

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 *Intervenors*

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 JJ.

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 documents. 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 — Vérifications de routine effectuées au hasard sur les routes — Vérifications autorisées par la loi — Conducteur interpellé sans motif apparent — Conducteur déclaré coupable 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 effectuée 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'assurance. Un juge de paix l'a déclaré coupable d'avoir conduit pendant que son permis était suspendu, contrairement 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'écarter 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.

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

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

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.

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.

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.

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

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

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

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

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'appellant 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'appellant a dépassé leur véhicule. Ils ont décidé d'interpeller l'appellant 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'appellant ni aucun autre motif d'intercepter son véhicule. Quand les agents ont demandé à l'appellant 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'appellant 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'écarter 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.

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

b 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.

d 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'appellant 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'appellant agissait de façon illégale ou qu'il avait quelque chose à voir avec la maison sous surveillance. b 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.» c

d

Pendant que l'agent Hudson attendait dans la voiture de police, l'agent Bell a demandé à l'appellant de lui remettre son permis de conduire, le certificat d'immatriculation du véhicule et une preuve d'assurance. Il a alors demandé à l'appellant de l'accompagner à la voiture de police et celui-ci a obtempéré à cette demande. Dans la voiture, l'appellant 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. e f g

h

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'appellant a passé environ quatre à cinq minutes dans la voiture de police. L'appellant n'a jamais été mis en état d'arrestation, aucune menace d'arrestation n'a été faite et l'appellant paraissait comprendre qu'il n'était pas en état d'arrestation. L'agent Bell a témoigné que si l'appellant avait tenté de s'en aller, il l'aurait arrêté alors que l'agent Hudson a dit que si l'appellant 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. i j

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 contrevient à la *Charte*, la déclaration de l'appelant 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*.

f 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-

motor vehicles in respect of which the person holds a driver's licence issued to him by the Minister.

19.—(1) Every driver of a motor vehicle shall carry his licence with him at all times while he is in charge of a motor vehicle and shall surrender the licence for reasonable inspection upon the demand of a constable or officer appointed for carrying out the provisions of this Act.

189a—(1) A police officer, in the lawful execution of his duties and responsibilities, may require the driver of a motor vehicle to stop and the driver of a motor vehicle, when signalled or requested to stop by a police officer who is readily identifiable as such, shall immediately come to a safe stop.

Compulsory Automobile Insurance Act, R.S.O. 1980, c. 83

3.—(1) An operator of a motor vehicle on a highway shall have in the motor vehicle at all times,

- (a) an insurance card for the motor vehicle; or
- (b) an insurance card evidencing that the operator is insured under a contract of automobile insurance,

and the operator shall surrender the insurance card for reasonable inspection upon the demand of a police officer.

Canadian Charter of Rights and Freedoms

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

8. Everyone has the right to be secure against unreasonable search or seizure.

9. Everyone has the right not to be arbitrarily detained or imprisoned.

24.—(1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

bile n'appartienne à une catégorie de véhicules automobiles pour laquelle la personne est titulaire d'un permis de conduire délivré par le ministre.

19 (1) Le conducteur d'un véhicule automobile porte sur lui en tout temps son permis de conduire lorsqu'il a la responsabilité du véhicule. Il le présente pour inspection légitime, à la demande d'un constable ou d'un agent chargé de faire appliquer les dispositions de la présente loi.

189a (1) Un agent de police, dans l'exercice légitime de ses fonctions, peut exiger du conducteur d'un véhicule automobile qu'il s'arrête. Si tel est le cas, à la suite d'une demande ou de signaux, le conducteur obéit immédiatement à la demande de l'agent identifiable à première vue comme tel.

Loi sur l'assurance-automobile obligatoire, L.R.O. 1980, ch. 83

3 (1) L'utilisateur d'un véhicule automobile sur une route doit détenir en tout temps:

- a) une carte d'assurance du véhicule;
- b) une carte d'assurance attestant qu'il est assuré en vertu d'un contrat d'assurance-automobile.

Il est tenu de remettre cette carte à la demande d'un agent de police qui désire l'examiner.

Charte canadienne des droits et libertés

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

8. Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives.

9. Chacun a droit à la protection contre la détention ou l'emprisonnement arbitraires.

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

(2) Where, in proceedings under subsection (1), a court concludes that evidence was obtained in a manner that infringed or denied any rights or freedoms guaranteed by this Charter, the evidence shall be excluded if it is established that, having regard to all the circumstances, the admission of it in the proceedings would bring the administration of justice into disrepute.

Constitution Act, 1982

52.—(1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

Previous Decisions by this Court on the Validity of Random Stops

In *Dedman v. The Queen*, *supra*, and *Hufsky v. The Queen*, [1988] 1 S.C.R. 621, both the significance and consequences of the random stopping of motorists by the police were considered.

In *Dedman*, the random stop was conducted as part of the Province of Ontario's R.I.D.E. campaign, a program in which police establish checkpoints at the side of the road and pull over motorists at random to check their sobriety. It was acknowledged that police officers conducting these stops would ask to see motorists' licences in order to engage them in conversation. In reality this was done to determine whether there were grounds for a reasonable suspicion that the driver had been drinking alcohol.

The random stop at issue in *Dedman* was conducted in 1980, one year before s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* was enacted and two years before the *Charter* came into effect. Both the majority and minority judgments held that the police officer had no statutory authority to conduct a random stop. Le Dain J., writing for the majority, held, however, that common law authority for the random stops conducted under the R.I.D.E. program could be derived from the gener-

(2) Lorsque, dans une instance visée au paragraphe (1), le tribunal a conclu que des éléments de preuve ont été obtenus dans des conditions qui portent atteinte aux droits ou libertés garantis par la présente charte, ces éléments de preuve sont écartés s'il est établi, eu égard aux circonstances, que leur utilisation est susceptible de déconsidérer l'administration de la justice.

Loi constitutionnelle de 1982

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

Arrêts antérieurs de notre Cour portant sur la validité des interpellations au hasard

Dans l'arrêt *Dedman c. La Reine*, précité, et *Hufsky c. La Reine*, [1988] 1 R.C.S. 621, la Cour a examiné l'importance et les conséquences des interpellations au hasard d'automobilistes par la police.

Dans l'affaire *Dedman*, l'interpellation au hasard a été effectuée dans le cadre de la campagne R.I.D.E. en Ontario, un programme en vertu duquel la police établit des points de contrôle sur le bord de la route et interpelle au hasard des automobilistes pour vérifier s'ils sont sobres. Il a été reconnu que les agents de police qui effectuaient ces interpellations demandaient de voir les permis de conduire des automobilistes dans le but d'engager une conversation avec eux. En réalité, c'était pour déterminer s'il y avait des motifs de soupçonner raisonnablement que le conducteur avait consommé de l'alcool.

L'interpellation au hasard dont il est question dans l'affaire *Dedman* a été effectuée en 1980, une année avant l'adoption du par. 189a(1) du *Code de la route* et deux ans avant l'entrée en vigueur de la *Charte*. Dans leurs opinions respectives, les juges formant la majorité et ceux formant la minorité ont conclu que l'agent de police n'avait pas le pouvoir légal d'effectuer une interpellation au hasard. Toutefois, le juge Le Dain, qui a rédigé l'opinion de la majorité, a conclu que le pouvoir de common law en matière d'interpellations au hasard effectuées dans le cadre du programme R.I.D.E. pouvait s'appuyer sur les devoirs généraux des agents de police compte tenu du critère

al duties of police officers on the basis of the test laid down in *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659. Le Dain J. noted at pp. 34-35:

In applying the *Waterfield* test to the random stop of a motor vehicle for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program, it is convenient to refer to the right to circulate in a motor vehicle on the public highway as a "liberty".... In assessing the interference with this right by a random vehicle stop, one must bear in mind, however, that the right is not a fundamental liberty like the ordinary right of movement of the individual, but a licensed activity that is subject to regulation and control for the protection of life and property.

The case of *Hufsky*, *supra*, was also concerned with the validity of an organized program of random stops which were carried out this time under a "spot check" program not part of the R.I.D.E. program. These stops were ostensibly authorized by s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act*. The section was challenged on the grounds that it contravened the provisions of the *Charter*. Unlike the R.I.D.E. program random stopping considered in *Dedman*, the spot check random stop at issue in *Hufsky* was more than a search for impaired drivers. Instead, as in the case at bar, the stop had a broad range of purposes—to check for sobriety, for licences, insurance and the mechanical fitness of cars. The only guideline governing the random stops in *Hufsky*, *supra*, was that the vehicles engaged in the spot check duty were required to include at least one marked police car.

Hufsky had been randomly stopped by a police officer in Metro Toronto. The officer asked to see the appellant's driver's licence and proof of insurance and verified their validity. While speaking to Hufsky, the officer detected alcohol on his breath and noticed that his speech was slightly slurred. The officer asked Hufsky to accompany him to his police car to conduct a roadside breath test. But when the officer made the breath demand, Hufsky refused to comply. The officer then told Hufsky

énoncé dans l'arrêt *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659. Le juge Le Dain souligne, aux pp. 34 et 35:

Pour appliquer le critère de l'arrêt *Waterfield* à l'arrêt au hasard d'automobilistes pour les fins visées par le programme R.I.D.E., il est utile de parler du droit de circuler en voiture sur la voie publique en tant que «faculté» [...] Pour évaluer l'entrave à ce droit causée par l'arrêt de véhicules au hasard, il faut se rappeler cependant que ce droit n'est pas une liberté fondamentale comme le droit ordinaire de circuler dont jouit une personne, mais une activité qui nécessite un permis, c'est-à-dire assujettie à une réglementation et à un contrôle en vue de la protection de la vie des personnes et de la propriété.

L'arrêt *Hufsky*, précité, portait également sur la validité d'un programme structuré d'interpellations au hasard qui étaient effectuées cette fois dans le cadre d'un programme de «contrôles routiers ponctuels» qui ne faisait pas partie du programme R.I.D.E. Ces interpellations étaient soit-disant autorisées par le par. 189a(1) du *Code de la route*. Le paragraphe a été contesté pour le motif qu'il contrevenait aux dispositions de la *Charte*. Contrairement aux interpellations au hasard effectuées dans le cadre du programme R.I.D.E. dont il est question dans l'affaire *Dedman*, l'interpellation au hasard effectuée dans le cadre du contrôle routier ponctuel en cause dans l'affaire *Hufsky* visait davantage que les conducteurs en état d'ébriété. Comme en l'espèce, l'interpellation visait plutôt plusieurs objectifs—vérifier la sobriété, les permis de conduire, les assurances et l'état mécanique des véhicules. La seule directive qui régissait les interpellations au hasard dans l'affaire *Hufsky*, précité, était qu'il devait y avoir au moins une voiture de police identifiée parmi les véhicules utilisés pour effectuer les contrôles routiers ponctuels.

Hufsky a été interpellé au hasard par un agent de police dans la communauté urbaine de Toronto. L'agent a demandé à voir le permis de conduire de l'appelant et une preuve d'assurance et a vérifié s'ils étaient valides. En parlant avec Hufsky, l'agent a décelé une odeur d'alcool exhalée par l'appelant et a constaté une légère difficulté de prononciation. L'agent a demandé à Hufsky de le suivre jusqu'à sa voiture de police afin de subir un alcootest. Mais quand l'agent lui a demandé de

that he would be charged with failing to provide a breath sample and informed him of his right to retain and instruct counsel without delay.

Le Dain J., writing for a unanimous Court, held that the random stops conducted under the spot check program and authorized by s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* did not violate the *Charter*. He concluded that although the random stop constituted arbitrary detention in violation of s. 9 of the *Charter* it was justified under s. 1. He also held that the random stop did not constitute an unreasonable search and seizure in violation of s. 8 of the *Charter*. In holding that the random stops, though violating s. 9, were justified under s. 1, he stated at pp. 636-37:

In view of the importance of highway safety and the role to be played in relation to it by a random stop authority for the purpose of increasing both the detection and the perceived risk of detection of motor vehicle offences, many of which cannot be detected by mere observation of driving, I am of the opinion that the limit imposed by s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* on the right not to be arbitrarily detained guaranteed by s. 9 of the *Charter* is a reasonable one that is demonstrably justified in a free and democratic society. The nature and degree of the intrusion of a random stop for the purposes of the spot check procedure in the present case, remembering that the driving of a motor vehicle is a licensed activity subject to regulation and control in the interests of safety, is proportionate to the purpose to be served.

There are few distinctions between the random stop under consideration in the case at bar and the random stop dealt with by this Court in *Hufsky*. In both cases, the stop was conducted in order to check licences, insurance, mechanical fitness and, although never explicitly stated at the appellant's trial, the sobriety of the driver. In both cases, the police actions were authorized primarily by s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* which granted them absolute discretion to stop motorists if in the lawful execution of their duties. Finally, the

fournir un échantillon d'haleine, Hufsky a refusé d'obtempérer. L'agent a alors avisé Hufsky qu'il serait accusé de refus de fournir un échantillon d'haleine et l'a informé de son droit d'avoir recours sans délai à l'assistance d'un avocat.

Le juge Le Dain, rédigeant l'opinion unanime de la Cour, a statué que les interpellations au hasard effectuées dans le cadre du programme de contrôles routiers ponctuels et autorisés par le par. 189a(1) du *Code de la route* ne contrevenaient pas à la *Charte*. Il a conclu que même si l'interpellation au hasard constituait une détention arbitraire contrairement à l'art. 9 de la *Charte*, elle était justifiée en vertu de l'article premier. Il a également conclu que l'interpellation au hasard ne constituait pas une fouille, une perquisition ou une saisie abusive au sens de l'art. 8 de la *Charte*. En statuant que les interpellations au hasard, tout en violant l'art. 9, étaient justifiées en vertu de l'article premier, il a dit, aux pp. 636 et 637:

Vu l'importance de la sécurité routière et du rôle qu'est appelé à jouer à ce sujet le pouvoir d'arrêter au hasard afin d'accroître tant la détection que la perception du risque de détection des infractions à la circulation automobile, dont plusieurs sont indétectables par la simple observation de la façon de conduire, je suis d'avis que la restriction que le par. 189a(1) du *Code de la route* impose au droit à la protection contre la détention arbitraire garanti par l'art. 9 de la *Charte* est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique. De par sa nature et son degré, l'intrusion que représente l'arrêt au hasard effectué afin de procéder à un contrôle routier ponctuel en l'espèce, en ayant à l'esprit que la conduite d'un véhicule automobile est une activité autorisée et assujettie à une réglementation et à un contrôle pour des motifs de sécurité, est proportionnelle à la fin recherchée.

Il y a peu de différence entre l'interpellation au hasard visée en l'espèce et l'interpellation au hasard dont notre Cour a traité dans l'arrêt *Hufsky*. Dans les deux cas, l'interpellation a été effectuée pour vérifier les permis de conduire, les assurances, l'état mécanique et, bien que cela n'ait jamais été dit explicitement au procès de l'appellant, la sobriété du conducteur. Dans les deux cas, les actes des policiers étaient autorisés principalement par le par. 189a(1) du *Code de la route* qui leur accordait un pouvoir discrétionnaire absolu

respondent the Attorney General for Ontario relied on exactly the same extrinsic evidentiary material in each case to justify the random stops.

It might be sought to distinguish the *Hufsky* decision on the ground that it applied to an organized program of roadside spot checks, whereas this case concerns the constitutionality of completely random stops conducted by police as part of a routine check which was not part of any organized program. It might well be that since these stops lack any organized structure, they should be treated as constitutionally more suspect than stops conducted under an organized program. Nonetheless, so long as the police officer making the stop is acting lawfully within the scope of a statute, the random stops can, in my view, be justifiably conducted in accordance with the *Charter*.

Does a Routine Check Random Stop Violate ss. 7, 8 and 9 of the *Charter*?

In *Hufsky*, *supra*, Le Dain J. held that a random stop of a motorist for the purposes of the spot check procedure violated s. 9 of the *Charter*. He found that a motorist stopped at a check point was detained as that term was defined in *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613, and *R. v. Thomsen*, [1988] 1 S.C.R. 640. He stated at p. 632:

By the random stop for the purposes of the spot check procedure the police officer assumed control over the movement of the appellant by a demand or direction that might have significant legal consequence, and there was penal liability for refusal to comply with the demand or direction.

Le Dain J. also determined that the detention was arbitrary, since "there were no criteria for the selection of the drivers to be stopped and subjected to the spot check procedure". He stated at p. 633:

d'interpeller des automobilistes à la condition que ce soit dans l'exercice légitime de leurs fonctions. Finalement, l'intimé, le procureur général de l'Ontario, s'est fondé exactement sur la même preuve extrinsèque dans chaque cas pour justifier les interpellations au hasard.

On pourrait chercher à établir une distinction d'avec l'arrêt *Hufsky* en faisant valoir qu'il s'appliquait à un programme structuré de contrôles routiers ponctuels tandis que la présente affaire porte sur la constitutionnalité d'interpellations effectuées complètement au hasard par les policiers dans le cadre d'une vérification de routine qui ne faisait pas partie d'un programme structuré. Il se pourrait bien que parce qu'elles ne font pas partie d'un programme structuré, ces interpellations doivent être traitées comme étant plus douteuses du point de vue constitutionnel que celles effectuées dans le cadre d'un programme structuré. Néanmoins, dans la mesure où l'agent de police qui interpelle agit conformément à une loi, les interpellations au hasard peuvent, à mon avis, être justifiées conformément à la *Charte*.

Une interpellation au hasard pour une vérification de routine viole-t-elle les art. 7, 8 et 9 de la *Charte*?

Dans l'arrêt *Hufsky*, précité, le juge Le Dain a statué que l'interpellation au hasard d'un automobiliste pour les fins du contrôle routier ponctuel violait l'art. 9 de la *Charte*. Il a conclu que l'automobiliste interpellé à un point de contrôle était détenu selon le sens donné à ce terme dans les arrêts *R. c. Therens*, [1985] 1 R.C.S. 613, et *R. c. Thomsen*, [1988] 1 R.C.S. 640. Il affirme, à la p. 632:

En arrêtant des véhicules au hasard pour les fins du contrôle routier ponctuel, l'agent de police a restreint la liberté d'action de l'appelant au moyen d'une sommation ou d'un ordre qui pourrait entraîner des conséquences sérieuses sur le plan juridique, et il y avait une responsabilité pénale en cas de refus d'obtempérer à la sommation ou à l'ordre.

Le juge Le Dain a également établi que la détention était arbitraire étant donné «qu'il n'y avait aucun critère de sélection des conducteurs à qui on demanderait de s'arrêter et de se soumettre au contrôle routier ponctuel». Il dit, à la p. 633:

The selection was in the absolute discretion of the police officer. A discretion is arbitrary if there are no criteria, express or implied, which govern its exercise.

The conclusions reached in *Hufsky, supra*, determine the arbitrary detention issue raised in this case. Although the police officers differed as to whether the appellant would have been arrested if he had attempted to flee, there can be no question that he was detained. The police officers had assumed control over the movement of the appellant by a demand or direction. In addition, while the detention involved only traffic offences rather than violations of the *Criminal Code*, the maximum penalties, which provide for a \$2,000 fine or six months' imprisonment, demonstrate that the legal consequences of the detention were significant. The detention was arbitrary, since the decision as to whether the stop should be made lay in the absolute discretion of the police officers. There can thus be no doubt that the routine check random stop constituted an arbitrary detention in violation of s. 9 of the *Charter*.

The appellant's challenge under s. 8 is also governed by the decision in *Hufsky*. There Le Dain J. stated at p. 638:

In my opinion the demand by the police officer, pursuant to the above legislative provisions, that the appellant surrender his driver's licence and insurance card for inspection did not constitute a search within the meaning of s. 8 because it did not constitute an intrusion on a reasonable expectation of privacy. Cf. *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. There is no such intrusion where a person is required to produce a licence or permit or other documentary evidence of a status or compliance with some legal requirement that is a lawful condition of the exercise of a right or privilege.

Section 8 might be brought into play in circumstances where the police, in the process of a random stop, found in the car marijuana or an item of stolen property. But the police in this case did no more than request the appellant's licence and insurance papers. The appellant quickly admitted that his licence was under suspension and as a result he was unable to produce these docu-

La sélection était laissée à l'entière discrétion de l'agent de police. Un pouvoir discrétionnaire est arbitraire s'il n'y a pas de critère, exprès ou tacite, qui en régit l'exercice.

^a Les conclusions auxquelles on est arrivé dans l'arrêt *Hufsky*, précité, répondent à la question de la détention arbitraire soulevée en l'espèce. Bien que les policiers aient exprimé des opinions divergentes quant à savoir si l'appellant aurait été arrêté s'il avait tenté de s'enfuir, il est évident qu'il était détenu. Les agents de police avaient restreint la liberté d'action de l'appellant au moyen d'une sommation ou d'un ordre. De plus, bien que la détention n'ait visé que des infractions en matière de circulation plutôt que des violations du *Code criminel*, les peines maximales de 2 000 \$ d'amende ou de six mois d'emprisonnement démontrent que les conséquences juridiques de la détention étaient sérieuses. La détention était arbitraire, étant donné que la décision d'effectuer l'interpellation relevait du pouvoir discrétionnaire absolu des agents de police. Par conséquent il n'y a aucun doute que l'interpellation au hasard pour une vérification de routine constituait une détention arbitraire contrairement à l'art. 9 de la *Charte*.

^f La contestation de l'appelant fondée sur l'art. 8 est également régie par l'arrêt *Hufsky*. Le juge Le Dain y affirme, à la p. 638:

À mon avis, la demande de l'agent de police, faite conformément aux dispositions législatives précitées, que l'appellant lui remette son permis de conduire et sa carte d'assurance pour examen, ne constituait pas une fouille au sens de l'art. 8, parce qu'elle ne constituait pas une atteinte à une expectative raisonnable en matière de vie privée. Cf. *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Il n'y a pas d'atteinte de ce genre lorsqu'une personne est requise de produire une licence ou un permis, ou une autre preuve documentaire d'un statut ou du respect de quelque exigence légale constituant une condition licite de l'exercice d'un droit ou d'un privilège.

ⁱ L'article 8 pourrait s'appliquer dans des circonstances où la police, en effectuant une interpellation au hasard, trouve dans la voiture de la marijuana ou un objet volé. Mais en l'espèce, la police a seulement demandé à l'appellant son permis de conduire et sa preuve d'assurance. L'appellant a rapidement admis que son permis était suspendu et que pour cette raison il n'était pas en mesure de

ments. It follows that it cannot be argued that a "seizure" within the meaning of s. 8 occurred. The action of the police in this case cannot be regarded as a violation of s. 8 of the *Charter*.

Since it has been determined that routine check random stops violate s. 9 of the *Charter*, it is unnecessary to decide whether these random stops infringe s. 7.

Can the s. 9 Violation Be Justified Under s. 1 of the *Charter*?

Although a routine check under s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* constitutes a violation of the protection against arbitrary detention guaranteed by s. 9, it remains to be determined whether the provision can be saved by s. 1 of the *Charter*. Section 1 provides:

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

This section requires the courts to attempt to achieve a proper balance between the fundamental rights of the individual and the legal restrictions which may be placed on those rights for the benefit of society as a whole.

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. See *Hufsky*, *supra*, at p. 634. The authority also has been justified by this Court in its decision in *Dedman*, *supra*, as a prescription of the common law.

The crux of the issue is whether the truly random routine check can be "reasonably and demonstrably justified in a free and democratic society". It is at this stage that the delicate balancing process must be undertaken. The test to be used to determine whether the law in question can be justified was set forth by Dickson C.J. in *R. v. Oakes*, *supra*, and was restated by him in *R. v.*

présenter ces documents. On ne peut donc soutenir qu'il y a eu une «saisie» au sens de l'art. 8. L'acte accompli par la police en l'espèce ne peut être considéré comme une violation de l'art. 8 de la *Charte*.

Étant donné qu'il a été déterminé que les interpellations au hasard pour une vérification de routine violent l'art. 9 de la *Charte*, il n'est pas nécessaire de décider si ces interpellations au hasard portent atteinte à l'art. 7.

La violation de l'art. 9 peut-elle être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte*?

Bien qu'une vérification de routine aux termes du par. 189a(1) du *Code de la route* constitue une violation de la protection contre la détention arbitraire que garantit l'art. 9, il reste à déterminer si la disposition peut être sauvegardée par l'article premier de la *Charte*. Voici le texte de l'article premier:

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Cet article exige que les tribunaux tentent d'arriver à un équilibre convenable entre les droits fondamentaux des particuliers et les restrictions légales qui peuvent être imposées à ces droits au profit de l'ensemble de la société.

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 est donc prescrit par une règle de droit. Voir *Hufsky*, précité, à la p. 634. Ce pouvoir a également été justifié par notre Cour dans l'arrêt *Dedman*, précité, comme étant prescrit par la common law.

Le nœud de la question est de savoir si la vérification de routine effectuée véritablement au hasard «est une atteinte raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique». C'est à ce stade-ci que le processus délicat d'évaluation doit être entrepris. Le critère qui doit être utilisé pour déterminer si la loi en question peut être justifiée a

Edwards Books and Art Ltd., [1986] 2 S.C.R. 713, at pp. 768-69, in these words:

Two requirements must be satisfied to establish that a limit is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. First, the legislative objective which the limitation is designed to promote must be of sufficient importance to warrant overriding a constitutional right. It must bear on a "pressing and substantial concern". Second, the means chosen to attain those objectives must be proportional or appropriate to the ends. The proportionality requirement, in turn, normally has three aspects: the limiting measures must be carefully designed, or rationally connected, to the objective; they must impair the right as little as possible; and their effects must not so severely trench on individual or group rights that the legislative objective, albeit important, is nevertheless outweighed by the abridgement of rights. The Court stated that the nature of the proportionality test would vary depending on the circumstances. Both in articulating the standard of proof and in describing the criteria comprising the proportionality requirement the Court has been careful to avoid the rigid and inflexible standards.

In order to succeed the respondent must show on a "preponderance of probabilities" that the proportionality test set out above has been met by s. 189a(1).

There cannot be any serious doubt that the legislation in question deals with a pressing and substantial concern. The statistics paint a depressing picture of the killing and maiming that results from the operation of motor vehicles on the streets and highways of the nation. The evidence filed vividly demonstrates the validity of the pressing and substantial nature of the concern.

It shows that between 1980 and 1984, the number of accidents reported in Ontario came within the range of 182,000 to almost 200,000. These accidents resulted in the death of well over 1000 persons, as well as injuries to more than 90,000 others, in each of these years. In 1984 alone, the amount of estimated property damage reached close to \$500 million (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1980, 1981, 1982, 1983

été énoncé par le juge en chef Dickson dans l'arrêt *R. c. Oakes*, précité, et de nouveau dans l'arrêt *R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, aux pp. 768 et 769, de la manière suivante:

^a Pour établir qu'une restriction est raisonnable et que sa justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, il faut satisfaire à deux exigences. En premier lieu, l'objectif législatif que la restriction vise à promouvoir doit être suffisamment important pour justifier la suppression d'un droit garanti par la Constitution. Il doit se rapporter à des «préoccupations urgentes et réelles». En second lieu, les moyens choisis pour atteindre ces objectifs doivent être proportionnels ou appropriés à ces fins. La proportionnalité requise, à son tour, comporte normalement trois aspects: les mesures restrictives doivent être soigneusement conçues pour atteindre l'objectif en question, ou avoir un lien rationnel avec cet objectif; elles doivent être de nature à porter le moins possible atteinte au droit en question et leurs effets ne doivent pas empiéter sur les droits individuels ou collectifs au point que l'objectif législatif, si important soit-il, soit néanmoins supplanté par l'atteinte aux droits. La Cour a affirmé que la nature du critère de proportionnalité pourrait varier en fonction des circonstances. Tant dans son élaboration de la norme de preuve que dans sa description des critères qui comprennent l'exigence de proportionnalité, la Cour a pris soin d'éviter de fixer des normes strictes et rigides.

^f Pour avoir gain de cause l'intimée doit démontrer, selon la «prépondérance des probabilités», que le par. 189a(1) respecte le critère de proportionnalité énoncé plus haut.

^g On ne peut sérieusement douter que la mesure législative en question répond à une préoccupation urgente et réelle. Les statistiques projettent une image déprimante des décès et des blessures qui résultent de la conduite de véhicules automobiles sur les rues et les routes du pays. Les éléments de preuve déposés démontrent de façon frappante à quel point la préoccupation est urgente et réelle.

^j Il en ressort que, de 1980 à 1984, le nombre d'accidents rapportés en Ontario est passé d'environ 182 000 à près de 200 000. Ces accidents ont entraîné le décès de plus de 1 000 personnes et ont causé des blessures à plus de 90 000 autres au cours de chacune de ces années. En 1984 seulement, on évalue le montant des dommages causés aux biens à près de 500 millions de dollars (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1980, 1982,

and 1984). These excerpts highlight the potential for killing, for injury and for material destruction which is associated with the operation of automobiles. It is fitting that governmental action be taken to prevent or at least to lessen this carnage on our highways. Proper laws and regulations are necessary to regulate the privilege of driving a motor vehicle on public thoroughfares.

The evidence also reveals a more specific pressing and substantial concern pertaining to particular and precise aspects of driving a motor vehicle. These statistics relate to areas where the probability of accidents can be reduced. They are therefore directly pertinent to the question of random stopping. The mechanical fitness of the vehicle, the possession of a valid licence and proper insurance, and the sobriety of the driver are the three primary and specific areas of concern. Each of the three represents a significant component of the aggregate accident figures. These factors, which are pre-requisites to the safe operation of a motor vehicle, can be readily identified and, if they can be controlled, then accidents causing death and injury will be reduced. It is therefore a very legitimate goal to strive by legislation to control and eradicate those dangerous factors thereby reducing the terrible toll of highway accidents.

The mechanical fitness category comprises, among other things, the working condition of headlights, brakes and seat belts. The statistics concerning the use of seat belts provide an interesting example. The evidence indicates that both drivers and passengers have a much better chance of escaping injury in a car accident when wearing seat belts. In 1984, the likelihood of escaping injury was almost 20 percent better for drivers wearing seat belts. Moreover, the severity of injury was significantly lessened amongst those who did get injured (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984).

In addition, significant weight must be given to the statistical evidence that demonstrates a posi-

1982, 1983 et 1984). Ces extraits soulignent les risques de décès, de blessures et de dommages matériels qui sont associés à la conduite des automobiles. Il est normal que le gouvernement prenne des mesures pour empêcher ou du moins réduire ce carnage sur nos routes. Des lois et des règlements adéquats sont nécessaires pour régir le privilège de la conduite automobile sur les voies publiques.

La preuve révèle également une préoccupation urgente et réelle plus spécifique en ce qui concerne des aspects particuliers et précis de la conduite automobile. Ces statistiques se rapportent à des secteurs où la probabilité d'accidents peut être réduite. Elles sont par conséquent directement applicables à la question des interpellations au hasard. 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 constituent les trois principaux sujets de préoccupation particuliers. Chacun des trois vise une part importante du nombre total d'accidents. Ces facteurs, qui constituent des conditions préalables à la conduite prudente d'un véhicule automobile, peuvent être facilement identifiés et, s'ils peuvent être contrôlés, il y aura alors réduction du nombre d'accidents causant des décès et des blessures. Il s'agit donc d'un but très légitime à atteindre par voie législative de manière à contrôler et à éliminer ces facteurs dangereux et à réduire ainsi le nombre effroyable des victimes d'accidents de la route.

La catégorie du bon état mécanique comprend notamment le bon fonctionnement des phares, des freins et des ceintures de sécurité. Les statistiques concernant le port de la ceinture de sécurité constituent un exemple intéressant. La preuve révèle que les conducteurs et les passagers ont de bien meilleures chances d'éviter d'être blessés dans un accident d'auto lorsqu'ils portent une ceinture de sécurité. En 1984, la probabilité de ne pas être blessés était de presque 20 pour 100 supérieure pour les conducteurs qui portaient une ceinture de sécurité. En outre, la gravité des blessures était sensiblement moindre chez ceux qui avaient été blessés (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984).

De plus, il convient d'accorder beaucoup d'importance à la preuve statistique qui démontre une

tive correlation between unlicensed driving and an increased risk of serious highway accidents. In 1984, for example, there were 330,000 reported automobile accidents in Ontario, 1500 of which resulted in fatalities. Of the total of 330,000, over 6,000 (roughly 2 percent) involved unlicensed drivers. However, in what I consider a truly astounding figure, of the 1,500 fatal accidents, over 100 (or roughly 7 percent) involved unlicensed drivers. In other words, in accidents involving licensed drivers, the probability of fatalities was 214 to 1, while for unlicensed drivers the same probability was 59 to 1. The same type of comparison for insured and uninsured vehicles involved in fatal accidents yielded results which were almost as marked. To drive without proper insurance increases the chances of involvement in fatal accidents from 212 to 1 to 83 to 1 (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984). The statistics for 1982 and 1983 reveal a comparable pattern.

The only method of ensuring that the brakes and seat belts are operational is by stopping and checking vehicles. Of even greater importance is to determine if a driver is licensed and insured. Once again this can only be done by stopping vehicles. The unlicensed driver is a statistically proven menace on the highways. Moreover, such a driver has demonstrated a contempt for the law and an irresponsible attitude as well as a marked propensity to being involved in serious accidents. All users of the highways have an interest in seeing that unlicensed drivers are apprehended and removed from the highway. As well, society as a whole has an interest in reducing the cost of medical, hospital and rehabilitation services which must be provided to accident victims and in minimizing the emotional damage suffered by the victims' families. Surely the preventive medication of requiring drivers to stop provided by s. 189a(1) is preferable to the incurable terminal tragedy represented by the fatal accident victim and the permanently disabled victim. Surely it must be better to permit the random stop and prevent the accident

corrélation indéniable entre la conduite sans permis et un accroissement du risque d'accidents graves de la route. Par exemple, en 1984, 330 000 accidents d'auto ont été rapportés en Ontario, dont 1 500 ont entraîné des pertes de vie. De ce total de 330 000, plus de 6 000 (environ 2 pour 100) impliquaient des conducteurs sans permis. Toutefois, dans ce que je considère comme étant un chiffre vraiment stupéfiant, des 1 500 accidents mortels, plus de 100 (soit environ 7 pour 100) impliquaient des conducteurs sans permis. En d'autres termes, dans le cas des accidents impliquant des conducteurs avec permis, le risque de décès était de 214 contre 1, alors que pour les conducteurs sans permis le même risque était de 59 contre 1. Le même genre de comparaison en ce qui a trait aux véhicules assurés et à ceux non assurés impliqués dans des accidents mortels a donné des résultats qui étaient presque aussi marqués. Conduire sans assurance appropriée fait passer les risques d'implication dans des accidents mortels de 212 contre 1 à 83 contre 1 (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984). Les statistiques relatives aux années 1982 et 1983 indiquent une situation comparable.

L'interception et la vérification des véhicules constituent le seul moyen de vérifier le bon fonctionnement des freins et des ceintures de sécurité. Il est encore plus important de déterminer si un conducteur possède un permis et des assurances. Encore une fois, cela ne peut se faire qu'en interceptant des véhicules. Les statistiques démontrent que le conducteur sans permis constitue une menace sur la route. En outre, un tel conducteur démontre un mépris de la loi et de l'irresponsabilité ainsi qu'une tendance marquée à être impliqué dans des accidents graves. Tous ceux qui circulent sur les routes ont intérêt à ce que les conducteurs sans permis soient arrêtés et chassés de la route. De même, la société dans son ensemble a intérêt à réduire les frais des services médicaux, d'hospitalisation et de réadaptation qui doivent être assurés aux victimes d'accidents ainsi que le préjudice émotionnel causé à leur famille. Il est certain que le remède préventif que prévoit le par. 189a(1) et qui consiste à obliger les conducteurs à s'arrêter est préférable à la tragédie terminale incurable que représentent la victime d'un accident mortel et la

than to deny the right to stop and repeatedly confirm the sad statistics at the morgue and hospital. The majority reasons of United States Supreme Court in *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979), finding random stops unconstitutional, were specifically rejected in *Hufsky*. However, the position on this issue was well put by Rehnquist J. (as he then was) in his dissenting reasons, at p. 666:

The State's primary interest . . . is in traffic safety, not in apprehending unlicensed motorists for the sake of apprehending unlicensed motorists. The whole point of enforcing motor vehicle safety regulations is to remove from the road the unlicensed driver before he demonstrates why he is unlicensed. The [majority of the United States Supreme] Court would apparently prefer that the State check licenses and vehicle registrations as the wreckage is being towed away.

Another facet of the proper legislative goal of safety on the highways is the reduction of impaired driving. The studies on this subject have been well publicized over recent years. Once again, the evidence is overwhelming in its confirmation of the relationship between serious accidents and driving under the influence of alcohol or other drugs. In 1984 the presence of alcohol and drug use as a percentage of the total number of accidents rose from 8 percent for all accidents to 10 percent for accidents involving injuries, and even higher to 31 percent in accidents involving fatalities (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984). This correlation became the justification for widespread campaigns aimed at educating people about impaired driving, and at organized random stop programs like R.I.D.E. in larger centres aimed at reducing the incidence of impaired driving.

In *Hufsky*, *supra*, at p. 636 Le Dain J. wrote these compelling words upon a consideration of

victime handicapée de façon permanente. Il vaut certainement mieux permettre les interpellations au hasard et empêcher qu'un accident ne survienne que refuser le droit d'interpeller et confirmer de façon répétée les tristes statistiques à la morgue et à l'hôpital. Les motifs des juges formant la majorité de la Cour suprême des États-Unis dans l'affaire *Delaware v. Prouse*, 440 U.S. 648 (1979), qui ont conclu à l'inconstitutionnalité des interpellations au hasard, ont été précisément rejetés dans l'arrêt *Hufsky*. Toutefois, la position à l'égard de cette question a été bien exposée par le juge Rehnquist (maintenant Juge en chef) dans ses motifs de dissidence, à la p. 666:

[TRADUCTION] L'intérêt premier de l'État [...] vise la sécurité routière et non l'arrestation d'automobilistes sans permis dans le seul but d'arrêter des automobilistes sans permis. Le but véritable de l'application des règlements en matière de sécurité des véhicules automobiles est de chasser de la route le conducteur sans permis avant qu'il ne démontre les raisons pour lesquelles il ne possède pas de permis. La Cour [suprême des États-Unis à la majorité] préférerait apparemment que l'État vérifie le permis et le certificat d'immatriculation du véhicule pendant que le tas de ferraille est remorqué.

La réduction du nombre de conducteurs en état d'ébriété constitue un autre volet de l'objectif légitime de la loi concernant la sécurité sur les routes. Les études sur ce sujet ont reçu beaucoup de publicité au cours des dernières années. Encore une fois, une preuve écrasante confirme le rapport entre les accidents graves et la conduite sous l'influence de l'alcool ou d'autres drogues. En 1984, le pourcentage du nombre d'accidents dus à la consommation d'alcool ou de drogue est passé de 8 pour 100 de tous les accidents à 10 pour 100 des accidents causant des blessures et même encore plus à 31 pour 100 des accidents mortels (Ontario Motor Vehicle Accident Facts: 1984). Cette corrélation est devenue la justification de vastes campagnes qui visent à éduquer les gens au sujet de l'alcool au volant et comportent des programmes structurés d'interpellations au hasard comme le programme R.I.D.E. dans les centres plus importants, qui ont pour objet de réduire la conduite en état d'ébriété.

Voici les propos convaincants que le juge Le Dain a tenus dans l'arrêt *Hufsky*, précité, à la

this same evidence that was put forward to justify random spot checks:

[It] reinforces the impression of the gravity of the problem of motor vehicle accidents in terms of the resulting deaths, personal injury and property damage, and the overriding importance of the effective enforcement of the motor vehicle laws and regulations in the interests of highway safety. The charts or tables prepared by the respondent from the statistical data in the government reports stress the following points: the relative importance of licence suspension and the effective enforcement of it; the relatively higher proportion of unlicensed and uninsured drivers, by comparison with the proportion of licensed and insured drivers, involved in motor vehicle accidents resulting in death or personal injury; and the relative importance of the motor vehicle offences, including driving without a licence or while under licence suspension or without insurance. . .

In my view these remarks are equally applicable to the random routine checks under consideration in this case. I am satisfied that the legislation at issue (s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act*) and the random stops carried out pursuant to its provisions are designed to deal with and meet a very real "pressing and substantial concern". It now must be seen whether the means chosen is proportional or appropriate to those pressing concerns.

The means chosen is the incidental random spot check, not part of an organized program like R.I.D.E. and not a stop based on some articulable cause. It is now well settled that these latter methods of stopping drivers are justifiable under s. 1. (See *Dedman, supra, Hufsky, supra*, and the lower court judgment in this case, in particular the judgment of Tarnopolsky J.A. of the Court of Appeal.)

In my view the random stop is rationally connected and carefully designed to achieve safety on the highways. The stops impair as little as possible the rights of the driver. In addition, the stops do not so severely trench on individual rights that the

p. 636, après avoir examiné la même preuve qui a été présentée pour justifier les interpellations au hasard effectuées dans le cadre d'un programme de contrôles routiers ponctuels:

[Elle] renforce l'impression de gravité du problème des accidents de la route, en termes de décès, de blessures et de dommages matériels, et appuie l'importance primordiale d'une application efficace des lois et règlements de la circulation automobile, en vue d'assurer la sécurité routière. Les graphiques ou tableaux préparés par l'intimée à partir des données statistiques figurant dans les rapports gouvernementaux soulignent les points suivants: l'importance relative de la suspension du permis et de la répression de la conduite automobile avec permis suspendu; la proportion relativement plus élevée des conducteurs sans permis et sans assurance, par rapport à la proportion des conducteurs titulaires d'un permis et assurés, impliqués dans des accidents de la route ayant causé un décès ou des blessures; et l'importance relative des infractions à la circulation automobile, dont la conduite sans permis, ou avec permis suspendu, ou sans assurance . . .

À mon avis ces observations s'appliquent également aux vérifications de routine effectuées au hasard dont il est question en l'espèce. Je suis convaincu que le texte législatif contesté (le par. 189a(1) du *Code de la route*) et les interpellations au hasard effectuées en application de ses dispositions sont destinées à répondre à tout ce qu'il y a de plus urgent et réel comme préoccupation. Il convient maintenant d'examiner si les moyens choisis sont proportionnels à ces préoccupations urgentes ou s'ils conviennent à celles-ci.

Le moyen choisi est le contrôle routier ponctuel, qui ne fait pas partie d'un programme structuré comme le programme R.I.D.E., et non une interpellation pour un motif précis. Il est maintenant bien établi que ces dernières façons d'interpeller les conducteurs peuvent être justifiées aux termes de l'article premier. (Voir *Dedman*, précité, *Hufsky*, précité, et l'arrêt de la Cour d'appel en l'espèce, en particulier l'opinion du juge Tarnopolsky.)

À mon avis, l'interpellation au hasard a un lien rationnel avec la sécurité sur les routes et est conçue avec soin pour la réaliser. Ces interpellations portent le moins possible atteinte aux droits du conducteur. De plus, les interpellations ne por-

legislative objective is outweighed by the abridgement of the individual's rights.

To begin with, it has been observed that not only is the stopping of vehicles rationally connected to highway safety, it is the sole method of checking a driver's licence and insurance, or the mechanical fitness of a vehicle or whether the driver is impaired. It should be remembered that when penalties are imposed for driving offences, the suspension of the driver's licence often plays a significant role. In addition, with the suspension of the driver's right to drive, society remains protected when the court decides in appropriate cases to impose a lighter jail term to the benefit of the offender. In order for licence suspensions to be effective as a means of punishment, they must be enforceable. To permit those whose licence is suspended to drive creates both a danger to society and fosters a contempt for the law by the ease of infringement. There must be a real element of risk of detection of driving by unlicensed drivers for the suspension of a licence to be an effective remedy. Random stops supply the only effective deterrent.

Deterrence is thus a critical aspect of the routine check. As Rehnquist J. put it in *Delaware v. Prouse*, *supra*, at p. 666, "an unlicensed driver who is not deterred [merely] by the prospect of being involved in a traffic violation or other incident requiring him to produce a license would be deterred by the possibility of being subjected to a spot check." In other words, while a driver might be willing to chance driving without a licence where the factors leading to being caught are more or less within the driver's control, a random routine check is outside of this controllable range and might deter the unlicensed driver from getting behind the wheel.

The evidence indicates that, in 1984, 1 in 37 drivers in the province of Ontario were serving licence suspensions (Ontario Motor Vehicle Acci-

tent pas atteinte assez gravement aux droits individuels pour que la restriction de ces droits l'emporte sur l'objectif de la loi.

a Tout d'abord, on a remarqué que l'interception des véhicules a non seulement un lien rationnel avec la sécurité routière, mais encore qu'il s'agit de la seule façon de vérifier le permis de conduire et l'assurance d'un conducteur, l'état mécanique d'un véhicule ou la sobriété d'un conducteur. Il convient de rappeler que lorsque des peines sont imposées pour des infractions en matière de circulation, la suspension du permis de conduire joue souvent un rôle important. De plus, la société est protégée par la suspension du droit de conduire d'un conducteur et les tribunaux peuvent ainsi, selon l'espèce, imposer des peines d'emprisonnement moins longues à l'avantage du contrevenant. Pour que les suspensions de permis constituent une peine efficace, elles doivent être exécutoires. Permettre de conduire à ceux dont le permis est suspendu crée à la fois un danger pour la société et encourage le non-respect de la loi en facilitant la violation. 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.

f La dissuasion constitue donc un aspect important de la vérification de routine. Comme le juge Rehnquist l'a dit dans l'arrêt *Delaware v. Prouse*, à la p. 666, [TRADUCTION] «un conducteur sans permis qui n'est pas dissuadé [simplement] par la perspective d'être impliqué dans une infraction en matière de circulation ou un autre incident qui l'obligerait à présenter un permis serait dissuadé par la possibilité d'être soumis à un contrôle routier ponctuel». En d'autres termes, un conducteur pourrait être prêt à courir la chance de conduire sans permis lorsque les facteurs susceptibles d'entraîner son arrestation relèvent plus ou moins de son contrôle, alors qu'une vérification de routine au hasard ne relève pas de son contrôle et pourrait dissuader le conducteur sans permis de prendre le volant.

j La preuve révèle qu'en 1984 un conducteur sur 37 en Ontario était sous le coup d'une suspension de permis (Ontario Motor Vehicle Accident Facts:

dent Facts: 1984). With such a large number of suspended drivers in the province, the goal of deterring them from driving illegally necessitates more than just the organized random stop or stop for articulable cause. R.I.D.E. locations are frequently well-known or visible in advance, allowing an offender to avoid the organized stop. Without random routine checks, impaired drivers could easily avoid the consequences of their dangerous misconduct. One commentator has described the routine check as "the predominant pro-active policing technique to deal with drinking drivers": Segal, "*R. v. Hufsky: Random Spot Check Programmes*" (1989) 1 *J.M.V.L.* 34, at p. 44.

To recognize the validity of the random routine check is to recognize reality. In rural areas it will be an impossibility to establish an effective organized program. Yet the driving offences in these areas lead to consequences just as tragic as those that arise in the largest urban centres. Even the large municipal police force will, due to fiscal constraints and shortages of personnel, have difficulty establishing an organized program that would constitute a real deterrent.

From the foregoing, it is readily apparent that there is a rational connection between the routine check and the goal of the empowering provision of the *Highway Traffic Act*.

The next question is whether the routine check impairs the s. 9 right as little as possible. Incompetent driving creates a serious and dangerous hazard to all who use the highways. This has been recognized throughout Canada by legislation which makes it a condition of granting a licence to drive that the applicant demonstrate a minimum standard of competence. It is only those holding a licence who may exercise the right to drive. Even that right is regulated by the provisions of provincial traffic Acts and the *Criminal Code*. If the right to drive can only be exercised by licence holders, then there must be a method by which

1984). Pour dissuader un aussi grand nombre de conducteurs dont le permis a été suspendu dans la province de conduire illégalement, il faut plus qu'une simple interpellation ponctuelle structurée ou une interpellation pour un motif précis. Les endroits prévus pour les arrêts du programme R.I.D.E sont souvent bien connus ou visibles de loin, ce qui permet au contrevenant d'échapper à l'interpellation structurée. Sans vérification ponctuelle de routine, les conducteurs en état d'ébriété pourraient facilement éviter les conséquences de leur conduite dangereuse. Un commentateur a décrit la vérification de routine comme [TRADUCTION] «la principale technique active de maintien de l'ordre en ce qui concerne les conducteurs en état d'ébriété»: Segal, "*R. v. Hufsky: Random Spot Check Programmes*" (1989), 1 *J.M.V.L.* 34, à la p. 44.

Reconnaître la validité de la vérification de routine au hasard, c'est se rendre à la réalité. Dans les régions rurales, il sera impossible de mettre sur pied un programme structuré efficace. Pourtant, les infractions en matière de circulation dans ces régions entraînent des conséquences tout aussi tragiques que dans les plus grands centres urbains. Même les services de police municipaux importants auront, en raison de contraintes financières et d'un manque de personnel, de la difficulté à mettre sur pied un programme structuré qui sera véritablement dissuasif.

Il ressort facilement de ce qui précède qu'il existe un lien rationnel entre la vérification de routine et l'objectif de la disposition habilitante du *Code de la route*.

La question suivante est de savoir si la vérification de routine porte le moins possible atteinte au droit que confère l'art. 9. La conduite de façon incompétente crée un risque grave pour tous ceux qui circulent sur les routes. Cette situation a été reconnue au Canada par la loi qui assortit l'obtention d'un permis de conduire de la condition que le requérant démontre une compétence minimale. Seuls les titulaires d'un permis peuvent exercer le droit de conduire. Même ce droit est réglementé par les dispositions des lois provinciales sur la circulation et par le *Code criminel*. Si le droit de conduire ne peut être exercé que par les titulaires

society can ensure that this requirement is met by all who drive. This same requirement is embodied in many statutes which seek to regulate other activities and products which raise concerns for the safety of others. See, for example, other acts of the Province of Ontario, such as the *Game and Fish Act*, R.S.O. 1980, c. 182, s. 14, and the *Motorized Snow Vehicles Act*, R.S.O. 1980, c. 301, s. 15a, where random stops are allowed without articulable cause. This is also true of Acts regulating environmental protection, farm products, off-road vehicles and potential violators of tobacco and fuel taxes. Licensed activities must be carried out exclusively by licence holders who have demonstrated their competence and their willingness to comply with the fair and reasonable guidelines and requirements that govern all licence holders. There would be no point to requiring licences for those who engage in activities that are potentially dangerous and require a demonstrated degree of skill if there was no means of ensuring that a driver holds a valid licence.

Le Dain J. held in *Hufsky*, *supra*, at pp. 636-37 that "The nature and degree of the intrusion of a random stop for the purposes of the spot check procedure in the present case ... is proportionate to the purpose to be served." This observation is equally applicable to the routine check made in this case. These stops are and must be of relatively short duration, requiring the production of only a few documents. There is a minimal inconvenience caused to the driver. The Canada Police Information Centre (C.P.I.C.) data system accessible to police officers from their police cars ensures the speed and reliability of the process. The driver generally is questioned in his or her own vehicle or at worst, when there is an infraction, in the police cruiser. There is seldom a need to bring the driver to the police station. Nor is there usually a need for intrusive searches of the driver or the vehicle. If they were intrusive, they would probably be subject to challenge as infringing s. 8 of the *Charter*. The routine check impairs the s. 9 guar-

de permis, il doit alors y avoir une méthode qui permette à la société de veiller à ce que cette exigence soit respectée par tous les conducteurs. Cette même exigence se retrouve dans un grand nombre de lois qui visent à réglementer d'autres activités et d'autres produits qui suscitent des craintes pour la sécurité d'autrui. Voir par exemple, d'autres lois de la province de l'Ontario comme la *Loi sur la chasse et la pêche*, L.R.O. 1980, ch. 182, art. 14, et la *Loi sur les motoneiges*, L.R.O. 1980, ch. 301, art. 15a, en vertu desquelles il est permis d'effectuer des interpellations au hasard sans motif précis. C'est également le cas des lois qui régissent la protection de l'environnement, les produits de la ferme, les véhicules tout terrain et les éventuels contrevenants aux taxes sur le tabac et les carburants. Les activités autorisées doivent être exercées exclusivement par les titulaires de permis qui ont démontré leur compétence et leur volonté de se conformer aux directives et aux exigences justes et raisonnables qui régissent tous les titulaires de permis. Il serait inutile d'exiger des permis pour ceux qui exercent des activités qui peuvent être dangereuses et qui exigent un degré de compétence prouvé s'il n'y avait aucun moyen de s'assurer qu'un conducteur détient un permis valide.

Le juge Le Dain a conclu dans l'arrêt *Hufsky*, précité, aux pp. 636 et 637 que «De par sa nature et son degré, l'intrusion que représente l'arrêt au hasard effectué afin de procéder à un contrôle routier ponctuel en l'espèce [...] est proportionnelle à la fin recherchée.» Cette remarque s'applique également à la vérification de routine effectuée en l'espèce. Ces interpellations sont et doivent être relativement brèves et n'exigent la présentation que de quelques documents. L'inconvénient causé au conducteur est minime. Le système de données du Centre d'information de la police canadienne (C.I.P.C.) auquel ont accès les agents de police à partir de leur voiture assure la rapidité et la fiabilité du processus. Le conducteur est généralement interrogé dans sa voiture ou au pire, lorsqu'il a commis une infraction, dans la voiture de police. Il est rarement nécessaire d'amener le conducteur au poste de police. Habituellement, il n'est pas nécessaire non plus d'effectuer une fouille poussée du conducteur ou du véhicule. S'il y avait

antee against arbitrary detention as little as possible.

Finally, it must be shown that the routine check does not so severely trench upon the s. 9 right so as to outweigh the legislative objective. The concern at this stage is the perceived potential for abuse of this power by law enforcement officials. In my opinion, these fears are unfounded. There are mechanisms already in place which prevent abuse. 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*.

There is, as well, ample evidence that similar powers have been legislatively conferred upon police officers in other free and democratic societies regarding the stopping of motor vehicles. See, for example, the provisions in force in the United Kingdom, in the various states in Australia and in New Zealand which lend further support to the proposition that the legislation is not too broad in its scope: *Road Traffic Act, 1972* (U.K.), c. 20, s. 159; *Transport Act, 1962* (New Zealand), No. 135, s. 66; *Road Traffic Act, 1961* (South Australia), No. 50, s. 42; *Traffic Ordinances, 1949-59* (Northern Territory), ss. 46, 48 and 55; *Road Traffic Act, 1974-1982*, (Western Australia), s. 53; *Motor Traffic Acts, 1909-1957* (New South Wales), s. 5(1); *Motor Car Act, 1958* (Victoria), ss. 22, 29 and 40; and *Traffic Act, 1949-1988* (Queensland), ss. 35 and 39.

fouille poussée, elle pourrait probablement faire l'objet de contestation comme portant atteinte à l'art. 8 de la *Charte*. La vérification de routine porte le moins possible atteinte à la garantie de l'art. 9 contre la détention arbitraire.

Finalement, il faut démontrer que la vérification de routine ne porte pas atteinte gravement au droit garanti par l'art. 9 au point de l'emporter sur l'objectif législatif. Ce qui nous préoccupe à ce stade-ci, c'est la perception du risque d'abus de ce pouvoir par les fonctionnaires chargés d'appliquer la loi. À mon avis, ces craintes ne sont pas fondées. Il y a déjà des mécanismes en place pour empêcher les abus. 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 ainsi que 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*.

Il y a également une preuve abondante de pouvoirs similaires conférés par la loi aux agents de police dans d'autres sociétés libres et démocratiques touchant l'interception de véhicules automobiles. Voir, par exemple, les dispositions en vigueur au Royaume-Uni, dans les divers États de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui viennent appuyer davantage l'hypothèse selon laquelle la loi en question n'a pas une portée trop générale: *Road Traffic Act, 1972* (R.-U.), ch. 20, art. 159; *Transport Act, 1962* (Nouvelle-Zélande), n° 135, art. 66; *Road Traffic Act, 1961* (Australie-Méridionale), n° 50, art. 42; *Traffic Ordinances, 1949-59* (Territoire du Nord), art. 46, 48 et 55; *Road Traffic Act, 1974-1982* (Australie-Occidentale), art. 53; *Motor Traffic Acts, 1909-1957* (Nouvelle-Galles du Sud), par. 5(1); *Motor Car Act, 1958* (Victoria), art. 22, 29 et 40; et *Traffic Act, 1949-1988* (Queensland), art. 35 et 39.

In the result, I have concluded that routine checks are a justifiable infringement on the rights conferred by s. 9. It is interesting to observe that McRuer C.J., in his capacity as chairman of the 1968 *Royal Commission Inquiry into Civil Rights*, came to the same conclusion 21 years ago. At pages 730-31 of Report No. 1, vol. 2, he wrote:

It might well be that the police should have greater powers to control and investigate the use of motor vehicles on the highway. A motor vehicle is a dangerous machine. If it is not carefully used, it is a lethal one. It is a convenient vehicle for the commission of crimes of all sorts. Those who take motor vehicles on the highway have no civil right to do so. They may do so only if they hold a licence for that purpose. That requirement is no invasion of civil rights. There is no reason why anyone driving a motor vehicle while on the highway should not be required to show an officer of the law enforcement agencies that he has a licence to do so. If the police have power to question the driver of a motor vehicle for the purpose of verifying his right to drive it, the ownership of the vehicle and the name and address of the owner and driver, there would appear to be little or no need for all the drastic powers of arrest that we have been discussing.

While the concept of what may constitute a violation of civil rights may today be somewhat different, the characterization by McRuer C.J. of the nature of driving and the need to control it are just as valid today as they were then. In order to provide the proper control, society must be able to require that random stops be made without articulable cause and outside of any formal programs.

Conclusion

While the routine check is an arbitrary detention in violation of s. 9 of the *Charter*, the infringement is one that is reasonable and demonstrably justified in a free and democratic society. As a result, s. 189a(1) of the *Highway Traffic Act* is a valid and constitutional legislative enactment. There is no need to read the section down as did Tarnopolsky J.A. in the Court of Appeal or to

En définitive, j'ai conclu que les vérifications de routine constituent une atteinte justifiable aux droits conférés par l'art. 9. Il est intéressant de noter que le juge en chef McRuer, à titre de président de la *Royal Commission Inquiry into Civil Rights* de 1968, est arrivé à la même conclusion il y a 21 ans. Aux pages 730 et 731 du second volume du premier rapport, il écrit:

[TRADUCTION] Il se pourrait bien que la police doive avoir des pouvoirs plus étendus pour exercer un contrôle et enquêter sur l'utilisation des véhicules automobiles sur les routes. Un véhicule automobile est une machine dangereuse qui, si elle n'est pas utilisée avec prudence, peut être mortelle. Il s'agit d'un moyen de locomotion pratique pour la perpétration de crimes de tous genres. Ceux qui conduisent des véhicules automobiles sur la route n'ont aucun droit civil de le faire. Ils ne peuvent le faire que s'ils sont titulaires d'un permis à cette fin. Cette exigence ne constitue pas une atteinte aux droits civils. Il n'y a aucune raison pour laquelle un conducteur d'un véhicule automobile sur la route ne puisse être tenu de démontrer à l'agent d'un organisme chargé d'appliquer la loi qu'il possède un permis à cette fin. Si la police a le pouvoir d'interroger le conducteur d'un véhicule automobile pour vérifier son droit de le conduire, le certificat d'immatriculation du véhicule et le nom et l'adresse du propriétaire et du conducteur, tous les pouvoirs d'arrestation draconiens dont nous avons discuté paraîtraient peu ou pas nécessaires.

Bien que le concept de ce qui peut constituer une violation des droits civils puisse être quelque peu différent de nos jours, la qualification par le juge en chef McRuer de la nature de la conduite et la nécessité de la contrôler sont aussi valides aujourd'hui qu'elles l'étaient à ce moment-là. Afin d'assurer un contrôle approprié, la société doit être en mesure d'exiger que des interpellations au hasard soient effectuées sans motif précis et en dehors de tout programme formel.

Conclusion

Bien que la vérification de routine soit une détention arbitraire contrairement à l'art. 9 de la *Charte*, l'atteinte est raisonnable et peut être justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique. Par conséquent, le par. 189a(1) du *Code de la route* constitue une disposition législative valide et constitutionnelle. Il n'est pas nécessaire de donner à l'article une interprétation atténuée comme l'a

qualify it in any way. Having come to this result, it is not necessary to deal with the arguments raised under s. 24(2).

The answers to the constitutional questions posed are:

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. programme?

Answer: 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, is not inconsistent with ss. 7 or 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* but is inconsistent with s. 9.

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*?

Answer: Section 189a(1) of the *Highway Traffic Act* can be justified pursuant to s. 1 of the *Charter*.

The appeal is therefore dismissed.

Appeal dismissed.

Solicitor for the appellant: Morris Manning, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Attorney General for Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: John C. Tait, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: The Department of the Attorney General of Nova Scotia, Halifax.

fait le juge Tarnopolsky de la Cour d'appel ni d'en restreindre la portée d'aucune façon. Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire de traiter des arguments fondés sur le par. 24(2).

Voici les réponses aux questions constitutionnelles:

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.?

Réponse: 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, n'est pas incompatible avec les art. 7 ou 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais est incompatible avec l'art. 9.

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*?

Réponse: Le paragraphe 189a(1) du *Code de la route* est justifiable en vertu de l'article premier de la *Charte*.

Par conséquent, le pourvoi est rejeté.

Pourvoi rejeté.

Procureur de l'appelant: Morris Manning, Toronto.

Procureur de l'intimée: Le procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Le ministère du procureur général de la Nouvelle-Écosse, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Attorney General for New Brunswick, Fredericton.

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

Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le procureur général du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

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