

Robert B. Dedman *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*;

and

**The Attorney General for New Brunswick
and the Attorney General for Alberta**
Interveners.

File No.: 16726.

1984: October 9; 1985: July 31.

Present: Dickson C.J. and Beetz, McIntyre, Chouinard,
Lamer, Wilson and Le Dain JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

*Police — Powers and duties — R.I.D.E. program —
Vehicles randomly stopped in spot check program to
detect impaired drivers and deter impaired driving —
Exercise of police power must be authorized by statute
or at common law — No statutory authority for
random stop — Random stop for purpose of R.I.D.E.
program authorized at common law.*

*Criminal law — Roadside breathalyser testing —
Failure to provide breath sample after vehicle random-
ly stopped in spot check program to detect impaired
drivers — Random stop of motor vehicle authorized at
common law — No reasonable excuse for non-compli-
ance with the demand for a breath sample — Criminal
Code, s. 234.1(1), (2).*

Appellant voluntarily complied with a police officer's
request to stop his vehicle. There was nothing improper
about his driving or the condition of his car. The stop
was ordered as part of a spot check program, known as
R.I.D.E., whose principal aim is to detect, deter and
reduce impaired driving. The police go to a location
where they believe there has been a high incidence of
impaired driving and, on a random basis, request motor-
ists to pull over and stop. They then ask for a valid
driver's licence and proof of insurance to initiate conver-
sation with the goal of detecting the otherwise undetect-
able drinking driver.

Robert B. Dedman *Appellant*;

et

^a **Sa Majesté La Reine** *Intimée*;

et

^b **Le procureur général du Nouveau-Brunswick
et le procureur général de l'Alberta**
Intervenants.

N° du greffe: 16726.

1984: 9 octobre; 1985: 31 juillet.

^c Présents: Le juge en chef Dickson et les juges Beetz,
McIntyre, Chouinard, Lamer, Wilson et Le Dain.

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

^d *Police — Pouvoirs et devoirs — Programme R.I.D.E.
— Véhicules stoppés au hasard dans le cadre d'un
programme visant à déceler les conducteurs aux facultés
affaiblies et à décourager la conduite avec facultés
e* *affaiblies — L'exercice des pouvoirs de la police doit
être autorisé par la loi ou par la common law — Aucun
pouvoir légal de stopper des véhicules au hasard —
Arrêt au hasard de véhicules aux fins d'appliquer le
programme R.I.D.E. autorisé en common law.*

^f *Droit criminel — Contrôle routier: alcootest —
Omission de fournir un échantillon d'haleine après
s'être vu demander de stopper son véhicule dans le
cadre d'un programme d'arrêt au hasard visant à déce-
ler les conducteurs aux facultés affaiblies — Arrêt au
g* *hasard de véhicules à moteur autorisé en common law
— Aucune excuse raisonnable pour ne pas obtempérer à
la demande d'échantillon d'haleine — Code criminel,
art. 234.1(1), (2).*

^h L'appellant a obtempéré volontairement à la demande
d'un agent de police d'arrêter son véhicule. Il n'y avait
rien d'anormal ni dans sa façon de conduire, ni dans
l'état de son véhicule. L'arrêt a été ordonné dans le
cadre d'un programme d'arrêt au hasard de véhicules
appelé R.I.D.E., dont l'objectif principal est de déceler,
décourager et diminuer la conduite avec facultés affai-
i *blies. Les agents de police se rendent à un endroit où ils
croient qu'il y a un nombre élevé de conducteurs aux
facultés affaiblies et choisissent au hasard des automobi-
listes à qui ils demandent de s'arrêter. Ils demandent le
j* *permis de conduire et la preuve d'assurance pour enga-
ger la conversation afin de déceler si le conducteur a bu,
ce qu'ils ne pourraient pas faire autrement.*

The officer, while checking appellant's licence, smelled a strong odour of alcohol on his breath and made a demand pursuant to s. 234.1 of the *Criminal Code* that he supply breath samples for analysis in a roadside screening device. Appellant, despite repeated attempts, failed to provide a sample of his breath sufficient to give a proper reading on the device. He was charged with failing, without reasonable excuse, to comply with a demand to supply a breath sample, pursuant to s. 234.1(2) of the *Code*. Appellant's acquittal before the Provincial Court judge was confirmed by the Ontario Supreme Court but set aside by the Court of Appeal. This appeal is to determine whether, in the circumstances, the police officer possessed authority, either statutory or at common law, to require the appellant to stop his motor vehicle; and if not, whether appellant could be convicted of failing or refusing, without lawful excuse, to provide a breath sample.

Held (Dickson C.J. and Beetz and Chouinard JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McIntyre, Lamer, Wilson and Le Dain JJ.: The random stop by police of appellant's vehicle was lawful at common law and the appellant accordingly had no reasonable excuse for his non-compliance with the demand for a breath sample.

Police officers, when acting or purporting to act in their official capacity as agents of the state, only act lawfully if they act in the exercise of authority either conferred by statute or derived from their duties at common law. The ambit of police authority, as distinct from police liability, is not to be determined by the limits of a police officer's criminal or civil responsibility.

The appellant's compliance with the signal to stop cannot alter the legal basis which must exist to justify the random stop. Having regard to the coercive nature of police action and uncertainty over the extent of police powers, compliance with a request to stop at a roadside check point cannot be regarded as voluntary in any meaningful sense.

No statutory authority for the signal to stop may be found in either the *Criminal Code* or the relevant provisions of the Ontario *Highway Traffic Act*.

Common law authority for the random vehicle stops, for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program, may be derived from the general duties of police officers on the basis of the test laid down in *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659. The right to circulate in a motor

En vérifiant le permis de conduire de l'appelant, l'agent de police a senti une forte odeur d'alcool dans l'haleine de ce dernier et a formulé, conformément à l'art. 234.1 du *Code criminel*, une demande d'échantillons d'haleine pour fins d'analyse sur place au moyen d'un alcootest. Malgré des tentatives répétées, l'appelant n'a pas réussi à fournir un échantillon de son haleine suffisant pour indiquer un résultat sur l'appareil. Il a été accusé d'avoir omis, sans excuse raisonnable, de fournir un échantillon d'haleine, contrairement au par. 234.1(2) du *Code*. L'acquiescement de l'appelant par le juge de la Cour provinciale a été confirmé par la Cour suprême de l'Ontario, mais infirmé par la Cour d'appel. Le présent pourvoi a pour objet de déterminer si, dans les circonstances, l'agent de police avait le pouvoir, en vertu de la loi ou de la *common law*, de demander à l'appelant d'arrêter son véhicule à moteur et, dans la négative, si l'appelant pouvait être déclaré coupable d'avoir omis ou refusé, sans excuse légitime, de fournir un échantillon de son haleine.

Arrêt (le juge en chef Dickson et les juges Beetz et Chouinard sont dissidents): Le pourvoi est rejeté.

Les juges McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain: L'arrêt du véhicule de l'appelant, fait au hasard par la police, est légal en *common law* et l'appelant n'avait donc aucune excuse raisonnable pour refuser d'obtempérer à la demande d'échantillon d'haleine.

Lorsque les agents de police agissent ou sont censés agir à titre officiel en tant qu'agents de l'État, ils n'agissent légalement que s'ils exercent un pouvoir qu'ils possèdent en vertu d'une loi ou qui découle de leurs fonctions par l'effet de la *common law*. L'étendue du pouvoir des agents de police, par opposition à celle de leur responsabilité, ne se détermine pas par les limites de la responsabilité civile ou criminelle d'un agent de police.

L'obéissance de l'appelant au signal d'arrêt ne change rien au fondement légal qui doit exister pour justifier l'arrêt au hasard. Compte tenu de la nature coercitive des actes de la police et de l'incertitude quant à l'étendue de ses pouvoirs, l'obéissance à une demande de s'arrêter à un point de contrôle routier ne peut être considérée comme volontaire au vrai sens du terme.

Le pouvoir légal de faire signe d'arrêter ne peut être trouvé ni dans le *Code criminel* ni dans les dispositions pertinentes du *Code de la route* de l'Ontario.

Le pouvoir en vertu de la *common law* de faire arrêter des véhicules au hasard pour les fins du programme R.I.D.E. peut découler des devoirs généraux des agents de police selon le critère énoncé dans l'arrêt *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659. Le droit de circuler

vehicle on the public highway may be described as a liberty; however, when assessing the interference caused by a random vehicle stop, it cannot be regarded as a fundamental liberty like an individual's right of movement, since it is a licensed activity subject to regulation and control for the protection of life and property.

Applying the *Waterfield* test, the random vehicle stop was a *prima facie* unlawful interference with liberty since it was not authorized by statute. The random stop does fall within the general scope of police duties to prevent crime and to protect life and property by the control of traffic as these are the very objects of the R.I.D.E. program, a measure intended to improve the deterrence and detection of impaired driving.

The random vehicle stop was not an unjustifiable use of police power because it was both necessary to the execution of police duty and reasonable, having regard to the nature of the liberty interfered with and the importance of the public purpose served by the interference. Random stops for the R.I.D.E. program do not unreasonably interfere with the right to circulate on the highway because of the importance of deterring impaired driving, the necessity of random stops to effective detection, the fact that driving is already subject to regulation and control in the interests of safety and the minor inconvenience experienced by innocent motorists.

Per Dickson C.J. and Beetz and Chouinard JJ., dissenting: The police only act lawfully when they exercise authority conferred upon them by statute or at common law. Having regard to the authoritative and coercive character of police requests, submission to a police officer's exercise of apparent authority, such as a demand to stop at a roadblock, cannot be characterized as voluntary, unless it was clear to the person at the time that he or she was free to refuse to comply.

It has always been a fundamental tenet of the rule of law that the police, in carrying out their general duties as law enforcement officers have limited powers and are only entitled to interfere with the liberty or property of the citizen to the extent authorized by law. It is necessary to distinguish the duties of police officers from the power, or lawful authority, they possess to execute those duties. The fact that a police officer has a general duty

en voiture sur la voie publique peut être décrit comme une faculté; toutefois, en évaluant l'entrave causée par l'arrêt de véhicules au hasard, il ne peut être considéré comme une liberté fondamentale comme le droit de circuler dont jouit une personne, étant donné qu'il s'agit d'une activité qui nécessite un permis et qui est assujettie à une réglementation et à un contrôle en vue de la protection de la vie des personnes et de la propriété.

Appliquant le critère de l'arrêt *Waterfield*, l'arrêt du véhicule au hasard était, de prime abord, une atteinte illégale à la liberté puisqu'elle n'était pas permise par la loi. L'arrêt de véhicules au hasard entre dans le cadre général des devoirs d'un agent de police visant à prévenir le crime et à protéger la vie des personnes et la propriété par la surveillance de la circulation, étant donné que ce sont là les objets mêmes du programme R.I.D.E. qui vise à améliorer la détection de la conduite avec facultés affaiblies et à la décourager.

L'arrêt de véhicules au hasard ne constituait pas un usage injustifié d'un pouvoir de la police étant donné qu'il était nécessaire à l'accomplissement d'un devoir de la police et qu'il était raisonnable compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte. Les arrêts de véhicules au hasard effectués pour les fins du programme R.I.D.E. ne constituent pas une entrave déraisonnable au droit de circuler sur les routes en raison de l'importance de décourager la conduite avec facultés affaiblies, de la nécessité d'effectuer des arrêts au hasard afin de détecter efficacement les conducteurs aux facultés affaiblies, du fait que la conduite d'un véhicule à moteur est déjà assujettie à une réglementation et à un contrôle pour favoriser la sécurité et des inconvénients mineurs qu'ils causent aux automobilistes innocents.

Le juge en chef Dickson et les juges Beetz et Chouinard, dissidents: Les agents de police n'agissent légalement que lorsqu'ils exercent des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la loi ou de la *common law*. Compte tenu du caractère impérieux et coercitif des demandes des policiers, l'obéissance à l'exercice d'un pouvoir apparent d'un agent de police, comme la demande d'arrêter à un barrage routier, ne peut être qualifiée de volontaire à moins que la personne n'ait su clairement à ce moment-là qu'elle était libre de refuser d'obéir.

On a toujours considéré, comme principe fondamental de la primauté du droit, que dans l'accomplissement de leurs devoirs généraux à titre d'agents chargés d'appliquer la loi, les policiers ont des pouvoirs limités et n'ont le droit de porter atteinte à la liberté personnelle ou à la propriété que dans la mesure autorisée par la loi. Il est nécessaire d'établir une distinction entre les devoirs des agents de police et le pouvoir ou la compétence légale

to prevent crime and protect life and property does not mean that he or she can use any or all means for achieving these ends.

In the criminal law, the rules and principles relating to arrest establish justifiable limits upon a citizen's liberty. Short of arrest, the police have never possessed legal authority at common law to detain any one against his or her will for questioning or to pursue an investigation. Under the R.I.D.E. program, the police are stopping and detaining motorists arbitrarily to investigate whether or not they might be committing a criminal offence. These random stops by the police under the R.I.D.E. program are indistinguishable from detention for questioning or investigation and, without validly enacted legislation to support them, are unlawful. It would be contrary to the long standing protection accorded individual liberty by the common law and detrimental to the individual's fundamental right to be free from arbitrary interference to conclude that this action of the police was authorized and lawful. It is the function of the legislature, not of the courts, to authorize arbitrary police action that would otherwise be unlawful as a violation of rights traditionally protected at common law.

Since the police officer randomly stopped the appellant and arbitrarily detained him, he was not acting lawfully at the time of the demand under s. 234.1(1) and it was not lawfully made. Accordingly, the s. 234.1(1) demand was invalid and the appellant cannot be convicted of failing or refusing without reasonable excuse to comply with a demand for a breath sample contrary to s. 234.1(2).

Cases cited

By the majority

R. v. Waterfield, [1963] 3 All E.R. 659, applied; *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233, considered; *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682; *Knowlton v. The Queen*, [1974] S.C.R. 443; *R. v. Stenning*, [1970] S.C.R. 631; *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414; *Wiretap Reference*, [1984] 2 S.C.R. 697; *Brownridge v. The Queen*, [1972] S.C.R. 926; *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753, referred to.

qu'ils possèdent pour accomplir ces devoirs. Le fait qu'un agent de police a le devoir général de prévenir le crime et de protéger la vie des personnes et les biens ne signifie pas qu'il peut utiliser tous les moyens pour atteindre ces objectifs.

En droit criminel, les règles et les principes relatifs à l'arrestation établissent des limites justifiables à la liberté d'un citoyen. Sauf dans le cas d'une arrestation, l'agent de police n'a jamais eu la compétence légale en *common law* pour détenir une personne contre son gré pour l'interroger ou pour mener une enquête. Selon le programme R.I.D.E., les agents de police arrêtent et retiennent des automobilistes d'une façon arbitraire pour savoir s'ils peuvent être en train de commettre une infraction criminelle. Ces arrêts effectués au hasard par la police dans le cadre du programme R.I.D.E. correspondent à une détention pour interrogatoire ou pour une enquête contre la volonté d'une personne et sont illégaux en l'absence d'une loi habilitante valablement adoptée. Conclure que cette action de la police était permise et légale irait à l'encontre de la protection accordée depuis longtemps à la liberté individuelle par la *common law* et nuirait au droit fondamental de chaque personne d'être protégée contre les atteintes arbitraires. Il incombe au législateur et non pas aux tribunaux d'autoriser un acte arbitraire de la police qui serait par ailleurs illégal à titre de violation des droits qui sont traditionnellement protégés en *common law*.

Vu qu'il a arrêté l'appelant au hasard et qu'il l'a détenu d'une manière arbitraire, l'agent de police n'agissait pas légalement au moment de la demande fondée sur le par. 234.1(1) et celle-ci n'a donc pas été faite légalement. Par conséquent, la demande fondée sur le par. 234.1(1) était invalide et l'appelant ne peut être déclaré coupable d'avoir refusé, sans excuse raisonnable, d'obtempérer à une demande d'échantillon d'haleine, contrairement au par. 234.1(2).

Jurisprudence

Citée par la majorité

Arrêt suivi: *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659; arrêt examiné: *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233; arrêts mentionnés: *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682; *Knowlton c. La Reine*, [1974] R.C.S. 443; *R. c. Stenning*, [1970] R.C.S. 631; *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414; *Renvoi sur l'écoute électronique*, [1984] 2 R.C.S. 697; *Brownridge c. La Reine*, [1972] R.C.S. 926; *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753.

By the minority

Morris v. Beardmore, [1980] 2 All E.R. 753; *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659; *Wiretap Reference*, [1984] 2 S.C.R. 697; *Knowlton v. The Queen*, [1974] S.C.R. 443; *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233; *R. v. Stenning*, [1970] S.C.R. 631; *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682; *Moore v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195; *Albert v. Lavin*, [1981] 3 All E.R. 878; *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414; *Samuel v. Payne* (1780), 1 Doug. K.B. 359, 99 E.R. 230; *Christie v. Leachinsky*, [1947] A.C. 573; *R. v. Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56; *Brownridge v. The Queen*, [1972] S.C.R. 926; *Rilling v. The Queen*, [1976] 2 S.C.R. 183; *Taraschuk v. The Queen*, [1977] 1 S.C.R. 385.

Statutes and Regulations Cited

Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 118 [am. 1972 (Can.), c. 13, s. 7], 234.1(1), (2) [as en. by 1974-75-76 (Can.), c. 93, s. 15], 449 and 450 [rep. & subs. R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 2, s. 5].
Highway Traffic Act, R.S.O. 1970, c. 202, s. 14 [as am. by 1979 (Ont.), c. 57, s. 2].
Highway Traffic Act, R.S.O. 1980, c. 198, s. 189a.(1) [as en. by 1981 (Ont.), c. 72, s. 2].
Interpretation Act, R.S.O. 1970, c. 225, s. 27(b).
Police Act, R.S.O. 1970, c. 351, s. 55 [now R.S.O. 1980, c. 381, s. 57].

Authors Cited

Bailey, S.H. and D.J. Birch. "Recent Developments in the Law of Police Powers," [1982] *Crim. L.R.* 475.
 Butler, T.R.F. and M. Garsia. *Archbold Criminal Pleading, Evidence and Practice*, 36th ed., London, Sweet & Maxwell, 1966.
 Cohen, S. "The Investigation of Offences and Police Powers" (1981), 13 *Ottawa L. Rev.* 549.
 Devlin, P.B. *The Criminal Prosecution in England*, New Haven, Yale University Press, 1958.
Halsbury's Laws of England, vol. 30, 3rd ed., London, Butterworths, 1959.
Halsbury's Laws of England, vol. 36, 3rd ed., London, Butterworths, 1961.
 Honsberger, J. "The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police," [1963] *L.S.U.C. Special Lectures: Arrest and Interrogation* 1.
 Humphrey, D.G. "Abuse of Their Powers by the Police," [1979] *L.S.U.C. Special Lectures: Abuse of Power* 557.
 Lanham, David, "Arrest, Detention and Compulsion," [1974] *Crim. L.R.* 288.
 Leigh, L.H. *Police Powers in England and Wales*, London, Butterworths, 1975.

Citée par la minorité

Morris v. Beardmore, [1980] 2 All E.R. 753; *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659; *Renvoi sur l'écoute électronique*, [1984] 2 R.C.S. 697; *Knowlton c. La Reine*, [1974] R.C.S. 443; *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233; *R. c. Stenning*, [1970] R.C.S. 631; *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682; *Moore c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195; *Albert v. Lavin*, [1981] 3 All E.R. 878; *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414; *Samuel v. Payne* (1780), 1 Doug. K.B. 359, 99 E.R. 230; *Christie v. Leachinsky*, [1947] A.C. 573; *R. c. Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56; *Brownridge c. La Reine*, [1972] R.C.S. 926; *Rilling c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 183; *Taraschuk c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 385.

Lois et règlements cités

Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 118 [abr. & rempl. 1972 (Can.), chap. 13, art. 7], 234.1(1), (2) [aj. à 1974-75-76 (Can.), chap. 93, s. 15], 449 et 450 [abr. & rempl. S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 2, art. 5].
Code de la route, S.R.O. 1970, chap. 202, art. 14 [mod. par 1979 (Ont.), chap. 57, art. 2].
Code de la route, L.R.O. 1980, chap. 198, art. 189a.(1) [aj. à 1981 (Ont.), chap. 72, art. 2].
Interpretation Act, R.S.O. 1970, chap. 225, art. 27b).
Police Act, R.S.O. 1970, chap. 351, art. 55 [maintenant R.S.O. 1980, chap. 381, art. 57].

Doctrines citée

Bailey, S.H. and D.J. Birch. «Recent Developments in the Law of Police Powers», [1982] *Crim. L.R.* 475.
 Butler, T.R.F. and M. Garsia. *Archbold Criminal Pleading, Evidence and Practice*, 36th ed., London, Sweet & Maxwell, 1966.
 Cohen, S. «The Investigation of Offences and Police Powers» (1981), 13 *Ottawa L. Rev.* 549.
 Devlin, P.B. *The Criminal Prosecution in England*, New Haven, Yale University Press, 1958.
Halsbury's Laws of England, vol. 30, 3rd ed., London, Butterworths, 1959.
Halsbury's Laws of England, vol. 36, 3rd ed., London, Butterworths, 1961.
 Honsberger, J. «The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police», [1963] *L.S.U.C. Special Lectures: Arrest and Interrogation* 1.
 Humphrey, D.G. «Abuse of Their Powers by the Police», [1979] *L.S.U.C. Special Lectures: Abuse of Power* 557.
 Lanham, David. "Arrest, Detention and Compulsion", [1974] *Crim. L.R.* 288.
 Leigh, L.H. *Police Powers in England and Wales*, London, Butterworths, 1975.

Salhany, R.E. *Canadian Criminal Procedure*, 3rd ed., Toronto, Canada Law Book Ltd., 1978.
Smith, J.C. and B. Hogan. *Criminal Law*, London, Butterworths, 1965.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (1981), 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59, which allowed an appeal from the judgment of Maloney J. (1980), 55 C.C.C. (2d) 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142, dismissing an appeal by way of stated case from the judgment of Charles Prov. Ct. J. (1980), 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233, acquitting the appellant on a charge of failing to comply with a demand to supply breath samples contrary to s. 234.1(2) of the *Criminal Code*. Appeal dismissed, Dickson C.J. and Beetz and Chouinard JJ. dissenting.

Morris Manning, Q.C., and *Joseph Favaro*, for the appellant.

Murray D. Segal, for the respondent.

John H. Evans, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

William Henkel, Q.C., and *Richard Taylor*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

The reasons of Dickson C.J. and Beetz and Chouinard JJ. were delivered by

THE CHIEF JUSTICE (*dissenting*)—This appeal arises out of a random stop of a motorist by the police as part of the program in Ontario to reduce impaired driving known as R.I.D.E. (Reduce Impaired Driving Everywhere). It raises important questions concerning police powers and the appropriate balance between the interest of the community in law enforcement and the interest of the individual in being free from arbitrary interference with his or her liberty.

I. Facts and Procedural History

The aim of the R.I.D.E. program in Ontario is to reduce impaired driving by detecting the impaired motorist and deterring others from driv-

Salhany, R.E. *Canadian Criminal Procedure*, 3rd ed., Toronto, Canada Law Book Ltd., 1978.
Smith, J.C. and B. Hogan. *Criminal Law*, London, Butterworths, 1965.

^a POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (1981), 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59, qui a accueilli l'appel d'un jugement du juge Maloney (1980), 55 C.C.C. (2d) ^b 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142, qui a rejeté l'appel formé par voie d'exposé de cause contre le jugement du juge Charles de la Cour provinciale ^c (1980), 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233, qui avait acquitté l'appellant relativement à l'accusation d'avoir omis d'obtempérer à une demande d'échantillons d'haleine, contrairement ^d au par. 234.1(2) du *Code criminel*. Pourvoi rejeté, le juge en chef Dickson et les juges Beetz et Chouinard sont dissidents.

^e *Morris Manning, c.r.*, et *Joseph Favaro*, pour l'appellant.

Murray D. Segal, pour l'intimée.

John H. Evans, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

^f *William Henkel, c.r.*, et *Richard Taylor*, pour l'intervenant le procureur général de l'Alberta.

^g Version française des motifs du juge en chef Dickson et des juges Beetz et Chouinard rendus par

LE JUGE EN CHEF (*dissident*)—Le présent pourvoi résulte de l'arrêt au hasard d'un automobiliste par la police dans le cadre du programme ontarien de promotion de la sobriété au volant appelé R.I.D.E. (*Reduce Impaired Driving Everywhere*). Il soulève des questions importantes relatives aux pouvoirs de la police et au juste équilibre entre l'intérêt de la collectivité à ce que la loi soit appliquée et celui du particulier à ne pas être soumis à une entrave arbitraire à sa liberté.

I. Les faits et l'historique des procédures

L'objectif du programme R.I.D.E. en Ontario est de diminuer la conduite avec facultés affaiblies en décelant les automobilistes aux facultés affai-

ing after drinking. The police go to a location where they believe there has been a high incidence of impaired driving or alcohol related accidents. Motorists passing through this location are requested, on a random basis, to pull over and stop. Police officers ask the driver for a valid driver's licence and proof of insurance and they note the condition of the vehicle and the driver. The demand for a licence and proof of insurance is made for the purpose of initiating conversation with the ultimate goal of allowing the police to detect the drinking driver whom they might otherwise be unable to detect. R.I.D.E. officers are equipped with approved road-side screening devices to permit them to make demands for breath samples, pursuant to s. 234.1 of the *Criminal Code*, if they form the requisite grounds during their conversation with the driver.

The appellant was signalled to stop by a police officer participating in the R.I.D.E. program on February 4, 1980. The only reason he was requested by the police to stop was the R.I.D.E. program. There was nothing improper about his driving or the condition of his car. The police did not have reasonable and probable grounds for believing he had committed or was committing a criminal offence under any statute, either provincial or federal. The officer did not, at the time of the stop, have any reasonable suspicion that the appellant had alcohol in his body.

The appellant complied with the request to stop his vehicle. During conversation, the police officer formed a reasonable suspicion that the appellant was driving with alcohol in his body and demanded that he provide a sample of his breath. The appellant, following instruction and despite repeated attempts, failed to furnish a sample of his breath sufficient to give a proper reading on the A.L.E.R.T. (Alcohol Level Evaluation Roadside Tester) device. An appearance notice was issued on a charge of failing or refusing to comply with a road-side demand contrary to s. 234.1(2) of the

blies et en décourageant les autres de conduire quand ils ont consommé de l'alcool. Les agents de police choisissent un endroit où ils croient qu'il y a un nombre élevé de conducteurs aux facultés affaiblies ou d'accidents causés par l'alcool. On choisit au hasard des automobilistes qui passent à cet endroit et on leur demande de s'arrêter. Les agents de police demandent au conducteur de présenter son permis de conduire et une preuve d'assurance et ils prennent note de l'état du véhicule et de celui du conducteur. Les policiers demandent le permis de conduire et la preuve d'assurance pour engager la conversation afin de pouvoir déceler si le conducteur a bu, ce qu'ils ne pourraient peut-être pas faire autrement. Les agents affectés au programme R.I.D.E. disposent d'alcootests approuvés, de manière à pouvoir demander des échantillons d'haleine conformément à l'art. 234.1 du *Code criminel*, s'ils estiment avoir des motifs de le faire au cours de leur conversation avec le conducteur.

Le 4 février 1980, un agent de police qui participait au programme R.I.D.E. a fait signe à l'appellant d'arrêter son véhicule. Le seul motif pour lequel l'agent de police lui a demandé d'arrêter était l'application du programme R.I.D.E. Il n'y avait rien d'anormal ni dans sa façon de conduire, ni dans l'état de son véhicule. L'agent de police n'avait pas de motifs raisonnables et probables de croire que l'appellant avait commis ou était en train de commettre une infraction criminelle à une loi provinciale ou fédérale. Au moment où il lui a demandé d'arrêter, l'agent n'avait aucune raison de soupçonner que l'appellant avait de l'alcool dans le sang.

L'appellant a acquiescé à la demande d'arrêter son véhicule. Pendant la conversation, l'agent de police a eu un soupçon raisonnable que l'appellant conduisait avec de l'alcool dans le sang et il lui a demandé de fournir un échantillon d'haleine. L'appellant a suivi les indications et, malgré des tentatives répétées, il n'a pas réussi à fournir un échantillon de son haleine suffisant pour indiquer un résultat sur l'appareil de type A.L.E.R.T. (test pour évaluer l'alcoolémie au bord de la route). L'agent lui a remis un avis de comparution relativement à une accusation d'avoir omis ou refusé de fournir un échantillon pour analyse sur place con-

Criminal Code and the appellant departed.

The appellant was acquitted at trial before Provincial Court Judge Charles: (1980), 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233. An appeal by stated case was dismissed by Maloney J. of the Ontario Supreme Court: (1980), 55 C.C.C. (2d) 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142. A Crown appeal to a five-member panel of the Ontario Court of Appeal was unanimously allowed: (1981), 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59. The Court ordered that the case be remitted to the trial judge for consideration of the question whether the appellant's seeming attempts to comply with the demand were genuine or feigned.

The appellant was granted leave to appeal to this Court.

II. Issues

This appeal raises two issues:

- 1) whether, in the circumstances, the police officer possessed statutory or common law authority to require the appellant to stop his motor vehicle;
- 2) if not, whether the appellant may be convicted of failing or refusing, without lawful excuse, to provide a sample of his breath.

I have had the opportunity of reading the reasons for judgment prepared by Le Dain J. and I agree with him, for the reasons he has given, that police officers only act lawfully when they exercise authority conferred upon them by statute or at common law. The apparent voluntary compliance by a citizen with a police request to stop a motor vehicle cannot alter the legal basis which must justify such police action when it is challenged in later proceedings.

Having regard to the authoritative and coercive character of police requests, submission to a police

trairement au par. 234.1(2) du *Code criminel* et l'accusé a quitté les lieux.

L'appelant a été acquitté en première instance par le juge Charles de la Cour provinciale: (1980), 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233. Le juge Maloney de la Cour suprême de l'Ontario a rejeté un appel formé par voie d'exposé de cause: (1980), 55 C.C.C. (2d) 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142. L'appel du ministère public devant une formation de cinq membres de la Cour d'appel de l'Ontario a été accueilli à l'unanimité: (1981), 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59. La Cour d'appel a ordonné que l'affaire soit renvoyée devant le juge de première instance pour qu'il examine la question de savoir si les tentatives de l'appelant de se conformer à la demande étaient réelles ou simulées.

L'appelant a obtenu l'autorisation de se pourvoir devant cette Cour.

II. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève deux questions:

- 1) Dans les circonstances, l'agent de police avait-il le pouvoir, en vertu de la loi ou de la *common law*, de demander à l'appelant d'arrêter son véhicule à moteur?
- 2) Dans la négative, l'appelant peut-il être déclaré coupable d'avoir omis ou refusé, sans excuse légitime, de fournir un échantillon de son haleine?

J'ai eu l'occasion de lire les motifs de jugement rédigés par le juge Le Dain et je conviens avec lui, pour les motifs qu'il a donnés que les agents de police n'agissent légalement que lorsqu'ils exercent des pouvoirs qui leur sont conférés en vertu de la loi ou de la *common law*. L'obéissance apparemment volontaire d'un citoyen à la demande d'un policier d'arrêter son véhicule à moteur ne peut modifier le fondement juridique qui doit justifier un tel acte de la police lorsqu'il est contesté dans des procédures ultérieures.

Compte tenu du caractère impérieux et coercitif des demandes des policiers, l'obéissance à l'exer-

officer's exercise of apparent authority, such as a demand to stop at a roadblock, cannot be characterized as voluntary or consensual unless it was clear to the person at the time that he was free to refuse to comply.

III. Lawfulness of Random Vehicle Stops

A. *Statutory Authority*

The R.I.D.E. program was not, at the time the appellant was stopped, expressly authorized by statute, either federal or provincial. I agree with Le Dain J. that none of the provincial statutory provisions relied upon can be interpreted to grant police officers authority to request a motorist stop for the purposes of the R.I.D.E. program. In particular, s. 14 of *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, as amended by 1979 (Ont.), c. 57, s. 2 (now R.S.O. 1980, c. 198), does not provide statutory authority for the signal to stop. It is unnecessary to express any opinion as to the constitutional validity of s. 14. Section 14 is not being applied to confer authority to make a random vehicle stop for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program. The constitutional question set in this case need not therefore be answered.

B. *Common Law Authority*

With respect, I am unable to agree with Le Dain J. that the general duties of police officers provide the foundation for common law authority to stop a motor vehicle for the purpose and in the manner contemplated by the R.I.D.E. program.

It has always been a fundamental tenet of the rule of law in this country that the police, in carrying out their general duties as law enforcement officers of the state, have limited powers and are only entitled to interfere with the liberty or property of the citizen to the extent authorized by law. Laskin C.J. dissenting, in *R. v. Biron*, [1976] 2 S.C.R. 56, made the point at pp. 64-65:

cice d'un pouvoir apparent d'un agent de police, comme la demande d'arrêter à un barrage routier, ne peut être qualifiée de volontaire ou de consensuelle à moins que la personne n'ait su clairement à ce moment-là qu'elle était libre de refuser d'obéir.

III. Le caractère légal des arrêts de véhicules au hasard

b A. Le pouvoir en vertu de la loi

Le programme R.I.D.E. n'était pas, au moment où on a demandé à l'appelant d'arrêter son véhicule, expressément autorisé par une loi fédérale ou provinciale. Je suis d'accord avec le juge Le Dain pour dire qu'aucune des dispositions législatives provinciales sur lesquelles on s'est fondé ne peut être interprétée de manière à conférer aux agents de police le pouvoir de demander à un automobiliste d'arrêter son véhicule pour les fins du programme R.I.D.E. En particulier, l'art. 14 du *Code de la route*, S.R.O. 1970, chap. 202 modifié par 1979 (Ont.), chap. 57, art. 2 (maintenant L.R.O. 1980, chap. 198), ne confère pas le pouvoir de faire signe d'arrêter. Par conséquent, il n'est nécessaire ni d'exprimer une opinion sur la constitutionnalité de l'art. 14 puisqu'il n'est pas appliqué pour conférer le pouvoir d'arrêter des véhicules au hasard pour les fins du programme R.I.D.E., ni de répondre à la question constitutionnelle qui est posée en l'espèce.

B. Le pouvoir en vertu de la common law

g Avec égards, je ne puis partager l'opinion du juge Le Dain que les devoirs généraux des agents de police constituent le fondement de leur pouvoir en vertu de la *common law* de faire arrêter un véhicule à moteur pour les fins du programme R.I.D.E. et de la manière prévue par celui-ci.

h On a toujours considéré, comme principe fondamental de la primauté du droit dans ce pays, que dans l'accomplissement de leurs devoirs généraux à titre d'agents de l'État chargés de l'application de la loi, les policiers ont des pouvoirs limités et n'ont le droit de porter atteinte à la liberté personnelle ou à la propriété que dans la mesure autorisée par la loi. Le juge en chef Laskin, dissident, dans l'arrêt *R. c. Biron*, [1976] 2 R.C.S. 56, a exprimé cette opinion aux pp. 64 et 65:

Far more important, however, is the social and legal, and indeed, political, principle upon which our criminal law is based, namely, the right of an individual to be left alone, to be free of private or public restraint, save as the law provides otherwise. Only to the extent to which it so provides can a person be detained or his freedom of movement arrested.

Absent explicit or implied statutory authority, the police must be able to find authority for their actions at common law. Otherwise they act unlawfully.

Martin J.A., in the case at bar, accurately summarized the rights of the citizen and the power of the police as follows:

In carrying out their general duties, the police have limited powers, and they are entitled to interfere with the liberty and property of the citizen only where such interference is authorized by law. It is, of course, a constitutional principle that the citizen has a right not to be subjected to imprisonment, arrest, or physical restraint that is not justified by law, and every invasion of the property of the citizen is a trespass unless legally justified On the other hand, when a police officer is trying to discover whether, or by whom, an offence has been committed, he is entitled to question any person, whether suspected or not, from whom he thinks useful information may be obtained. Although a police officer is entitled to question any person in order to obtain information with respect to a suspected offence, he has no lawful power to compel the person questioned to answer. Moreover, a police officer has no right to detain a person for questioning or for further investigation. No one is entitled to impose any physical restraint upon the citizen except as authorized by law, and this principle applies as much to police officers as to anyone else. Although a police officer may approach a person on the street and ask him questions, if the person refuses to answer the police officer must allow him to proceed on his way, unless, of course, the officer arrests him on a specific charge or arrests him pursuant to s. 450 of the *Code* where the officer has reasonable and probable grounds to believe that he is about to commit an indictable offence. [Authorities omitted.]

The common law duties of police have been described as the preservation of the peace, the prevention of crime and the protection of life and

Toutefois, beaucoup plus important est le principe social, juridique et même politique sur lequel notre droit criminel est fondé, c'est-à-dire, le droit d'un individu à vivre en paix, à être libre de contrainte de nature privée ou publique, sauf dispositions contraires de la loi. Et c'est seulement dans la mesure où de pareilles dispositions de la loi existent qu'une personne peut être détenue ou qu'on peut supprimer sa liberté de mouvement.

En l'absence de pouvoir explicite ou implicite fondé sur la loi, la police doit être en mesure de trouver le pouvoir de poser ses actes dans la *common law*. Autrement, elle agit illégalement.

En l'espèce, le juge Martin de la Cour d'appel de l'Ontario a résumé de façon précise les droits du citoyen et les pouvoirs de la police:

[TRADUCTION] Dans l'accomplissement de leurs devoirs généraux, les agents de police ont des pouvoirs limités et n'ont le droit de porter atteinte à la liberté personnelle et à la propriété que lorsque cette atteinte est autorisée par la loi. Il est reconnu évidemment, comme principe constitutionnel, que le citoyen a le droit de ne pas être soumis à l'emprisonnement, à l'arrestation, ou à des contraintes physiques qui ne sont pas justifiés par la loi et que toute invasion de la propriété d'un citoyen constitue une atteinte à la possession à moins qu'elle n'ait été justifiée par la loi . . . Par ailleurs, lorsqu'un agent de police tente de découvrir si une infraction a été commise ou par qui elle a été commise, il a le droit d'interroger toute personne, suspecte ou non, de qui il croit pouvoir obtenir des renseignements utiles. Bien qu'il ait le droit d'interroger toute personne pour obtenir des renseignements relatifs à une infraction présumée, un agent de police n'a pas légalement le pouvoir d'obliger la personne interrogée à répondre. De plus, un agent de police n'a pas le droit de détenir une personne pour l'interroger ou pour mener une enquête. Nul n'a le droit d'imposer une contrainte physique à un citoyen à l'exception de ce qui est autorisé par la loi et ce principe s'applique autant aux agents de police qu'à n'importe qui d'autre. Un agent de police peut aborder une personne dans la rue et lui poser des questions, mais si la personne refuse de lui répondre, l'agent doit la laisser poursuivre sa route à moins, évidemment, qu'il ne l'arrête en vertu d'une accusation précise ou en vertu de l'art. 450 du *Code* lorsqu'il a des motifs raisonnables et probables de croire qu'elle est sur le point de commettre un acte criminel. [Jurisprudence non citée.]

Les devoirs qu'a la police selon la *common law* ont été décrits comme visant la préservation de la paix, la prévention du crime et enfin la protection

property; from this latter duty flows the duty to control traffic on the public roads. A statutory statement of the traditional common law duties of the police may be found in s. 57 of the *Police Act*, R.S.O. 1980, c. 381.

I do not think it is open to question that action to detect and prevent people from driving while impaired by alcohol, an offence under the *Criminal Code*, falls within the general duties of the police described above. It is, however, necessary to distinguish the duties of police officers from the power, or lawful authority, they possess to execute those duties. The fact that a police officer has a general duty to prevent crime and protect life and property does not mean that he or she can use any or all means for achieving these ends. The question raised by this appeal is whether the police have the power at common law, in other words the lawful authority, to execute their general duties by means of random stops of motorists when they have no reason to believe, prior to the stop, that the motorist has committed, is committing or will commit a criminal offence. In my opinion, they possess no such authority.

The distinction between the scope of a police officer's duties and the ambit of his or her power is well stated by L. H. Leigh, *Police Powers in England and Wales* (1975), at p. 29:

The police have long functioned under a regime of wide duties but limited powers. That is to say, that while they are under general duties to prevent crime, and breaches of the peace and to detect criminals, they do not have all those powers which, it might be thought, would be reasonably necessary for them to do so. Historically, there is no warrant for an ancillary powers doctrine of this sort. Police interferences with individual liberty must, if they are to be valid, be founded upon some rule of positive law.

In the criminal law, the rules and principles relating to arrest establish justifiable limits upon a

de la vie des personnes et des biens, dont découle l'obligation de surveiller la circulation sur les routes. L'article 57 de la *Police Act*, R.S.O. 1980, chap. 381, constitue une codification législative des devoirs traditionnels de la police selon la *common law*.

Je ne crois pas qu'il soit possible de douter que l'acte qui consiste à découvrir les personnes aux facultés affaiblies et à les empêcher de conduire dans cet état, ce qui constitue une infraction selon le *Code criminel*, s'inscrit dans le cadre des devoirs généraux de la police que je viens de décrire. Toutefois, il est nécessaire d'établir une distinction entre les devoirs des agents de police et le pouvoir ou la compétence légale qu'ils possèdent pour accomplir ces devoirs. Le fait qu'un agent de police a le devoir général de prévenir le crime et de protéger la vie des personnes et les biens ne signifie pas qu'il peut utiliser tous les moyens pour atteindre ces objectifs. La question que soulève le présent pourvoi est de savoir si les agents de police ont le pouvoir en vertu de la *common law*, en d'autres termes la compétence légale, d'accomplir leurs devoirs généraux en arrêtant des automobilistes au hasard lorsqu'ils n'ont aucune raison de croire, avant de lui faire signe d'arrêter, que l'automobiliste a commis, est en train de commettre ou commettra une infraction criminelle. À mon avis, ils n'ont pas ce pouvoir.

La distinction qui existe entre l'étendue des devoirs d'un agent de police et la portée de ses pouvoirs est bien énoncée par L. H. Leigh dans *Police Powers in England and Wales* (1975), à la p. 29:

[TRADUCTION] La police a longtemps fonctionné selon un régime de devoirs étendus mais de pouvoirs limités. C'est-à-dire que même s'ils ont le devoir général de prévenir le crime et les atteintes à la paix publique et de découvrir les criminels, les agents de police n'ont pas tous les pouvoirs qui, pourrait-on penser, seraient raisonnablement nécessaires pour leur permettre de le faire. Historiquement, rien ne justifie une telle doctrine des pouvoirs accessoires. Les atteintes que la police porte à la liberté individuelle doivent, pour être acceptables, être fondées sur une règle quelconque de droit positif.

En droit criminel, les règles et les principes relatifs à l'arrestation établissent des limites justi-

citizen's liberty. The basic powers of a private citizen or a police officer to arrest without warrant are found in ss. 449 and 450 of the *Criminal Code*. Additional powers of arrest without warrant also exist under various federal and provincial statutes in relation to specific offences. See, R. E. Salhany, *Canadian Criminal Procedure* (3rd ed. 1978), at p. 31.

At common law, police possessed authority to arrest without warrant (a) where they reasonably suspected (i) a felony had been committed and (ii) the party to be arrested was guilty of the felony or (b) to prevent the commission of a felony. *Samuel v. Payne* (1780), 1 Doug. K.B. 359, 99 E.R. 230; *Christie v. Leachinsky*, [1947] A.C. 573 (H.L.); Smith and Hogan, *Criminal Law* (1965), at pp. 278-79; Butler and Garsia, *Archbold Criminal Pleading, Evidence and Practice* (36th ed. 1966), at paragraph 2808.

Short of arrest, the police have never possessed legal authority at common law to detain anyone against his or her will for questioning, or to pursue an investigation. *Moore v. The Queen*, [1979] 1 S.C.R. 195, at p. 203; *Albert v. Lavin*, [1981] 3 All E.R. 878 (H.L.); *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414 (C.A.), at p. 419; Leigh, *supra*, at p. 29; Devlin, *The Criminal Prosecution in England* (1958), at p. 82; Honsberger, "The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police," [1963] *L.S.U.C. Special Lectures: Arrest and Interrogation* 1; Cohen, "The Investigation of Offences and Police Powers" (1981), 13 *Ottawa L. Rev.* 549; Lanham, "Arrest, Detention and Compulsion," [1974] *Crim. L.R.* 288, at p. 289; Bailey and Birch, "Recent Developments in the Law of Police Powers," [1982] *Crim. L.R.* 475, at p. 481.

R. v. Waterfield, [1963] 3 All E.R. 659 (C.C.A.), is often relied upon as enunciating the test for the common law basis of police power. The English Court of Appeal stated at p. 661:

In the judgment of this court it would be difficult, and in the present case it is unnecessary, to reduce within

fiables à la liberté d'un citoyen. Les articles 449 et 450 du *Code criminel* énoncent le pouvoir fondamental d'un simple citoyen ou d'un agent de police d'effectuer une arrestation sans mandat. Des pouvoirs supplémentaires d'arrestation sans mandat existent également en vertu de diverses lois fédérales et provinciales relativement à des infractions précises. Voir, R. E. Salhany, *Canadian Criminal Procedure* (3rd ed. 1978), à la p. 31.

En *common law*, un agent de police a le pouvoir d'effectuer une arrestation sans mandat a) lorsqu'il a des raisons de soupçonner (i) qu'un crime a été commis et (ii) que la personne qui doit être arrêtée est coupable du crime ou b) pour empêcher la perpétration d'un crime. *Samuel v. Payne* (1780), 1 Doug. K.B. 359, 99 E.R. 230; *Christie v. Leachinsky*, [1947] A.C. 573 (H.L.); Smith et Hogan, *Criminal Law* (1965), aux pp. 278 et 279; Butler et Garsia, *Archbold Criminal Pleading, Evidence and Practice* (36th ed. 1966), au paragraphe 2808.

Sauf dans le cas d'une arrestation, l'agent de police n'a jamais eu la compétence légale en *common law* pour détenir une personne contre son gré pour l'interroger ou pour mener une enquête. *Moore c. La Reine*, [1979] 1 R.C.S. 195, à la p. 203; *Albert v. Lavin*, [1981] 3 All E.R. 878 (H.L.); *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414 (C.A.), à la p. 419; Leigh, précité, à la p. 29; Devlin, *The Criminal Prosecution in England* (1958), à la p. 82; Honsberger, «The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police», [1963] *L.S.U.C. Special Lectures: Arrest and Interrogation* 1; Cohen, «The Investigation of Offences and Police Powers» (1981), 13 *Ottawa L. Rev.* 549; Lanham, «Arrest, Detention and Compulsion», [1974] *Crim. L.R.* 288, à la p. 289; Bailey et Birch, «Recent Developments in the Law of Police Powers», [1982] *Crim. L.R.* 475, à la p. 481.

L'arrêt *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659 (C.C.A.), est souvent invoqué comme énonçant le critère du fondement en *common law* des pouvoirs de la police. La Cour d'appel anglaise a affirmé à la p. 661:

[TRADUCTION] Il serait difficile, de l'avis de cette Cour, d'enfermer en des limites rigoureuses les termes

specific limits the general terms in which the duties of police constables have been expressed. In most cases it is probably more convenient to consider what the police constable was actually doing and in particular whether such conduct was prima facie an unlawful interference with a person's liberty or property. If so, it is then relevant to consider whether (a) such conduct falls within the general scope of any duty imposed by statute or recognised at common law and (b) whether such conduct, albeit within the general scope of such a duty, involved an unjustifiable use of powers associated with the duty. Thus, while it is no doubt right to say in general terms that police constables have a duty to prevent crime and a duty, when crime is committed, to bring the offender to justice, it is also clear from the decided cases that when the execution of these general duties involves interference with the person or property of a private person, the powers of constables are not unlimited.

Waterfield has been applied by this Court in *R. v. Stenning*, [1970] S.C.R. 631, and *Knowlton v. The Queen*, [1974] S.C.R. 443, and in two English cases of note, *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233 (Q.B.D.), and *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682 (Q.B.D.)

I had occasion to review the *Waterfield*, *Stenning* and *Knowlton* cases recently in my dissenting reasons in the *Wiretap Reference*, [1984] 2 S.C.R. 697. As I noted, at p. 717, these cases all involved charges of assaulting or obstructing a police officer in the execution of his duty. Charges were laid as a result of altercations with the police and the defence was raised that the police were not acting in the execution of their duty at the time.

In the *Wiretap Reference* it was argued, in reliance upon *Waterfield*, that the common law recognizes certain powers inherent in the execution of a police officer's duty and that these powers would, in the circumstances, permit the police to engage in acts necessary to the fulfilment of their duty even though they involved an otherwise unlawful interference with a person's liberty or property. After noting that the police have never been entitled to exercise a general right of entry as

généraux dont on s'est servi pour définir les fonctions des agents de police et au surplus c'est inutile dans la présente affaire. Dans la plupart des cas, il est probablement plus facile de se demander ce que l'agent faisait en réalité et notamment si sa conduite constitue de prime abord une atteinte illégale à la liberté personnelle ou à la propriété. Si tel est le cas, il y a lieu de rechercher a) si cette conduite entre dans le cadre général d'un devoir imposé par une loi ou reconnu par la *common law* et b) si cette conduite, bien que dans le cadre général d'un tel devoir, a comporté un emploi injustifiable du pouvoir découlant de ce devoir. Ainsi, comme on peut affirmer en termes généraux que les agents de police ont le devoir d'empêcher le crime et le devoir, lorsqu'un crime a été perpétré, de traduire le délinquant en justice, il est également évident, selon la jurisprudence, que lorsque l'accomplissement de ces devoirs généraux comporte des atteintes à la personne ou aux biens d'un particulier, les pouvoirs des policiers ne sont pas illimités.

L'arrêt *Waterfield* a été appliqué par cette Cour dans les arrêts *R. c. Stenning*, [1970] R.C.S. 631, et *Knowlton c. La Reine*, [1974] R.C.S. 443, ainsi que dans deux arrêts anglais importants, *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233 (Q.B.D.), et *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682 (Q.B.D.)

Récemment, j'ai eu l'occasion d'examiner les arrêts *Waterfield*, *Stenning* et *Knowlton* dans les motifs de dissidence que j'ai rédigés dans le *Renvoi sur l'écoute électronique*, [1984] 2 R.C.S. 697. Comme je l'ai souligné à la p. 717, ces affaires comportent toutes des accusations de s'être livré à des voies de fait sur la personne d'un policier ou d'avoir entravé un policier dans l'exécution de son devoir, portées par suite d'échauffourées avec la police. On a invoqué comme moyen de défense que les policiers n'agissaient pas dans l'exécution de leur devoir à l'époque en question.

Dans le *Renvoi sur l'écoute électronique*, on a fait valoir, en se fondant sur l'arrêt *Waterfield*, que la *common law* reconnaît l'existence de certains pouvoirs inhérents à l'exécution des fonctions de policier et que ces pouvoirs permettaient, dans les circonstances, aux policiers d'accomplir les actes nécessaires à l'exécution de leur devoir, même s'ils comportaient une atteinte par ailleurs illégale à la liberté ou à la propriété individuelle. Après avoir souligné que les pouvoirs accordés aux

part of the powers accorded them at common law, I stated, in dissenting reasons, that *Waterfield* does not stand for the proposition that the power of entry to private property for the purpose of installing a listening device can arise simply by virtue of a police officer's general duty to detect crime and enforce the law.

I concluded that the *Waterfield* test provides no support for police conduct, where the conduct is unlawful at common law (at pp. 718-19):

I cannot accept that conduct of itself unlawful and initiated with full knowledge of its potential illegality could ever fall within the general scope of a policeman's duty.

The fact that police officers could be described as acting within the general scope of their duties to investigate crime cannot empower them to violate the law whenever such conduct could be justified by the public interest in law enforcement. Any such principle would be nothing short of a *fiat* for illegality on the part of the police whenever the benefit of police action appeared to outweigh the infringement of an individual's rights. For the *Waterfield* principle to apply, the police must be engaged in the lawful execution of their duty at the time of the conduct in question.

(Emphasis added.)

A police officer is not empowered to execute his or her duty by unlawful means. The public interest in law enforcement cannot be allowed to override the fundamental principle that all public officials, including the police, are subject to the rule of law. To find that arbitrary police action is justified simply because it is directed at the fulfilment of police duties would be to sanction a dangerous exception to the supremacy of law. It is the function of the legislature, not the courts, to authorize arbitrary police action that would otherwise be unlawful as a violation of rights traditionally protected at common law.

policiers en *common law* n'ont jamais compris un droit général d'entrer dans des lieux, j'ai affirmé, dans mes motifs de dissidence, que l'arrêt *Waterfield* n'étaye pas la proposition qu'un pouvoir d'entrer dans une propriété privée pour y mettre en place un appareil d'écoute peut découler simplement du devoir général du policier de découvrir le crime et d'appliquer la loi.

J'ai conclu que le critère énoncé dans l'arrêt *Waterfield* ne permet pas de justifier la conduite de la police lorsque cette conduite est illégale en *common law* (aux pp. 718 et 719):

Je ne puis accepter qu'une conduite illégale en soi, adoptée tout en sachant parfaitement qu'elle peut être illégale, puisse jamais s'inscrire dans le cadre général du devoir d'un policier.

Même si on peut prétendre qu'un policier agit dans le cadre général de son devoir d'enquêter sur le crime, cela ne l'autorise pas à violer la loi chaque fois que cela pourrait se justifier par l'intérêt public à ce que la loi soit appliquée. Tout principe de ce genre ne constituerait rien de moins qu'une autorisation donnée à la police de commettre des actes illégaux dès lors que les avantages de ces actes semblent l'emporter sur les inconvénients qu'entraînerait la violation des droits d'une personne. Pour que le principe énoncé dans l'arrêt *Waterfield* s'applique, les policiers doivent être en train d'exécuter légalement leur devoir au moment de la conduite en question.

(C'est moi qui souligne.)

Un agent de police n'est pas habilité à faire son devoir par des moyens illégaux. On ne peut permettre que l'intérêt public à ce que la loi soit appliquée l'emporte sur le principe fondamental portant que tous les fonctionnaires publics, y compris les policiers, sont assujettis à la primauté du droit. Conclure qu'un acte arbitraire de la police est justifié simplement parce qu'il vise à permettre à la police d'accomplir son devoir reviendrait à sanctionner une dangereuse exception à la suprématie de la loi. Il incombe au législateur et non pas aux tribunaux d'autoriser un acte arbitraire de la police qui serait par ailleurs illégal à titre de violation des droits qui sont traditionnellement protégés en *common law*.

Since police lack legal authority to detain a person for questioning or for purposes of investigation at common law, even on suspicion, short of arrest, I am unable to find any basis for the power to stop and detain a motorist asserted in the circumstances of this case.

It is vital to characterize correctly the powers the police have exercised here and not allow them to be obscured by the desirable objective the R.I.D.E. program is designed to attain. The police are stopping motorists on an entirely arbitrary basis to question them and determine if they have been drinking. As Professor Cohen notes in "The Investigation of Offences and Police Powers", *supra*, at p. 562, note 47: "The exercise is no less random because it requires the procedure to be carried out in specific locations noted for alcohol-related accidents or frequent impaired driving. It is random insofar as it relates to each stopped motorist."

As stated above, the police had no grounds to reasonably suspect that the appellant had committed, was committing or was about to commit a criminal offence before he was requested to stop. Indeed, the police did not observe anything suspicious or improper about the appellant's driving or the condition of his car. The only reason for the random stop of the appellant was the fact that he happened to be passing through a location where the police believed there was a high incidence of drinking and driving. It is inescapable that, in essence, the police stopped and detained the appellant arbitrarily to investigate whether he might be committing a criminal offence.

In my opinion, the police were not authorized to stop the appellant at random for the purposes of the R.I.D.E. program. A random stop of a motorist is indistinguishable from detention for questioning or investigation against a person's will, something the courts have long recognized that police lack the power to do at common law. The vice is increased and the invasion of individual autonomy

Étant donné qu'en *common law*, tant qu'il n'y a pas d'arrestation, la police n'a pas le pouvoir légal de détenir une personne pour l'interroger ou à des fins d'enquête même si elle a des soupçons, je ne saurais trouver de justification au pouvoir invoqué dans les circonstances de l'espèce de faire stopper un véhicule et de détenir son conducteur.

Il est essentiel de bien caractériser les pouvoirs que l'agent de police a exercés en l'espèce et d'éviter qu'ils soient masqués par l'objectif souhaitable que vise le programme R.I.D.E. Les agents de police arrêtent des automobilistes d'une façon purement arbitraire pour les interroger et déterminer s'ils ont bu. Comme le souligne le professeur Cohen dans «The Investigation of Offences and Police Powers», précité, à la p. 562, note 47: [TRADUCTION] «Cet exercice n'est pas moins fait au hasard pour le motif qu'il exige que la procédure se déroule à des endroits précis qui se distinguent par les accidents causés par l'alcool qui y surviennent ou par le nombre élevé de conducteurs aux facultés affaiblies qui y passent. Il est fait au hasard dans la mesure où il se rapporte à chacun des automobilistes à qui on demande de s'arrêter».

Comme je l'ai mentionné précédemment, l'agent de police n'avait aucune raison de soupçonner que l'appelant avait commis, était en train de commettre ou était sur le point de commettre un acte criminel avant de lui demander de s'arrêter. En fait, l'agent n'avait rien observé de suspect ou d'anormal dans la conduite de l'appelant ou dans l'état de son automobile. L'arrêt au hasard de l'appelant s'explique par le seul fait qu'il a circulé à un endroit où, selon ce que croyait la police, passait un nombre élevé de conducteurs aux facultés affaiblies. Il est certain que la police a essentiellement arrêté et détenu l'appelant d'une manière arbitraire pour savoir s'il pouvait être en train de commettre un acte criminel.

Je suis d'avis que la police n'avait pas le pouvoir d'arrêter l'appelant au hasard aux fins du programme R.I.D.E. L'arrêt au hasard d'un automobiliste correspond à une détention pour interrogatoire ou pour une enquête contre la volonté d'une personne, ce que les tribunaux ont depuis longtemps jugé comme ne ressortissant pas aux pouvoirs des policiers en vertu de la *common law*.