et dont parle l'arrêt *R. c. Oakes*,

103. I find particularly apt the following statement by Dickson C.J., at p. 139:

First, the measures adopted must be carefully designed to achieve the objective in question. They must not be arbitrary, unfair or based on irrational considerations.

In view of the above, it is not necessary to deal with the third requirement, that is, whether s. 189a(1) is a limit prescribed by law.

I agree, therefore, with Tarnopolsky J.A., at pp. 263-64, that s. 189a(1) must be interpreted as being limited

to an organized programme of stopping, like the R.I.D.E. programme, or road-blocks where all vehicles are required to halt, or to stopping for some articulable cause.

I also agree that the evidence that the appellant was driving while under suspension should not be excluded pursuant to s. 24(2) of the *Charter* for the reasons given by Tarnopolsky J.A. and would therefore dismiss the appeal.

The judgment of Lamer, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory and McLachlin JJ. was delivered by

CORY J.—This case raises the issue of whether the so-called “routine check” random stops of motorists by police violate ss. 7, 8 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and, if so, whether they can be justified pursuant to s. 1 of the *Charter*.

#### Factual Background

On April 27, 1982, at 7:20 p.m., only ten days after the proclamation of the *Charter*, the appellant, Gerald Ladouceur, was stopped by two policemen while he was driving his car on St. Laurent Blvd. in Ottawa. The two officers, Constable Brian Bell and Constable Michael Hudson, had been in the area maintaining surveillance on a house. Just as they were leaving, they saw the appellant driving his car. The officers followed the

[1986] 1 R.C.S. 103. Je considère particulièrement juste l'énoncé suivant du juge en chef Dickson, à la p. 139:

Premièrement, les mesures adoptées doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question. Elles ne doivent être ni arbitraires, ni inéquitables, ni fondées sur des considérations irrationnelles.

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire d'examiner la deuxième condition, c.-à-d., déterminer si le par. 189a(1) est une limite prescrite par une règle de droit.

Je souscris donc à l'avis du juge Tarnopolsky, aux pp. 263 et 264, selon lequel il faut interpréter le par. 189a(1) comme ne visant

[TRADUCTION] qu'un programme structuré d'interpellations comme le programme R.I.D.E., des contrôles routiers où tous les véhicules doivent stopper ou une interpellation pour un motif précis.

Je suis également d'avis, pour les motifs donnés par le juge Tarnopolsky, qu'il n'y a pas lieu d'exclure, en vertu du par. 24(2) de la *Charte*, la preuve que l'appellant a conduit alors que son permis était suspendu et, en conséquence, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

Version française du jugement des juges Lamer, L'Heureux-Dubé, Gonthier, Cory et McLachlin rendu par

LE JUGE CORY—Le présent pourvoi soulève la question de savoir si ce qu'on appelle les interpellations au hasard des automobilistes par la police pour effectuer des «vérifications de routine» portent atteinte aux art. 7, 8 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et, dans l'affirmative, si elles peuvent être justifiées en vertu de l'article premier de la *Charte*.

#### Les faits

Le 27 avril 1982, à 19 h 20, seulement dix jours après l'adoption de la *Charte*, l'appellant Gerald Ladouceur a été interpellé par deux policiers alors qu'il conduisait sa voiture sur le boulevard Saint-Laurent à Ottawa. Les deux policiers, l'agent Brian Bell et l'agent Michael Hudson, assuraient la surveillance d'une maison du secteur. Au moment où ils allaient partir, ils ont aperçu l'appellant au volant de sa voiture. Les agents ont suivi

appellant's car along Donald St. and then pulled him over at the corner of St. Laurent Blvd. and Queen Mary St., across from a convenience store.

The officers did not suspect that the appellant was acting unlawfully or that he was in any way connected with the house under surveillance. Constable Bell testified that the sole purpose of the stop was to ensure that the appellant's papers were in order and that he had a valid driver's licence. He said they had stopped several other vehicles in the area on the same night. When asked in cross-examination whether the stops were "at random", he replied, "Pretty well, yes."

While Constable Hudson waited in the police car, Constable Bell asked the appellant for his driver's licence, ownership and vehicle insurance documents. He then asked the appellant to accompany him to the police car, and the appellant agreed. Once in the car, the appellant admitted to the police officers that he knew his driver's licence was suspended. He was issued a summons under the *Provincial Offences Act*, R.S.O. 1980, c. 400, charging him with driving while his licence was suspended contrary to s. 35 of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1980, c. 198.

Constable Bell testified that the vehicle stop lasted about fourteen minutes (from 7:21 p.m. to 7:35 p.m.). Constable Hudson stated that the appellant was in the police car for about four to five minutes. The appellant was never placed under arrest, no threat of arrest was made, and the appellant appeared to understand that he was not under arrest. Constable Bell testified that if the appellant had attempted to leave he would have arrested him, while Constable Hudson said that if the appellant had tried to leave he would have let him do so without arresting him. There was no suggestion of any improper or coercive conduct on the part of the police.

l'automobile de l'appelant sur la rue Donald et lui ont fait signe de s'arrêter au coin du boulevard Saint-Laurent et de la rue Queen Mary en face d'un dépanneur.

a

Les agents ne soupçonnaient pas que l'appelant agissait de façon illégale ou qu'il avait quelque chose à voir avec la maison sous surveillance. L'agent Bell a déposé que l'unique motif de l'interpellation était de vérifier si ses documents étaient en règle et s'il possédait un permis de conduire valide. Il a dit que ce soir-là ils avaient intercepté plusieurs autres véhicules dans le secteur. En contre-interrogatoire, quand on lui a demandé si les interpellations avaient été effectuées «au hasard», il a répondu: [TRADUCTION] «C'est à peu près ça, oui.»

d

Pendant que l'agent Hudson attendait dans la voiture de police, l'agent Bell a demandé à l'appelant de lui remettre son permis de conduire, le certificat d'immatriculation du véhicule et une preuve d'assurance. Il a alors demandé à l'appelant de l'accompagner à la voiture de police et celui-ci a obtempéré à cette demande. Dans la voiture, l'appelant a admis aux policiers qu'il savait que son permis de conduire était suspendu. Il a reçu une sommation aux termes de la *Loi sur les infractions provinciales*, L.R.O. 1980, ch. 400, l'accusant de conduite pendant la suspension de son permis, contrairement à l'art. 35 du *Code de la route*, L.R.O. 1980, ch. 198.

g

L'agent Bell a déposé que l'interception du véhicule a duré environ quatorze minutes (de 19 h 21 à 19 h 35). L'agent Hudson a dit que l'appelant a passé environ quatre à cinq minutes dans la voiture de police. L'appelant n'a jamais été mis en état d'arrestation, aucune menace d'arrestation n'a été faite et l'appelant paraissait comprendre qu'il n'était pas en état d'arrestation. L'agent Bell a témoigné que si l'appelant avait tenté de s'en aller, il l'aurait arrêté alors que l'agent Hudson a dit que si l'appelant avait tenté de quitter les lieux, il l'aurait laissé faire. Rien ne laisse croire qu'il y a eu une conduite incorrecte ou coercitive de la part de la police.

## The Courts Below

### *Provincial Court*

The appellant was tried on November 15, 1982 before Justice of the Peace Scott. He was convicted of driving while his licence was suspended, contrary to s. 35 of the *Highway Traffic Act* and fined \$2,000. Scott J.P. held that, on the basis of s. 19 of the *Highway Traffic Act*, police officers have the authority to randomly stop automobiles without any suspicion of unlawful activity in order to require the driver to produce his driver's licence and identification. He concluded that the appellant had not been detained and that his statement to the police officers was properly obtained. It was revealed at the sentencing proceedings that the appellant had been convicted in November 1981, January 1982, and April 1982 of driving while his licence was under suspension.

### *Provincial Court (Criminal Division)*

In his appeal to Bordeleau Prov. Ct. J., the appellant argued that s. 189a of the *Highway Traffic Act* was unconstitutional because it violated ss. 7, 8 and 9 of the *Charter*. In a brief judgment released June 13, 1983, Bordeleau Prov. Ct. J. held that it was unnecessary to determine whether either ss. 7, 8 or 9 had been violated because s. 1 of the *Charter* would apply in any event.

### *Court of Appeal*

This appeal was first heard in June 1985 by the Ontario Court of Appeal but adjourned until June 1986 so that the respondent could present fresh evidence to support its s. 1 arguments. The Court rendered its judgment dismissing the appeal on April 8, 1987 (now reported at 35 C.C.C. (3d) 240).

Tarnopolsky J.A., for the majority, held that the power of a police officer to stop motorists at random constitutes arbitrary detention and therefore violates s. 9 of the *Charter*. He determined, moreover, that s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* did not meet the proportionality requirements enunciated by this Court in *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, and therefore could not be justified

## Les tribunaux d'instance inférieure

### *Cour provinciale*

L'appellant a subi son procès le 15 novembre 1982 devant le juge de paix Scott. Déclaré coupable de conduite pendant que son permis était suspendu, contrairement à l'art. 35 du *Code de la route*, il a été condamné à payer une amende de 2 000 \$. Le juge Scott a conclu que, compte tenu de l'art. 19 du *Code de la route*, les agents de police ont le pouvoir d'intercepter au hasard des automobiles sans soupçonner l'existence d'actes illégaux pour demander au conducteur de présenter son permis de conduire et des pièces d'identité. Il a conclu que l'appellant n'avait pas été détenu et que la déclaration qu'il avait faite aux agents de police avait été obtenue régulièrement. Il est ressorti, au cours des procédures de détermination de la peine, que l'appellant avait été déclaré coupable en novembre 1981, en janvier 1982 et en avril 1982 de conduite pendant que son permis était suspendu.

### *Cour provinciale (Division criminelle)*

Dans son appel devant le juge Bordeleau de la Cour provinciale, l'appellant a soutenu que l'art. 189a du *Code de la route* était inconstitutionnel parce qu'il violait les art. 7, 8 et 9 de la *Charte*. Dans un bref jugement rendu le 13 juin 1983, le juge Bordeleau a conclu qu'il n'était pas nécessaire de déterminer s'il y avait eu violation des art. 7, 8 ou 9 parce l'article premier de la *Charte* s'appliquerait de toute façon.

### *Cour d'appel*

Cet appel a d'abord été entendu en juin 1985 par la Cour d'appel de l'Ontario, mais il a été reporté jusqu'en juin 1986 pour que l'intimé puisse présenter de nouveaux éléments de preuve à l'appui de ses arguments fondés sur l'article premier. La cour a rendu son arrêt rejetant l'appel le 8 avril 1987. [Maintenant publié à 35 C.C.C. (3d) 240.]

Le juge Tarnopolsky, s'exprimant au nom de la cour à la majorité, a conclu que le pouvoir d'un agent de police d'interpeller des automobilistes au hasard constitue une détention arbitraire et qu'il viole donc l'art. 9 de la *Charte*. En outre, il a statué que le par. 189a(1) du *Code de la route* ne satisfaisait pas aux exigences de proportionnalité énoncées par notre Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*,

under s. 1 of the *Charter*. Tarnopolsky J.A. declined, however, to strike down s. 189a(1) as of “no force and effect” pursuant to s. 52(1) of the *Constitution Act, 1982*. Instead, he read the provision down, requiring that it be “limited to an organized programme of stopping, like the R.I.D.E. programme, or road-blocks where all vehicles are required to halt, or to stopping for some articulable cause.” Finally, he held that although the random stop that had taken place in this case violated the *Charter*, the appellant’s statement to the police officer admitting that he knew his licence was suspended should not be excluded pursuant to s. 24(2) of the *Charter*.

Brooke J.A., dissenting in part, held that although the random stop constituted arbitrary detention, it could be justified under s. 1 of the *Charter*. In his opinion, the issues in this case were governed by *Dedman v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 2, even though the facts of that case had occurred prior to the proclamation of the *Charter*.

### Issues

The constitutional questions were stated as follows by the Chief Justice in his order of January 24, 1989:

1. Is section 189a(1) of the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1980, c. 198, as amended by s. 2 of the *Highway Traffic Amendment Act*, 1981 (No. 3), S.O. 1981, c. 72, inconsistent with ss. 7, 8 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to the extent that it authorizes the random stop of a motor vehicle and its driver by a police officer acting without any reasonable grounds or other articulable cause to believe that an offence has been committed, when such stop is not part of an organized procedure such as the R.I.D.E. program?
2. If the answer to question 1 lies in the affirmative, can s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* be justified pursuant to s. 1 of the *Charter*?

### Statutory and Constitutional Provisions

*Highway Traffic Act*, R.S.O. 1980, c. 198

18.—(1) No person shall drive a motor vehicle on a highway unless the motor vehicle is within a class of

[1986] 1 R.C.S. 103, et que, par conséquent, il ne pouvait pas être justifié en vertu de l’article premier de la *Charte*. Toutefois, le juge Tarnopolsky a refusé d’annuler le par. 189a(1) comme «inopérant» aux termes du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Il a plutôt donné une interprétation atténuée à la disposition, selon laquelle elle [TRADUCTION] «ne vise qu’un programme structuré d’interpellations comme le programme R.I.D.E., des contrôles routiers où tous les véhicules doivent stopper ou une interpellation pour un motif précis». Finalement, il a conclu que même si l’interpellation au hasard qui a eu lieu en l’espèce contrevenait à la *Charte*, la déclaration de l’appellant à l’agent de police dans laquelle il admettait savoir que son permis était suspendu ne devrait pas être exclue en application du par. 24(2) de la *Charte*.

Le juge Brooke, dissident en partie, a conclu que même si l’interpellation au hasard constituait une détention arbitraire, elle pouvait être justifiée en vertu de l’article premier de la *Charte*. À son avis, les questions soulevées dans cette affaire étaient régies par l’arrêt *Dedman c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 2, même si les faits étaient survenus avant l’adoption de la *Charte*.

### Questions en litige

Les questions constitutionnelles ont été formulées de la manière suivante par le Juge en chef dans son ordonnance du 24 janvier 1989:

1. Le paragraphe 189a(1) du *Code de la route*, L.R.O. 1980, ch. 198, modifié par l’art. 2 de la *Loi de 1981 modifiant le Code de la route* (n° 3), L.O. 1981, ch. 72, est-il incompatible avec les art. 7, 8 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la mesure où il autorise l’interception au hasard d’un véhicule à moteur et de son conducteur par un agent de police qui n’a aucun motif raisonnable ni aucun autre motif précis de croire qu’une infraction a été commise, lorsque cette interception ne fait pas partie d’une procédure structurée comme le programme R.I.D.E.?
2. Si la réponse à la première question est affirmative, le par. 189a(1) du *Code de la route* est-il justifiable en vertu de l’article premier de la *Charte*?

### Dispositions législatives et constitutionnelles

*Code de la route*, L.R.O. 1980, ch. 198

18 (1) Nul ne doit conduire un véhicule automobile sur une voie publique à moins que ce véhicule automo-