

Robert B. Dedman *Appellant*;

and

Her Majesty The Queen *Respondent*;

and

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

File No.: 16726.

1984: October 9; 1985: July 31.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
ONTARIO

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

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

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

Robert B. Dedman *Appellant*;

et

^a **Sa Majesté La Reine** *Intimée*;

et

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

N° du greffe: 16726.

1984: 9 octobre; 1985: 31 juillet.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cases cited

By the majority

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

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

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

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

Jurisprudence

Citée par la majorité

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

By the minority

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

Statutes and Regulations Cited

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

Authors Cited

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

Citée par la minorité

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

Lois et règlements cités

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

Doctrines citée

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

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

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

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

Murray D. Segal, for the respondent.

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

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

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

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

I. Facts and Procedural History

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

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

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

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

Murray D. Segal, pour l'intimée.

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

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

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

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

I. Les faits et l'historique des procédures

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

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

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

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

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

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

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

Criminal Code and the appellant departed.

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

The appellant was granted leave to appeal to this Court.

II. Issues

This appeal raises two issues:

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

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

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

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

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

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

II. Les questions en litige

Le présent pourvoi soulève deux questions:

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

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

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

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

III. Lawfulness of Random Vehicle Stops

A. *Statutory Authority*

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

B. *Common Law Authority*

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

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

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

III. Le caractère légal des arrêts de véhicules au hasard

b A. *Le pouvoir en vertu de la loi*

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

B. *Le pouvoir en vertu de la common law*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Emphasis added.)

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

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

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

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

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

(C'est moi qui souligne.)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

magnified when the individual is detained, not under any suspicion directed at the driver personally, but on the simple chance of where he or she happens to be driving. To conclude that this action of the police was authorized would run contrary to the long-standing protection accorded individual liberty by the common law and erode the individual's fundamental right to be free from arbitrary interference.

With respect, the majority of the Court departs firm ground for a slippery slope when they authorize an otherwise unlawful interference with individual liberty by the police, solely on the basis that it is reasonably necessary to carry out general police duties. The objection to a random stop made without any grounds for suspicion or belief that the particular driver has committed or is committing an offence goes far beyond the unpleasant psychological effects produced for the innocent driver. Even if these would tend to be minimized by the well-publicized nature of the R.I.D.E. program, the erosion of individual liberty with its ultimately detrimental effect on the freedom of all members of society would remain.

Furthermore, the fact that driving a motor vehicle is a licensed activity subject to regulation and control in the interests of safety is irrelevant to police power if the conditions for licensing have been met and are adhered to; the curtailment of liberty by the police in no way flows from the fact of licensing or any other regulation. The right to circulate on the highway is not limited to freedom from unreasonable interference by the police; it exists unfettered except in so far as it is curtailed by law.

The conclusion that random stops by police under the R.I.D.E. program are illegal at common law is supported by academic comment on the point. Professor Cohen in "The Investigation of Offences and Police Powers", *supra*, has stated at p. 562:

L'abus est encore pire et l'atteinte à l'autonomie individuelle est amplifiée lorsque le conducteur est détenu non par suite d'un soupçon se rapportant à lui personnellement, mais uniquement en raison de l'endroit où il se trouve à conduire. Conclure que cette action de la police était permise irait à l'encontre de la protection accordée depuis longtemps à la liberté individuelle par la *common law* et aurait pour effet de miner le droit fondamental de chaque personne d'être protégée contre les atteintes arbitraires.

Avec égards, la Cour à la majorité s'aventure sur un terrain glissant lorsqu'elle autorise la police à commettre une atteinte par ailleurs illégale à la liberté individuelle, pour le seul motif que cela est raisonnablement nécessaire à l'accomplissement des devoirs généraux des policiers. L'objection à un arrêt au hasard effectué sans aucune raison de soupçonner ou de croire que le conducteur en question a commis ou est en train de commettre une infraction va beaucoup plus loin que les effets psychologiques déplaisants subis par le conducteur innocent. Même si ces effets tendent à être minimisés par la grande publicité donnée à la nature du programme R.I.D.E., il reste qu'il y a diminution de la liberté individuelle avec l'effet préjudiciable que cela a finalement sur la liberté de tous les membres de la société.

En outre, le fait que la conduite d'un véhicule à moteur soit une activité qui nécessite un permis et qui est assujettie à une réglementation et à un contrôle pour favoriser la sécurité n'a rien à voir avec les pouvoirs de la police si les conditions du permis ont été remplies et sont respectées; ni l'octroi de permis, ni un autre règlement n'accorde aux policiers le pouvoir de réduire ainsi la liberté. Le droit de circuler sur une route ne se limite pas à la protection contre toute entrave déraisonnable exercée par la police; il est absolu sauf dans la mesure où il est restreint par la loi.

La doctrine appuie la conclusion que les arrêts effectués au hasard par les agents de police dans le cadre du programme R.I.D.E. sont illégaux en *common law*. Le professeur Cohen, dans «The Investigation of Offences and Police Powers», précité, affirme à la p. 562:

In theory, then, the police have no general power which permits them to stop and detain individuals *at random*, whether such action be for the purpose of conducting a search, proceeding with an interrogation, or compelling citizens to identify themselves. The exercise of the power must pertain to a specific investigation and be based upon reasonable grounds, or it must be expressly and specifically authorized by legislation. These constraints are the mechanism whereby the state ensures that official action will not be arbitrary.

Viewed in this fashion, an administrative scheme to validate random discretionary intrusions upon individual liberty such as those "authorized" under Ontario's R.I.D.E. programme cannot be characterized as other than arbitrary. No legislation expressly conferred a power upon police officers to stop motor vehicles at random in order to search out intoxicated motorists. A laudable social purpose is not enough to clothe the exercise with legality.

See also Humphrey, "Abuse of Their Powers by the Police," [1979] *L.S.U.C. Special Lectures: Abuse of Power* 557; Honsberger, "The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police," *supra*, at p. 25.

It follows from what I have said that the appellant, when requested to stop his motor vehicle by a signal from the police officer, was under no duty to stop and submit to investigation: see *Moore v. The Queen, supra, Rice v. Connolly, supra, and Hoffman v. Thomas, supra*. The absence of a duty to stop turns upon the fact that, in the circumstances of this case, the police lacked lawful authority, either statutory or common law, for the request to stop.

It would be a mistake, however, to interpret this opinion as suggesting that motorists or other members of the public are free to disregard the directions of police officers. As Maloney J. noted, there are innumerable valid reasons, perhaps unapparent at the time, for which the police may quite properly stop a motor vehicle or a person, both under statute and at common law. Even where a member of the public questions the authority of the police, it will generally be in the interests of public order and all concerned that he or she obey the police command. Any doubt which remains may be

[TRADUCTION] En théorie, alors, la police n'a pas le pouvoir général d'arrêter et de détenir des personnes *au hasard*, que ce soit dans le but d'effectuer une recherche, de procéder à un interrogatoire ou de forcer les citoyens à s'identifier. L'exercice du pouvoir doit se rapporter à une enquête précise et se fonder sur des motifs raisonnables, ou bien il doit être expressément et précisément autorisé par la loi. Ces limites constituent le mécanisme par lequel l'État s'assure que les actes des représentants de la loi ne seront pas arbitraires.

Vu sous cet angle, on ne peut que qualifier d'arbitraire un plan administratif qui sanctionne des atteintes discrétionnaires faites au hasard à la liberté individuelle comme celles qui sont «permises» dans le cadre du programme R.I.D.E. de l'Ontario. Aucune loi ne confère expressément aux agents de police le pouvoir de faire stopper au hasard des véhicules à moteur afin de découvrir des conducteurs en état d'ébriété. Un objet social louable ne suffit pas à revêtir ces actes d'un caractère légal.

Voir aussi Humphrey, «Abuse of Their Powers by the Police», [1979] *L.S.U.C. Special Lectures: Abuse of Power* 557; Honsberger, «The Power of Arrest and the Duties and Rights of Citizens and the Police», précité, à la p. 25.

Il découle de ce que j'ai dit que, lorsque l'agent de police lui a fait signe de stopper son véhicule à moteur, l'appelant n'était nullement obligé de s'arrêter et de se soumettre à une enquête: voir les arrêts *Moore c. La Reine, Rice v. Connolly* et *Hoffman v. Thomas*, précités. L'absence d'obligation de s'arrêter repose sur le fait que, dans les circonstances de l'espèce, l'agent de police n'avait pas le pouvoir légal, que ce soit en vertu de la loi ou en vertu de la *common law*, de demander d'arrêter.

Cependant, il serait erroné d'interpréter cette opinion comme voulant dire que les automobilistes ou les autres citoyens sont libres de passer outre aux ordres des agents de police. Comme le juge Maloney l'a souligné, il existe d'innombrables raisons valables, peut-être non manifestes à ce moment-là, pour lesquelles un agent de police peut tout à fait à juste titre demander à un automobiliste ou à une personne de s'arrêter, à la fois en vertu de la loi et en vertu de la *common law*. Même si un citoyen doute de la compétence de l'agent de police, il est en général dans l'intérêt de

resolved in later proceedings, if necessary. Society as a whole bears responsibility for the maintenance of law and order; co-operation between the public and the police is essential to the effective fulfilment of the already difficult tasks performed by the police.

I conclude that, without validly enacted legislation to support them, the random stops by the police under the R.I.D.E. program are unlawful. In striving to achieve one desirable objective, the reduction of the death and injury that occurs each year from impaired driving, we must ensure that other, equally important, social values are not sacrificed. Individual freedom from interference by the state, no matter how laudable the motive of the police, must be guarded zealously against intrusion. Ultimately, this freedom is the measure of everyone's liberty and one of the corner-stones of the quality of life in our democratic society.

IV. The Charge Under Section 234.1(2)

Since, in my view, the random vehicle stop was unlawful for lack of statutory or common law authority, it is necessary to consider whether the appellant may nonetheless be convicted of the offence under s. 234.1(2) of the *Criminal Code* with which he was charged. Subsections 234.1(1) and (2) read:

234.1 (1) Where a peace officer reasonably suspects that a person who is driving a motor vehicle or who has the care or control of a motor vehicle, whether it is in motion or not, has alcohol in his body, he may, by demand made to that person, require him to provide forthwith such a sample of his breath as in the opinion of the peace officer is necessary to enable a proper analysis of his breath to be made by means of an approved roadside screening device and, where necessary, to accompany the peace officer for the purpose of enabling such a sample of his breath to be taken.

(2) Every one who, without reasonable excuse, fails or refuses to comply with a demand made to him by a peace officer under subsection (1) is guilty of an indict-

l'ordre public et de toutes les personnes intéressées qu'il obtempère à l'ordre de l'agent. Si le doute persiste, il pourra être dissipé dans des procédures ultérieures, si nécessaire. C'est la société en général qui est responsable du maintien de l'ordre public; la coopération entre le grand public et les forces policières est essentielle à l'accomplissement efficace des tâches déjà difficiles qui incombent à ces dernières.

Je conclus qu'en l'absence d'une loi habilitante valablement adoptée les arrêts faits au hasard par la police dans le cadre du programme R.I.D.E. sont illégaux. En s'efforçant de réaliser un objectif souhaitable, savoir la réduction des décès et des blessures qu'entraîne chaque année la conduite avec facultés affaiblies, nous devons prendre garde de ne pas sacrifier d'autres valeurs sociales également importantes. Aussi louable que soit le mobile des policiers, il faut continuer de protéger avec vigueur les citoyens contre toute entrave exercée par l'État. En définitive, cette protection détermine la liberté de tous et est une des pierres angulaires de la qualité de la vie dans notre société démocratique.

IV. L'accusation portée en vertu du paragraphe 234.1(2)

Puisque, à mon avis, l'arrêt de véhicules au hasard était illégal en raison de l'absence de pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law*, il faut examiner si l'appelant peut quand même être déclaré coupable de l'infraction décrite au par. 234.1(2) du *Code criminel*, dont il est accusé. Les paragraphes 234.1(1) et (2) sont ainsi conçus:

234.1 (1) L'agent de la paix qui a des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans le sang du conducteur d'un véhicule à moteur ou de celui qui en a la garde à l'arrêt, peut lui demander de lui soumettre sur-le-champ tout échantillon d'haleine qu'il estime nécessaire pour procéder à une analyse convenable au moyen d'un alcooltest approuvé et de le suivre, si nécessaire, pour permettre de prélever cet échantillon.

(2) Quiconque, sans excuse raisonnable, refuse de donner l'échantillon prévu au paragraphe (1) est coupable d'un acte criminel ou d'une infraction punissable sur

able offence or an offence punishable on summary conviction and is liable

(a) for a first offence, to a fine of not more than two thousand dollars and not less than fifty dollars or to imprisonment for six months or to both;

(b) for a second offence, to imprisonment for not more than one year and not less than fourteen days; and

(c) for each subsequent offence, to imprisonment for not more than two years and not less than three months.

On appeal to the Ontario Supreme Court, Maloney J. held that the random stop was unlawful. In his opinion, this gave the appellant a reasonable excuse for failing to comply with the s. 234.1(2) demand. His conclusion, reached after reviewing the relevant authorities, including *Brownridge v. The Queen*, [1972] S.C.R. 926, *Rilling v. The Queen*, [1976] 2 S.R.C. 183, and *Taraschuk v. The Queen*, [1977] 1 S.R.C. 385, is best expressed in his own words:

After anxious consideration I hold that in the circumstances of this case, in which the police officer made a wholly arbitrary and random stop as part of the R.I.D.E. programme, there exists a reasonable excuse for failing to comply with the demand made under s. 234.1 of the *Criminal Code*. The best of intentions on the part of the police cannot authorize an act which is not otherwise permitted in law. I have found that the stop involved an unjustified interference with the personal liberty of the accused. The police officer was acting in excess of his powers and was not acting in the execution of his duty when he required the accused to stop his motor vehicle. A refusal to conclude that such circumstances afford a reasonable excuse within the meaning of s. 234.1(2) of the *Criminal Code* would rob these findings of any legal significance and would result in mere lip service being paid to the right of a law abiding citizen who is above reproach to peacefully go about his own affairs free from being stopped, questioned and interfered with by the police for no apparent reason.

In the Ontario Court of Appeal, Martin J.A. dealt briefly with the charge under s. 234.1(2). He held that the demand to provide a breath sample was validly made and therefore the appellant had no reasonable excuse for failure to comply. This

déclaration sommaire de culpabilité et est passible

a) pour la première infraction, d'une amende de cinquante à deux mille dollars et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces peines;

b) pour la deuxième infraction, d'un emprisonnement de quatorze jours à un an; et

c) pour chaque infraction subséquente, d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

Lors de l'appel devant la Cour suprême de l'Ontario, le juge Maloney a statué que l'arrêt au hasard était illégal. À son avis, cela fournissait à l'appellant une excuse raisonnable pour refuser d'obtempérer à la demande faite en vertu du par. 234.1(2). La conclusion à laquelle il arrive après avoir examiné la jurisprudence pertinente, dont les arrêts *Brownridge c. La Reine*, [1972] R.C.S. 926, *Rilling c. La Reine*, [1976] 2 R.C.S. 183, et *Taraschuk c. La Reine*, [1977] 1 R.C.S. 385, est la mieux exprimée dans ses propres termes:

[TRADUCTION] Après un examen minutieux, j'estime que, dans les circonstances de l'espèce où l'agent de police a fait arrêter des véhicules d'une manière totalement arbitraire et au hasard dans le cadre du programme R.I.D.E., il existe une excuse raisonnable pour refuser d'obtempérer à la demande faite en vertu de l'art. 234.1 du *Code criminel*. Bien que les policiers aient été animés des meilleures intentions, cela ne peut leur permettre d'accomplir un acte qui, par ailleurs, n'est pas autorisé par la loi. J'ai conclu que l'arrêt du véhicule de l'accusé a comporté une entrave injustifiée à sa liberté personnelle. L'agent de police excédait ses pouvoirs et n'agissait pas dans l'exécution de son devoir lorsqu'il a demandé à l'accusé de stopper son véhicule à moteur. Refuser de conclure que ces circonstances fournissent une excuse raisonnable au sens du par. 234.1(2) du *Code criminel* enlèverait à ces conclusions toute importance sur le plan juridique et aurait pour résultat de ne reconnaître que pour la forme le droit d'un citoyen respectueux des lois et sans reproche de vaquer en paix à ses occupations sans être arrêté, interrogé ou entravé par la police pour aucune raison apparente.

En Cour d'appel de l'Ontario, le juge Martin a examiné brièvement l'accusation portée en vertu du par. 234.1(2). Il a statué que la demande d'échantillon d'haleine a été faite valablement et que, par conséquent, l'appellant n'avait aucun

conclusion followed from his earlier conclusion that the police officer, in enforcing the R.I.D.E. program, was lawfully carrying out his general duties because the appellant had stopped voluntarily.

The appellant argues that, absent statutory and common law authority to stop motor vehicles at random, a motorist who has been stopped at a random spot check has, in law, a reasonable excuse for failing or refusing to supply a sample of his breath within the meaning of s. 234.1(2). The appellant's submission is that the police officer lacked reasonable and probable cause to make a demand for a sample of breath and this constituted a reasonable excuse.

The respondent replies that, even absent statutory or common law authority for the random stop, the appellant may still be found guilty for failing or refusing to comply with the s. 234.1(2) demand. In particular, the Crown submits that the appellant had no reasonable excuse for failing or refusing to comply with the demand. While the stop may have been random, the demand was not. Section 234.1(1) speaks of a reasonable suspicion of alcohol in the body, not reasonable and probable cause for the demand. The relevant facts are that as a result of smelling alcohol on the accused's breath, the officer formed a reasonable suspicion that the accused, who was then driving or in care or control of his motor vehicle, had alcohol in his body. Furthermore, the respondent urges, there is no requirement, as there is in the English road traffic legislation, that the suspicion of alcohol in the body exist prior to the vehicle being stopped, bearing in mind the wording of s. 234.1(1): "whether it [the motor vehicle] is in motion or not".

In my opinion, this case is indistinguishable in principle from the cogent and persuasive decision of the House of Lords in *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753, and should be resolved in the same manner. The Law Lords concluded that the police officer was not acting lawfully when he

motif raisonnable de ne pas y obtempérer. Cette conclusion faisait suite à celle que l'agent de police, en appliquant le programme R.I.D.E., accomplissait légalement ses devoirs généraux a parce que l'appellant avait arrêté volontairement son véhicule.

L'appellant prétend qu'en l'absence du pouvoir, en vertu de la loi ou de la *common law*, d'arrêter b au hasard des véhicules à moteur, un automobiliste arrêté au hasard à un point de vérification a, en droit, une excuse raisonnable au sens du par. 234.1(2) pour refuser de fournir un échantillon d'haleine. Selon l'appellant, l'agent de police c n'avait aucun motif raisonnable et probable de faire la demande d'échantillon d'haleine, et cela constitue une excuse raisonnable.

L'intimée réplique que, même en l'absence du d pouvoir, en vertu de la loi ou de la *common law*, d'arrêter un véhicule au hasard, l'appellant peut tout de même être déclaré coupable de refus ou d'omission d'obtempérer à la demande fondée sur le par. 234.1(2). Plus particulièrement, le ministre e public prétend que l'appellant n'avait aucune excuse raisonnable pour omettre ou refuser d'obtempérer à la demande. Bien que l'arrêt ait pu être effectué au hasard, la demande, elle, ne l'a pas été. f Le paragraphe 234.1(1) parle de raisons de soupçonner la présence d'alcool dans le sang, et non d'un motif raisonnable et probable pour effectuer la demande. En l'espèce, l'odeur d'alcool dans l'haleine de l'accusé a fait naître chez l'agent un g soupçon raisonnable que l'accusé, qui conduisait alors un véhicule à moteur, ou l'avait sous sa garde, avait de l'alcool dans le sang. De plus, l'intimée invoque qu'il n'est pas nécessaire, comme cela l'est dans la loi de la circulation routière h britannique, que le soupçon de présence d'alcool dans le sang existe avant que le véhicule ait été arrêté, et ce, en raison du libellé du par. 234.1(1): «du conducteur d'un véhicule à moteur ou de celui i qui en a la garde à l'arrêt».

À mon avis, la présente affaire ne diffère pas en principe de la décision logique et convaincante rendue par la Chambre des lords dans l'affaire *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753, et elle doit être tranchée de la même manière. Les lords juges ont conclu que l'agent de police agissait

required Beardmore to undergo the breath test, since the *Road Traffic Act 1972* (U.K.), which empowered the police officer to request the sample, did not expressly empower him to trespass to make the demand. Thus, the requirement to provide a sample of breath had not been lawfully made and was invalid. As a result, Beardmore could not be convicted of refusal. See page 756 *per* Lord Diplock; pp. 759-60 *per* Lord Edmund-Davies.

In the case at bar, the random stop was not authorized by statute, either federal or provincial. I have already given my reasons for concluding it was equally unauthorized at common law and that the police officer could not have been acting in the lawful execution of his duty. While I have not considered whether the conduct of a police officer who detains a motorist under the R.I.D.E. could be characterized as tortious, as the conduct of the police was considered to be in *Morris v. Beardmore*, it was nonetheless unlawful, due to the absence of legal authority.

In my opinion, applying the reasoning of the House of Lords in *Morris v. Beardmore*, the demand for a sample of breath was not lawfully made because the police officer, having randomly stopped the appellant and arbitrarily detained him, was not acting lawfully at the time of the demand. Accordingly, the demand under s. 234.1(1) was invalid and the appellant cannot be convicted of failing or refusing, without reasonable excuse, to comply with a demand for a sample of breath contrary to s. 234.1(2).

It is not necessary to examine the question of reasonable excuse under s. 234.1(2) or the authorities on the point in this Court: see *Brownridge v. The Queen, supra*; *Rilling v. The Queen, supra*; and *Taraschuk v. The Queen, supra*. The demand in the present case was unlawful and invalid. The most fundamental condition for the section's operation, namely, that the police officer be acting lawfully in the execution of his duty at the time of the demand, is absent and the appellant need not adduce any excuse for failing to comply. See

illégalement lorsqu'il a demandé à Beardmore de se soumettre à un test d'haleine puisque la *Road Traffic Act 1972* (U.K.), qui l'habilitait à demander un échantillon, ne lui permettait pas expressément d'entrer illégalement sur la propriété d'autrui pour faire la demande. Ainsi, la demande de fournir un échantillon d'haleine n'avait pas été faite légalement et était invalide. En conséquence, Beardmore ne pouvait être déclaré coupable de refus. Voir à la page 756, lord Diplock; pp. 759 et 760, lord Edmund-Davies.

En l'espèce, l'arrêt au hasard n'était pas autorisé par une loi, que ce soit une loi fédérale ou une loi provinciale. J'ai déjà donné les motifs pour lesquels j'ai conclu que cela n'était pas non plus autorisé en *common law* et que l'agent de police ne pouvait avoir agi dans l'exécution légale de son devoir. Bien que je n'aie pas examiné si la conduite d'un agent de police qui détient un automobiliste dans le cadre du programme R.I.D.E. peut être qualifiée de délictueuse, comme la conduite du policier l'a été dans l'arrêt *Morris v. Beardmore*, elle était néanmoins illégale en raison de l'absence de pouvoir légal.

À mon avis, si l'on applique le raisonnement de la Chambre des lords dans l'arrêt *Morris v. Beardmore*, la demande d'échantillon d'haleine n'a pas été faite légalement parce que l'agent de police, en arrêtant l'appelant au hasard et en le détendant d'une manière arbitraire, n'agissait pas légalement au moment de la demande. Par conséquent, la demande fondée sur le par. 234.1(1) était invalide et l'appelant ne peut être déclaré coupable d'avoir refusé, sans excuse raisonnable, d'obtempérer à une demande d'échantillon d'haleine, contrairement au par. 234.1(2).

Il n'est pas nécessaire d'examiner la question de l'excuse raisonnable prévue au par. 234.1(2) ni les arrêts de cette Cour sur cette question: voir les arrêts *Brownridge c. La Reine*, *Rilling c. La Reine* et *Taraschuk c. La Reine*, précités. La demande en l'espèce était illégale et invalide. La condition la plus fondamentale pour appliquer l'article, c.-à-d. que l'agent de police agisse légalement dans l'exécution de son devoir au moment de la demande, est donc absente et l'appelant n'a pas à fournir d'excuse pour avoir refusé d'y obtempérer. Voir l'arrêt

Morris v. Beardmore, supra, at p. 764 per Lord Scarman; also Lord Edmund-Davies at p. 761 and Lord Roskill at pp. 766-67.

The charge under s. 234.1(2) should be dismissed.

V. Conclusion

I would allow the appeal and restore the appellant's acquittal. The appellant should have his costs in the Ontario Supreme Court, as ordered by Maloney J., on a solicitor and client basis. He should also have his costs in the Ontario Court of Appeal and in this Court on both the application for leave to appeal and on the appeal.

The judgment of McIntyre, Lamer, Wilson and Le Dain JJ. was delivered by

LE DAIN J.—This appeal raises the following questions:

1. Whether the random stop by a police officer of the appellant's motor vehicle, as part of a program to reduce impaired driving, was unlawful as having been made without statutory or common law authority, despite the appellant's compliance with the signal to stop, and
2. If so, whether the unlawful character of the stop required the dismissal of the charge that the appellant failed or refused, without reasonable excuse, to comply with the demand, made after he stopped and was engaged in conversation by the police officer, that he provide a sample of breath into a roadside screening device, pursuant to s. 234.1(1) of the *Criminal Code*.

The appeal is by leave of this Court from the judgment of the Ontario Court of Appeal on May 19, 1981, 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59, allowing an appeal from the judgment of Maloney J. on December 19, 1980, 55 C.C.C. (2d) 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142, which dismissed an appeal by way of stated case from the judgment of Provincial Court Judge Charles on May 15, 1980, 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233, acquitting the appellant of the charge of failing or refusing, without reasonable excuse, to comply

Morris v. Beardmore, précité, à la p. 764, lord Scarman; voir aussi lord Edmund-Davies à la p. 761 et lord Roskill aux pp. 766 et 767.

L'accusation portée en vertu du par. 234.1(2) est rejetée.

V. Conclusion

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'acquittal de l'appelant. L'appelant a droit à ses dépens en Cour suprême de l'Ontario comme entre avocat et client, ainsi que l'a ordonné le juge Maloney. Il a également droit à ses dépens en Cour d'appel de l'Ontario et en cette Cour tant pour la demande d'autorisation de pourvoi que pour le pourvoi lui-même.

Version française du jugement des juges McIntyre, Lamer, Wilson et Le Dain rendu par

LE JUGE LE DAIN—Le présent pourvoi soulève les questions suivantes:

1. L'arrêt du véhicule de l'appelant, fait au hasard par un agent de police dans le cadre d'un programme de promotion de la sobriété au volant, est-il illégal parce qu'il n'existe aucun pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law* à cet égard même si l'appelant a obéi au signal d'arrêt? et
2. Dans l'affirmative, le caractère illégal de l'arrêt exige-t-il le rejet de l'accusation portée contre l'appelant d'avoir omis ou refusé, sans excuse raisonnable, après s'être arrêté et avoir engagé la conversation avec l'agent de police, de fournir un échantillon d'haleine pour une analyse sur place au moyen d'un alcootest conformément au par. 234.1(1) du *Code criminel*?

Le pourvoi, autorisé par cette Cour, attaque un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario rendu le 19 mai 1981, 59 C.C.C. (2d) 97, 122 D.L.R. (3d) 655, 32 O.R. (2d) 641, 23 C.R. (3d) 228, 10 M.V.R. 59, qui a accueilli l'appel d'une décision du juge Maloney rendue le 19 décembre 1980, 55 C.C.C. (2d) 97, 118 D.L.R. (3d) 425, 30 O.R. (2d) 555, 23 C.R. (3d) 203, 8 M.V.R. 142, laquelle rejetait un appel par voie d'exposé de cause d'une décision du juge Charles de la Cour provinciale rendue le 15 mai 1980, 55 C.C.C. (2d) 98, 118 D.L.R. (3d) 427, 30 O.R. (2d) 557, 15 C.R. (3d) 261, 6 M.V.R. 233; ce dernier avait acquitté l'appelant de l'accusation d'avoir omis ou

with a demand to supply a sample of breath, contrary to s. 234.1(2) of the *Criminal Code*.

Subsections (1) and (2) of s. 234.1 of the *Criminal Code* provide:

234.1 (1) Where a peace officer reasonably suspects that a person who is driving a motor vehicle or who has the care or control of a motor vehicle, whether it is in motion or not, has alcohol in his body, he may, by demand made to that person, require him to provide forthwith such a sample of his breath as in the opinion of the peace officer is necessary to enable a proper analysis of his breath to be made by means of an approved road-side screening device and, where necessary, to accompany the peace officer for the purpose of enabling such a sample of his breath to be taken.

(2) Every one who, without reasonable excuse, fails or refuses to comply with a demand made to him by a peace officer under subsection (1) is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction and is liable

(a) for a first offence, to a fine of not more than two thousand dollars and not less than fifty dollars or to imprisonment for six months or to both;

(b) for a second offence, to imprisonment for not more than one year and not less than fourteen days; and

(c) for each subsequent offence, to imprisonment for not more than two years and not less than three months.

I

On February 4, 1980 the appellant was signalled by a police officer to stop his vehicle. The stop was ordered, not because of the manner in which the appellant was driving or because of reasonable suspicion that he had alcohol in his body or reasonable and probable grounds for believing that he had committed or was committing a criminal offence, but as part of a random vehicle stop program referred to as "R.I.D.E." and described in the stated case as follows:

The R.I.D.E. programme involves police officers going to a location where they believe there has been a high incidence of impaired driving or alcohol-related accidents. Vehicles are requested to pull over on a random basis. Drivers are asked to produce valid driver's

refusé, sans excuse raisonnable, de se conformer à une demande de donner un échantillon d'haleine, en contravention du par. 234.1(2) du *Code criminel*.

^a Les paragraphes (1) et (2) de l'art. 234.1 du *Code criminel* sont ainsi conçus:

234.1 (1) L'agent de la paix qui a des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans le sang du conducteur d'un véhicule à moteur ou de celui qui en a la garde à l'arrêt, peut lui demander de lui soumettre sur-le-champ tout échantillon d'haleine qu'il estime nécessaire pour procéder à une analyse convenable au moyen d'un alcooltest approuvé et de le suivre, si nécessaire, pour permettre de prélever cet échantillon.

(2) Quiconque, sans excuse raisonnable, refuse de donner l'échantillon prévu au paragraphe (1) est coupable d'un acte criminel ou d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité et est passible

^e a) pour la première infraction, d'une amende de cinquante à deux mille dollars et d'un emprisonnement de six mois, ou de l'une de ces peines;

b) pour la deuxième infraction, d'un emprisonnement de quatorze jours à un an; et

^f c) pour chaque infraction subséquente, d'un emprisonnement de trois mois à deux ans.

I

^g Le 4 février 1980, un agent de police a fait signe à l'appellant d'arrêter son véhicule. Il n'a pas ordonné d'arrêter à cause de la façon dont l'appellant conduisait ou parce qu'il avait des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans le sang de l'appellant, ni à cause de l'existence de motifs raisonnables et probables de croire qu'il avait commis ou était en train de commettre une infraction criminelle, mais dans le cadre d'un programme d'arrêt de véhicules au hasard appelé «R.I.D.E.» et décrit dans l'exposé de cause de la façon suivante:

[TRADUCTION] Dans l'application du programme R.I.D.E, les agents de police choisissent un endroit où ils croient qu'il y a un nombre élevé de conducteurs aux facultés affaiblies ou d'accidents causés par l'alcool. Ils arrêtent des conducteurs de véhicules choisis au hasard.

licences. Police officers are also told to ask for proof of insurance, note the condition of the vehicle and the driver.

R.I.D.E. officers are equipped with approved roadside screening devices to permit them to make demands for breath pursuant to s. 234.1 of the Criminal Code if they form the requisite grounds for a demand under that section. The device used here was an A.L.E.R.T. device.

The R.I.D.E. programme was started a few years ago in Etobicoke. R.I.D.E. originally stood for Reduce Impaired Driving in Etobicoke. In the last year it has been expanded across the Province of Ontario.

The R.I.D.E. programme's principal aim is to detect, deter and reduce impaired driving. Although police officers ask for valid driver's licences, they only do so to initiate conversation or contact to detect the drinking driver that they may not otherwise be able to detect.

On the 4th day of February, 1980, at 9:01 p.m., P.C. Feeney signalled the accused to stop his vehicle. There was nothing improper about the accused's driving or his vehicle. The only reason he was stopped was as part of the R.I.D.E. programme.

What took place after the appellant was signalled to stop his vehicle is indicated in the following findings of fact by the Provincial Court judge, as set out in the stated case:

The accused voluntarily complied with the request to stop his vehicle.

The officer asked the accused for his driver's licence. While the two were speaking, the officer smelled a strong odour of alcohol on the accused's breath.

As the result of smelling the alcohol on the accused's breath, the officer then formed a reasonable suspicion that the accused, who was then driving or in care or control of his motor vehicle, had alcohol in his body.

Prior to smelling the alcohol on the breath while checking the licence, the officer had no reason to suspect that the accused had alcohol in his body.

The officer then made a properly worded demand for a sample of breath to be provided for testing on the A.L.E.R.T. device.

On leur demande de présenter leur permis de conduire. Des agents de police ont aussi instruction de demander une preuve d'assurance, de prendre note de l'état du véhicule et de celui du conducteur.

^a Les agents affectés au programme R.I.D.E. disposent d'alcootests approuvés de manière à pouvoir demander un échantillon d'haleine conformément à l'art. 234.1 du Code criminel s'ils estiment avoir des motifs de faire une telle demande en vertu de cet article. Les appareils utilisés sont du type A.L.E.R.T.

^b Le programme R.I.D.E. a été lancé il y a quelques années à Etobicoke. R.I.D.E. veut dire *Reduce Impaired Driving in Etobicoke* (S.A.U.V.E., Sobriété au volant à Etobicoke). Au cours de la dernière année, on l'a étendu à l'ensemble de l'Ontario.

^c L'objectif principal du programme R.I.D.E. est de déceler, décourager et diminuer la conduite avec facultés affaiblies. Bien que les agents de police demandent de présenter un permis de conduire, ils ne le font que pour engager la conversation ou prendre contact avec le conducteur et déceler s'il a bu, ce qu'ils ne pourraient peut-être pas faire autrement.

^d Le 4 février 1980, à 21 h 01, P.C. Feeney a fait signe à l'accusé d'arrêter son véhicule. Ni la façon de conduire de l'accusé, ni son véhicule ne présentaient d'indice d'irrégularité. Le seul motif de lui demander d'arrêter était l'application du programme R.I.D.E.

^e Ce qui s'est produit après qu'on eut fait signe à l'appellant d'arrêter son véhicule est relaté dans les conclusions de fait du juge de la Cour provinciale qui les énonce dans l'exposé de cause:

^f [TRADUCTION] L'accusé a volontairement acquiescé à la demande d'arrêter son véhicule.

^g L'agent de police a demandé le permis de conduire à l'accusé. Pendant la conversation, l'agent a senti une forte odeur d'alcool dans l'haleine de l'accusé.

^h L'odeur d'alcool dans l'haleine de l'accusé a fait naître chez l'agent le soupçon raisonnable que l'accusé, qui conduisait alors un véhicule automobile ou l'avait sous sa garde, avait de l'alcool dans le sang.

ⁱ Avant de sentir l'alcool dans l'haleine de l'accusé, au moment de la vérification du permis de conduire, l'agent n'avait aucun motif de croire que l'accusé avait de l'alcool dans le sang.

^j L'agent a alors formulé, en termes appropriés, une demande d'échantillon d'haleine pour le vérifier sur un appareil de type A.L.E.R.T.

The officer, after having satisfied himself that the device was operating properly, instructed the accused how he should blow air into the device.

The accused made four attempts to blow into the device, all of which were insufficient to give a proper reading of fail, pass or warn.

The accused was then issued an appearance notice at the scene in regards to a charge of failing or refusing to comply with a roadside demand pursuant to s. 234.1(2) of the Criminal Code. The accused left the scene at 9:25 p.m.

Up until the time of the alleged failure or refusal to comply with the roadside demand, the officer had no reason to believe on reasonable and probable grounds that the accused had committed, or was committing, an offence under any statute, provincial or federal.

At no time was the accused under arrest.

The Provincial Court judge held that the police officer had neither statutory nor common law authority to signal the appellant to stop; that at the time he made the s. 234.1(1) demand he did not have the reasonable suspicion required by that provision since he had acquired the suspicion as a result of an unauthorized act; and that since the appellant was not a person upon whom a s. 234.1(1) demand could be made, the appellant's failure to comply with the demand was not an offence.

In the Supreme Court of Ontario, Maloney J. also held that there was neither statutory nor common law authority for the signal to stop, but the effect of this lack of authority, in his view, was to give the appellant reasonable excuse for the failure or refusal to comply with the demand for a sample of breath.

In allowing the appeal from the judgment of Maloney J. and setting aside the acquittal of the appellant, the Ontario Court of Appeal, in a unanimous judgment delivered by Martin J.A., held that the voluntary compliance of the appellant with the signal to stop made it immaterial whether the officer was exercising a police power for which there was statutory or common law authority, or was merely exercising a legal liberty—that is, doing something which he might do

Après s'être assuré que l'appareil fonctionnait normalement, l'agent a indiqué à l'accusé comment il devait souffler dans l'appareil.

L'accusé a soufflé dans l'appareil à quatre reprises sans qu'aucun essai n'indique un des résultats possibles (échec, réussite, avertissement).

L'agent lui a remis, sur place, un avis de comparution relativement à une accusation d'avoir omis ou refusé de fournir un échantillon pour analyse sur place par application du par. 234.1(2) du Code criminel. L'accusé a quitté les lieux à 21 h 25.

Jusqu'au moment de l'allégation d'omission ou de refus de se conformer à une demande d'échantillon sur place, l'agent n'avait aucun motif raisonnable et probable de croire que l'accusé avait commis ou était en train de commettre une infraction à une loi provinciale ou fédérale quelconque.

À aucun moment, l'accusé n'a été en état d'arrestation.

Le juge de la Cour provinciale a conclu que ni la loi ni la *common law* ne donnait à l'agent de police le pouvoir de faire arrêter l'appelant, qu'au moment où il a fait la demande conformément au par. 234.1(1), il n'avait pas les soupçons raisonnables exigés par le paragraphe puisqu'il a acquis ces soupçons par suite d'un acte non autorisé et que, puisque l'appelant n'était pas une personne à qui on pouvait faire la demande prévue au par. 234.1(1), l'omission de ce dernier d'obtempérer à la demande ne constituait pas une infraction.

En Cour suprême de l'Ontario, le juge Maloney a également conclu que ni la loi ni la *common law* n'accordait le pouvoir de faire un signal d'arrêt, mais qu'à son avis cette absence de pouvoir avait pour effet de fournir à l'appelant une excuse raisonnable pour refuser ou omettre d'obtempérer à la demande d'échantillon d'haleine.

En accueillant l'appel de la décision du juge Maloney et en infirmant l'acquiescement de l'accusé, la Cour d'appel de l'Ontario, dans un arrêt unanime rédigé par le juge Martin, a statué que l'obéissance volontaire de l'appelant au signal d'arrêt enlève toute importance à la question de savoir si l'agent exerçait un pouvoir de police que la loi ou la *common law* conférait ou si l'agent exerçait une simple faculté juridique, c'est-à-dire qu'il a fait ce qu'il pouvait faire sans enfreindre de règle

without any breach of law. The Court concluded that in signalling the appellant to stop the police officer was not committing a crime or a tort, and that since the officer had reasonable suspicion at the time the s. 234.1(1) demand was made that the appellant had alcohol in his blood and had not placed himself in a position to make the demand by the commission of a crime or a tort, the demand was valid.

II

The appeal therefore involves consideration of the legal foundation of police action, where the issue is the effect of an allegedly unlawful act on the validity of subsequent action and where there has been compliance with the allegedly unlawful act.

Martin J.A. appears to have taken the view that it was unnecessary in this case to decide whether there was statutory or common law authority for the signal to stop because that would only be relevant if there was an issue as to whether a refusal to comply with the signal to stop would have constituted the offence of wilful obstruction of a police officer in the execution of his duty, contrary to s. 118 of the *Criminal Code*. He did consider the submissions as to whether there was statutory or common law authority for the signal to stop and did make certain observations on the nature and legal foundation of police powers, but he relied in the end, as I have indicated, on the view that because of the voluntary compliance of the appellant with the signal to stop it was sufficient that the police officer was exercising a legal liberty involving no breach of law in the sense that it was neither criminal nor tortious.

With respect to the distinction between a police power and a legal liberty Martin J.A. said, with particular reference to the leading case of *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659 (C.C.A.):

It is important to correctly characterize what occurred here. The respondent was signalled or requested to stop and he complied with the request. A distinction must be made between a legal liberty, that is,

de droit. La Cour d'appel a conclu qu'en faisant un signal d'arrêt à l'appelant, l'agent de police n'a commis aucune infraction ou acte dommageable et que, puisque l'agent avait, au moment où il a fait la demande en vertu du par. 234.1(1), des raisons de soupçonner que l'appelant avait de l'alcool dans le sang, et puisque l'agent ne s'était pas mis dans une situation où il commettait une infraction ou un acte dommageable en faisant la demande, celle-ci était valide.

II

Le pourvoi porte donc sur le fondement juridique de l'acte du policier, la question précise étant de déterminer l'effet d'un acte qu'on prétend illégal sur la validité d'un acte postérieur lorsqu'il y a eu obéissance à l'acte qu'on prétend illégal.

Le juge Martin paraît avoir été d'avis qu'il était inutile en l'espèce de décider s'il existait un pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law* pour faire un signal d'arrêt au véhicule parce que la question ne serait pertinente que s'il s'agissait de décider si le refus de se conformer au signal d'arrêt constituait l'infraction qui consiste à entraver volontairement un agent de la paix dans l'exécution de son devoir, contrairement à l'art. 118 du *Code criminel*. Il s'est penché sur les plaidoiries qui visaient à déterminer s'il existait un pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law* qui permettait de faire arrêter un véhicule et il a fait certaines observations sur la nature et le fondement juridique des pouvoirs de la police, mais en définitive il s'est fondé, comme je l'ai déjà mentionné, sur l'opinion que, puisque l'appelant s'est volontairement conformé au signal d'arrêt, il suffisait que l'agent de police ait exercé une faculté juridique qui ne comportait aucune violation de la loi dans le sens qu'elle n'était ni criminelle ni délictueuse.

Quant à la distinction entre un pouvoir de la police et une faculté juridique, le juge Martin dit, en insistant sur l'arrêt de principe *R. v. Waterfield*, [1963] 3 All E.R. 659 (C.C.A.):

[TRADUCTION] Il est important de bien qualifier ce qui s'est produit en l'espèce. L'intimé a reçu le signal ou la demande de s'arrêter et y a obéi. Il faut distinguer entre une faculté juridique, c'est-à-dire quelque chose

something that a person may do without breach of the law, and a legal right, which the law will enforce, to do something or not to be prevented from doing something. In everyday speech the word "right" is sometimes used to connote rights in the strict sense as well as legal liberties: see *Thorne v. Motor Trade Ass'n*, [1937] A.C. 797 (H.L.) per Lord Wright at pp. 821-3. The action of the police officer here on the facts found by the stated case was neither criminal nor tortious. Professor P.J. Fitzgerald, the distinguished editor of the 12th edition of *Salmond on Jurisprudence* (1966), argues that it is not clear that the actions of the police officers in *R. v. Waterfield*, *supra*, were either criminal or tortious: (see "The Arrest of a Motor-Car" by P.J. Fitzgerald, [1965] *Crim.L.Rev.* 23). He suggests that the police officer had a legal liberty to stand in front of the appellant's car and signal him to stop. The driver, Lynn, however, had a legal liberty to move forward. He further suggests that the accused in *R. v. Waterfield*, *supra*, may have been guilty of an assault in using excessive force in maintaining his liberty to drive the car away. Whatever the true view may be, on the facts of that case, manifestly it could not be said that if the police officers had requested Waterfield to leave his car in order to permit them to examine it, and Waterfield had complied with the request, that there had been an unjustifiable exercise of police power.

With great respect, I do not think that the issue of the lawfulness of the signal to stop in this case can be properly disposed of by reliance on the notion of legal liberties which a police officer as an individual enjoys in company with other citizens. For reasons which I shall indicate, I do not think that the appellant's compliance with the signal to stop altered the legal basis on which it must be justified. In my opinion, police officers, when acting or purporting to act in their official capacity as agents of the state, only act lawfully if they act in the exercise of authority which is either conferred by statute or derived as a matter of common law from their duties. The reason for this is the authoritative and coercive character of police action. An individual knows that he or she may ignore with impunity the signal to stop of another private individual. That is not true of a direction or demand by a police officer. It is for this reason, in my opinion, that the actions of

qu'une personne peut faire sans enfreindre la loi, et un droit juridique, que la loi sanctionne, de faire quelque chose ou de ne pas être empêché de le faire. Dans le langage ordinaire, le mot «droit» s'emploie parfois pour signifier des droits au sens strict aussi bien que des facultés juridiques: voir *Thorne v. Motor Trade Ass'n*, [1937] A.C. 797 (H.L.), lord Wright aux pp. 821 à 823. L'acte de l'agent de police, en l'espèce, selon les faits que contient l'exposé de cause, ne constituait ni une infraction ni un acte dommageable. Le professeur P.J. Fitzgerald, éditeur de la 12^e édition de *Salmond on Jurisprudence* (1966), soutient qu'il n'est pas manifeste que les gestes des agents de police, mentionnés dans l'arrêt *R. v. Waterfield*, précité, constituaient des infractions ou des actes dommageables (voir «The Arrest of a Motor-Car» par P.J. Fitzgerald, [1965] *Crim.L.Rev.* 23). Il suggère que l'agent de police avait une faculté juridique de se placer devant la voiture de l'appellant et de lui faire signe d'arrêter. Le conducteur Lynn avait cependant la faculté juridique d'avancer. Il suggère aussi que l'accusé dans l'arrêt *R. v. Waterfield*, précité, aurait pu être coupable de voies de fait s'il avait utilisé une force excessive pour exercer sa faculté de quitter les lieux dans sa voiture. Quoi qu'il en soit véritablement, selon les faits de l'espèce, on ne peut manifestement soutenir que, si les agents de police avaient exigé de Waterfield qu'il quitte sa voiture pour leur permettre d'en faire l'examen et si Waterfield avait obéi à l'ordre, il y aurait eu un exercice injustifié du pouvoir de la police.

Avec égards, je ne crois pas qu'on puisse déterminer la légalité du signal d'arrêt en l'espèce en faisant appel à la notion de faculté juridique que possède un agent de police en tant qu'individu comme tous les autres citoyens. Pour les motifs que je donnerai plus loin, je ne crois pas que l'obéissance de l'appellant au signal d'arrêt ait modifié le fondement juridique qui peut le justifier. À mon avis, lorsque les agents de police agissent ou sont censés agir à titre officiel en tant qu'agents de l'État, ils n'agissent légalement que s'ils exercent un pouvoir qu'ils possèdent en vertu d'une loi ou qui découle de leurs fonctions par l'effet de la *common law*. Le motif de cet état de choses tient au caractère autoritaire et coercitif des actes de la police. Une personne sait qu'elle peut impunément ne pas tenir compte du signal d'arrêt donné par une autre personne. Il n'en va pas de même de la demande ou de l'ordre d'un agent de police. C'est pour ce motif, à mon avis,

police officers must find legal justification in statutory or common law authority. The ambit of their authority, as distinct from their liability, is not to be determined by the limits of criminal or civil responsibility. Police action may be unlawful for lack of statutory or common law authority although neither criminal nor tortious. The issue in the present case may be likened to one of *vires*. The contention is that the allegedly unauthorized and hence unlawful nature of the signal to stop affected the validity of the subsequent demand for a sample of breath.

This issue cannot be affected, in my opinion, by the appellant's compliance with the signal to stop. A person should not be prevented from invoking a lack of statutory or common law authority for a police demand or direction by reason of compliance with it in the absence of a clear indication from the police officer that the person is free to refuse to comply. Because of the intimidating nature of police action and uncertainty as to the extent of police powers, compliance in such circumstances cannot be regarded as voluntary in any meaningful sense. The possible criminal liability for failure to comply constitutes effective compulsion or coercion. It is, moreover, in the interest of public order that a person should comply with the signal to stop of a police officer. In some cases such a signal may be for the protection of the individual, as, for example, to give a warning of some danger. A person should not be penalized for compliance with a signal to stop by having it treated as a waiver or renunciation of rights, or as supplying a want of authority for the stop.

III

The statutory provision that was relied on as a basis of authority for the signal to stop in this case is s. 14 of *The Highway Traffic Act*, R.S.O. 1970, c. 202, which, as amended by 1979 (Ont.), c. 57, s. 2, provides:

14. (1) Every operator of a motor vehicle shall carry his licence with him at all times while he is in charge of

que les actes des agents de police doivent trouver une justification juridique dans les pouvoirs découlant de la loi ou de la *common law*. L'étendue de leur pouvoir, par opposition à celle de leur responsabilité, ne se détermine pas par les limites de la responsabilité civile ou criminelle. Les actes de la police peuvent être illégaux parce qu'il n'existe pas de pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law* à cet égard, bien qu'ils ne soient ni criminels ni délictueux. La question en l'espèce peut se rapprocher d'une question d'attribution. On soutient que comme le signal d'arrêt n'aurait pas été autorisé et est par conséquent illégal, cela porte atteinte à la validité de la demande postérieure d'échantillon d'haleine.

À mon avis, l'obéissance de l'appelant au signal d'arrêt ne change rien à cette question. Nul ne devrait être privé d'invoquer que le policier n'avait pas le pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law* de demander ou d'ordonner quelque chose parce qu'elle a obéi, s'il n'y a pas eu d'indication claire de la part du policier que la personne est libre de refuser d'obéir. À cause de la nature intimidante des actes de la police et de l'incertitude quant à l'étendue de ses pouvoirs, on ne peut considérer comme volontaire, au vrai sens du terme, l'obéissance à un ordre dans de telles circonstances. La responsabilité criminelle qui peut découler de la désobéissance constitue une contrainte ou coercition réelle. De plus, il est dans l'intérêt de l'ordre public qu'on obéisse au signal d'arrêt fait par un agent de police. Dans certains cas, un tel signal peut viser à protéger la personne s'il s'agit par exemple de l'aviser d'un danger. On ne devrait pas pénaliser quelqu'un pour avoir obéi à un signal d'arrêt en considérant cette obéissance comme une renonciation à des droits ou comme une couverture de l'absence de pouvoir pour intimider l'ordre d'arrêter.

III

La disposition législative invoquée comme fondement du pouvoir de faire arrêter un véhicule en l'espèce est l'art. 14 du *Code de la route*, S.R.O. 1970, chap. 202, modifié par 1979 (Ont.), chap. 57, art. 2, qui est ainsi conçu:

14. (1) Tout conducteur d'un véhicule à moteur doit porter sur lui en tout temps son permis de conduire

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.

(2) Every person who is unable or refuses to surrender his licence in accordance with subsection 1 shall, when requested by a constable, give reasonable identification of himself and, for the purposes of this subsection, the correct name and address of such person shall be deemed to be reasonable identification.

It should perhaps be noted that counsel for the respondent conceded in this Court, as he apparently did in the Court of Appeal, that he no longer relied, as a statutory basis for an implied power to stop a motor vehicle for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program, on s. 86(1) of *The Highway Traffic Act*, which confers a power on a police officer to direct traffic "according to his discretion" and imposes a duty to obey such directions.

Section 14 of the Ontario *Highway Traffic Act* imposes a duty upon the driver of a motor vehicle to surrender his or her licence for inspection upon demand. It was argued that there arises by implication from the driver's duty a power in a police officer to stop a motor vehicle for the purpose of inspecting a licence. I question whether such a power can be derived as a matter of statutory construction from the duty of the motorist. Implied powers are derived by implication from the powers expressly conferred by statute on an authority. Section 27(b) of *The Interpretation Act*, R.S.O. 1970, c. 225, provides: "In every Act, unless the contrary intention appears . . . where power is given to a person, officer or functionary to do or to enforce the doing of an act or thing, all such powers shall be understood to be also given as are necessary to enable the person, officer or functionary to do or enforce the doing of the act or thing". This is a statutory embodiment of the rule stated in *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 36, para. 657: "The powers conferred by an enabling statute include not only such as are expressly granted but also, by implication, all powers which are reasonably necessary for the accomplishment of the object intended to be secured". Section 14 of *The Highway Traffic Act*

lorsqu'il fait usage de ce véhicule à moteur, et il doit présenter le permis à la demande d'un policier ou d'un fonctionnaire qui désire l'examiner et qui est nommé pour faire appliquer les dispositions de la présente loi.

^a (2) Quiconque est incapable de présenter son permis ou refuse de le faire conformément au paragraphe (1) lorsqu'un policier le lui demande, doit s'identifier de façon suffisante et, aux fins du présent paragraphe, le nom et l'adresse exacts de cette personne sont réputés ^b constituer une identité suffisante.

Il y a peut-être lieu de signaler que le procureur de l'intimée a reconnu en cette Cour, comme il paraît l'avoir fait en Cour d'appel, qu'il n'invoque ^c plus, comme fondement législatif du pouvoir implicite d'arrêter un véhicule automobile pour les fins du programme R.I.D.E., le par. 86(1) du *Code de la route*, lequel accorde à un agent de police ^d le pouvoir de diriger la circulation [TRADUCTION] «à son gré» et impose l'obligation de se conformer à ces ordres.

L'article 14 du *Code de la route* de l'Ontario ^e impose au conducteur d'un véhicule automobile l'obligation de présenter son permis sur demande. On a soutenu qu'à cette obligation du conducteur correspond implicitement un pouvoir de l'agent de police d'arrêter un véhicule automobile dans le but ^f de demander la présentation du permis pour inspection. Je doute que, par interprétation législative, on puisse conclure à l'existence d'un tel pouvoir à partir de l'obligation de l'automobiliste. Les ^g pouvoirs implicites sont ceux qui découlent implicitement des pouvoirs accordés expressément par la loi aux autorités. L'alinéa 27b) de *The Interpretation Act*, R.S.O. 1970, chap. 225, prévoit que: [TRADUCTION] «Dans toute loi, à moins que le ^h contexte ne s'y oppose . . . le pouvoir de faire ou de faire faire une chose implique les pouvoirs accessoires nécessaires pour son accomplissement». C'est là l'expression législative de la règle énoncée dans *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 36, ⁱ par. 657: [TRADUCTION] «Les pouvoirs accordés par une loi habilitante ne comprennent pas seulement les pouvoirs accordés expressément, mais également, par implication, tous les pouvoirs raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif ^j visé». L'article 14 du *Code de la route* ne vise pas à attribuer un pouvoir à un agent de police, mais

does not purport to confer a power on a police officer but rather imposes a duty on the individual driver. It may well be that such a duty necessarily implies a power to demand surrender of a licence for inspection, but whether such a power should extend by further implication to a power to stop a motor vehicle for such purpose is in my opinion doubtful. It would appear to involve an unusual extension of the rule of implied powers, as a matter of statutory construction. Such a power might exist as a matter of implication from the general nature of police duties, but that is a different basis. That is what I understand by common law authority for the exercise of police power. It may seem to come down to much the same thing in the end but the rule of statutory construction must not be distorted because of its application in a great variety of other statutory contexts. In any event, even assuming for the purposes of analysis that a power to stop a motor vehicle in order to demand surrender of a licence for inspection arises by implication from the terms of s. 14 of *The Highway Traffic Act*, and need not be grounded as a matter of common law on the general duties of police officers, it is a power that must be exercised for the purpose indicated in s. 14. It cannot be validly exercised for another purpose, using the purpose indicated in s. 14 as a subterfuge or pretext. In this case, it is clear from the findings of fact as set out in the stated case that while the police officer asked the appellant for his licence, the true purpose of the signal to stop was not to demand surrender of the licence for inspection but rather to determine whether there were grounds for a reasonable suspicion that the appellant had alcohol in his blood. That is clear from the following findings of fact: "Although police officers ask for valid driver's licences, they only do so to initiate conversation or contact to detect the drinking driver that they may not otherwise be able to detect" and "The only reason he was stopped was a part of the R.I.D.E. programme". I am, therefore, of the opinion that s. 14 of *The Highway Traffic Act* did not provide statutory authority for the signal to stop in the present case.

impose plutôt une obligation au conducteur. Il se peut qu'une telle obligation comprenne nécessairement le pouvoir d'exiger la présentation du permis pour inspection, mais, à mon avis, il n'est pas certain que ce pouvoir doive s'étendre, encore implicitement, au pouvoir d'arrêter un véhicule automobile à cette fin. Il semble qu'il y aurait là une extension inhabituelle de la règle des pouvoirs implicites en matière d'interprétation législative. Ce pouvoir peut exister, de façon implicite, à cause de la nature générale des obligations de la police, mais c'est là un fondement différent. C'est ce que je comprends par pouvoir en vertu de la *common law* relativement à l'exercice d'un pouvoir de police. En définitive, cela revient peut-être au même, mais il ne faut pas fausser la règle d'interprétation législative à cause de son application à un grand nombre d'autres contextes législatifs. De toute façon, même en présumant pour les fins de l'analyse que l'art. 14 du *Code de la route* confère implicitement le pouvoir d'arrêter un véhicule automobile dans le but de demander au conducteur la présentation du permis de conduire pour inspection, et qu'il n'est pas nécessaire de fonder ce pouvoir, en *common law*, sur les obligations générales des agents de police, il s'agit d'un pouvoir qui doit être exercé pour les fins mentionnées à l'art. 14. On ne peut l'exercer valablement à une autre fin, en se servant du but indiqué à l'art. 14 comme prétexte ou subterfuge. En l'espèce, il est manifeste, d'après les conclusions de fait énoncées dans l'exposé de cause que, bien que l'agent de police ait demandé à l'appelant de présenter son permis pour inspection, le but véritable du signal d'arrêt n'était pas de demander la présentation du permis, mais plutôt de déterminer s'il y avait des motifs de soupçonner que l'appelant avait de l'alcool dans le sang. Cela ressort clairement de la conclusion de fait suivante: [TRADUCTION] «Bien que les agents de police demandent de présenter le permis de conduire, ils ne le font que pour engager la conversation ou prendre contact avec le conducteur et déceler s'il a bu, ce qu'ils ne pourraient peut-être pas faire autrement» et «Le seul motif de lui demander d'arrêter était l'application du programme R.I.D.E.» Je suis donc d'avis que l'art. 14 du *Code de la route* ne fournit pas de fondement législatif au signal d'arrêt en l'espèce.

In view of this conclusion, it is unnecessary to express an opinion as to the constitutional validity of s. 14, which counsel for the appellant contended would be put in issue if the section were construed to confer authority to make a random vehicle stop for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program. It may be noted that s. 189a.—(1) of the *Highway Traffic Act*, as added by 1981 (Ont.), c. 72, s. 2, confers express authority on a police officer to stop a motor vehicle in the following terms: “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”.

IV

Reliance was also placed on the general duties of police officers as the foundation for a common law authority to stop a motor vehicle for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program. A statutory statement of these duties is found in s. 55 of *The Police Act*, R.S.O. 1970, c. 351, which provides:

55. The members of police forces appointed under Part II, except assistants and civilian employees, are charged with the duty of preserving the peace, preventing robberies and other crimes and offences, including offences against the by-laws of the municipality, and apprehending offenders, and laying informations before the proper tribunal, and prosecuting and aiding in the prosecuting of offenders, and have generally all the powers and privileges and are liable to all the duties and responsibilities that belong to constables.

It has been held that at common law the principal duties of police officers are the preservation of the peace, the prevention of crime, and the protection of life and property, from which is derived the duty to control traffic on the public roads. See *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414, at p. 419; *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682, at p. 685; *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 30, para. 206, p. 129.

The common law basis of police power has been derived from the nature and scope of police duty. Referring to the “powers associated with the

À cause de cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'exprimer d'avis quant à la constitutionnalité de l'art. 14 qui, selon les prétentions du procureur de l'appelant, serait en litige si, suivant l'interprétation retenue, l'article attribuait le pouvoir d'arrêter les véhicules au hasard pour les fins du programme R.I.D.E. On peut noter que le par. 189a.—(1) du *Code de la route*, ajouté par 1981 (Ont.), chap. 72, art. 2, confère expressément à un agent de police le pouvoir d'arrêter un véhicule automobile: «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, le conducteur obtempère immédiatement à la demande de l'agent identifiable à première vue comme tel».

IV

On a aussi invoqué les obligations générales des agents de police comme fondement de leur pouvoir en vertu de la *common law* d'arrêter un véhicule automobile pour les fins du programme R.I.D.E. L'article 55 de *The Police Act*, R.S.O. 1970, chap. 351, qui constitue une codification législative de ces obligations, dispose:

[TRADUCTION] 55. Les membres des corps de police nommés en vertu de la Partie II, sauf les adjoints et les employés civils, ont l'obligation de maintenir la paix, de prévenir les vols et autres crimes et infractions, notamment les infractions aux règlements municipaux, d'apprehender les contrevenants et de porter des dénonciations devant le tribunal compétent, de poursuivre et d'aider à la poursuite des contrevenants. Ils ont de façon générale tous les pouvoirs et jouissent de tous les privilèges des agents de la paix et sont assujettis à toutes les obligations et à toutes les responsabilités de ces derniers.

On a soutenu que, selon la *common law*, les obligations principales des agents de police visent le maintien de la paix, la prévention du crime et la protection de la vie des personnes et des biens, dont découle l'obligation de surveiller la circulation sur les routes. Voir *Rice v. Connolly*, [1966] 2 Q.B. 414, à la p. 419; *Johnson v. Phillips*, [1975] 3 All E.R. 682, à la p. 685; *Halsbury's Laws of England*, 3rd ed., vol. 30, par. 206, p. 129.

Le fondement en *common law* du pouvoir de la police a été tiré de la nature et de l'étendue des obligations de la police. Parlant des [TRADUC-

duty”, Ashworth J. in *R. v. Waterfield, supra*, at pp. 661-62, laid down the test for the existence of police powers at common law, as a reflection of police duties, as follows:

In the judgment of this court it would be difficult, and in the present case it is unnecessary, to reduce within specific limits the general terms in which the duties of police constables have been expressed. In most cases it is probably more convenient to consider what the police constable was actually doing and in particular whether such conduct was *prima facie* an unlawful interference with a person’s liberty or property. If so, it is then relevant to consider whether (a) such conduct falls within the general scope of any duty imposed by statute or recognized at common law and (b) whether such conduct, albeit within the general scope of such a duty, involved an unjustifiable use of powers associated with the duty. Thus, while it is no doubt right to say in general terms that police constables have a duty to prevent crime and a duty, when crime is committed, to bring the offender to justice, it is also clear from the decided cases that when the execution of these general duties involves interference with the person or property of a private person, the powers of constables are not unlimited. To cite only one example, in *Davis v. Lisle* [1936] 2 All E.R. 213; [1936] 2 K.B. 434, it was held that even if a police officer had a right to enter a garage to make inquiries, he became a trespasser after the appellant had told him to leave the premises, and that he was not, therefore, acting thenceforward in the execution of his duty, with the result that the appellant could not be convicted of assaulting or obstructing him in the execution of his duty.

The test laid down in *Waterfield*, while generally invoked in cases in which the issue is whether a police officer was acting in the execution of his duties, has been recognized as being a test for whether the officer had common law authority for what he did. In *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233, the issue was whether a police constable had the power to direct a motorist to stop for the purpose of submitting to a traffic census. The appellant was charged with refusal to comply with a direction to stop given by a police constable in the execution of his duty. Applying the *Waterfield* test, which he referred to as being of “the greatest assistance”, Lord Widgery C.J. affirmed that the

TION] «pouvoirs liés aux obligations», le juge Ashworth a, dans l’arrêt *R. v. Waterfield*, précité, aux pp. 661 et 662, énoncé de la façon suivante le critère de base de l’existence des pouvoirs de la police en *common law*, en tant que manifestation des obligations de la police:

[TRADUCTION] Il serait difficile, de l’avis de cette Cour, d’enfermer en des limites rigoureuses les termes généraux dont on s’est servi pour définir les fonctions des agents de police et au surplus c’est inutile dans la présente affaire. Dans la plupart des cas, il est probablement plus facile de se demander ce que l’agent faisait en réalité et notamment si sa conduite constitue de prime abord une atteinte illégale à la liberté personnelle ou à la propriété. Si tel est le cas, il y a lieu de rechercher a) si cette conduite entre dans le cadre général d’un devoir imposé par une loi ou reconnu par la *common law* et b) si cette conduite, bien que dans le cadre général d’un tel devoir, a comporté un emploi injustifiable du pouvoir relié à ce devoir. Ainsi, comme on peut affirmer en termes généraux que les agents de police ont le devoir d’empêcher le crime et le devoir, lorsque le crime a été perpétré, de traduire le délinquant en justice, il est également évident, selon la jurisprudence, que, lorsque l’accomplissement de ces devoirs généraux comporte des atteintes à la personne ou aux biens d’un particulier, les pouvoirs des policiers ne sont pas illimités. Ainsi, pour ne prendre qu’un exemple, dans l’arrêt *Davis v. Lisle*, [1936] 2 All E.R. 213, [1936] 2 K.B. 434, on a statué que, même si un agent de police a le droit de pénétrer dans un garage pour enquêter, il est devenu un intrus après que l’appelant lui eut dit de quitter les lieux et qu’il n’était donc pas là, dès lors, pour agir dans l’exécution de son devoir, ce qui a eu pour conséquence qu’on ne pouvait déclarer l’appelant coupable de voies de fait ou de l’avoir entravé dans l’exécution de son devoir.

Bien que le critère énoncé dans l’arrêt *Waterfield* soit en général invoqué dans les affaires où il s’agit de déterminer si l’agent de police agissait dans l’exercice de ses devoirs, on reconnaît qu’il sert à déterminer si un agent avait le pouvoir en *common law* de faire ce qu’il a fait. Dans l’arrêt *Hoffman v. Thomas*, [1974] 2 All E.R. 233, il s’agissait de savoir si un constable avait le pouvoir d’ordonner à un automobiliste de s’arrêter pour le faire répondre à une enquête sur la circulation. L’appelant avait été accusé de refus d’obéir à un ordre de s’arrêter donné par un agent de police dans l’exercice de son devoir. Appliquant le critère énoncé dans l’arrêt *Waterfield*, qu’il qualifie de

power to control traffic was a power to be exercised for the protection of life and property and held that the traffic census could not be related to this purpose. The direction did not therefore fall within the general scope of a police constable's duties under the first branch of the *Waterfield* test. Speaking in terms of police powers, Lord Widgery C.J. said at p. 238, "Accordingly it seems to me that neither at common law, nor by any statutory provisions to which we have been referred, had this police officer any right to direct the appellant to leave the motorway and go into the census area", and he spoke of the direction as a "signal which he had no power to make either at common law or by virtue of statute". The test laid down in *Waterfield* was treated as authoritative and applied by this Court in *R. v. Stenning*, [1970] S.C.R. 631, and in *Knowlton v. The Queen*, [1974] S.C.R. 443, both cases in which the issue was whether a police officer was in the execution of his duty. In *Knowlton*, Fauteux C.J., delivering the judgment of the Court, said at p. 446, "Police duty and the use of powers associated with such duty are the sole matters in issue in this appeal", and he concluded at p. 448, "I cannot find in the record any evidence showing that Sergeant Grandish or other police officers resorted, on the occasion, to any unjustifiable use of the powers associated with the duty imposed upon them". Leigh, *Police Powers in England and Wales* (1975), p. 33, refers to the decision in *Knowlton* as reflecting a movement towards "an ancillary powers doctrine which would enable the police to perform such reasonable acts as are necessary for the due execution of their duties." In the *Wiretap Reference*, [1984] 2 S.C.R. 697, Dickson J. (as he then was), dissenting, considered the *Waterfield* test under the heading "The Common Law Powers of the Police", which he referred to as "powers inherent in the execution of a police officer's duty".

In applying the *Waterfield* test to the random stop of a motor vehicle for the purpose contemplat-

[TRADUCTION] «très utile», le juge en chef, lord Widgery, a affirmé que le pouvoir de surveiller la circulation est un pouvoir qui doit être exercé pour protéger la vie des personnes et la propriété et a statué que l'enquête sur la circulation ne pouvait se rattacher à cet objet. L'ordre n'appartenait donc pas au domaine général des fonctions d'un agent de police en vertu de la première partie du critère énoncé dans l'arrêt *Waterfield*. Parlant des pouvoirs de la police, le juge en chef Widgery dit à la p. 238: [TRADUCTION] «En conséquence, il me semble que cet agent de police n'avait, ni en vertu de la *common law*, ni en vertu d'aucun texte législatif qu'on nous a cité, le droit d'ordonner à l'appelant de quitter la route et de se diriger dans l'aire de recensement» et il qualifie l'ordre de [TRADUCTION] «signal qu'il n'avait pas le pouvoir de faire, ni en vertu de la *common law*, ni en vertu de la loi». Cette Cour a considéré le critère énoncé dans l'arrêt *Waterfield* comme faisant autorité et l'a appliqué dans les arrêts *R. c. Stenning*, [1970] R.C.S. 631, et *Knowlton c. La Reine*, [1974] R.C.S. 443, deux affaires dans lesquelles il s'agissait de déterminer si un agent de police agissait dans l'accomplissement de son devoir. Dans l'arrêt *Knowlton*, le juge en chef Fauteux, qui a rédigé l'arrêt de la Cour, dit à la p. 446: «Le devoir de la police et l'exercice des pouvoirs reliés à ce devoir sont les seules questions en litige en l'espèce», et conclut à la p. 448: «Je ne puis trouver au dossier aucune preuve démontrant que le sergent Grandish ou d'autres agents de police ont fait, à cette occasion, un usage injustifié des pouvoirs reliés au devoir qui leur était imposé». Leigh, *Police Powers in England and Wales* (1975), à la p. 33 dit de l'arrêt *Knowlton* qu'il manifeste une tendance vers [TRADUCTION] «une doctrine des pouvoirs accessoires qui permettrait aux policiers de faire les actes qui sont raisonnablement nécessaires au bon accomplissement de leurs devoirs». Dans le *Renvoi sur l'écoute électronique*, [1984] 2 R.C.S. 697, le juge Dickson (alors juge puîné) a examiné en dissidence le critère de l'arrêt *Waterfield* dans la partie de ses motifs intitulée «Les pouvoirs de la police en *common law*» qu'il qualifie de «pouvoirs inhérents à l'exécution des fonctions de policier».

Pour appliquer le critère de l'arrêt *Waterfield* à l'arrêt au hasard d'automobilistes pour les fins

ed 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". That is the way it was referred to in *Hoffman v. Thomas, supra*, and in *Johnson v. Phillips, supra*. 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. Applying the *Waterfield* test, then, and using the word "liberty" in this qualified and special sense, it may be said that the random vehicle stop in this case was *prima facie* an unlawful interference with liberty since it was not authorized by statute. The first question, then, under the *Waterfield* test is whether the random stop fell within the general scope of the duties of a police officer under statute or common law. I do not think there can be any doubt that it fell within the general scope of the duties of a police officer to prevent crime and to protect life and property by the control of traffic. These are the very objects of the R.I.D.E. program, which is a measure to improve the deterrence and detection of impaired driving, a notorious cause of injury and death.

Turning to the second branch of the *Waterfield* test, it must be said respectfully that neither *Waterfield* itself nor most of the cases which have applied it throw much light on the criteria for determining whether a particular interference with liberty is an unjustifiable use of a power associated with a police duty. There is a suggestion of the correct test, I think, in the use of the words "reasonably necessary" in *Johnson v. Phillips, supra*. The interference with liberty must be necessary for the carrying out of the particular police duty and it must be reasonable, having regard to the nature of the liberty interfered with and the importance of the public purpose served by the interference. Because of the seriousness of the problem of impaired driving, there can be no doubt about the importance and necessity of a program

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». C'est la façon dont on en a parlé dans les arrêts *Hoffman v. Thomas* et *Johnson v. Phillips*, précités. 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. Si on applique le critère de l'arrêt *Waterfield* et si on emploie le mot «faculté» dans ce sens spécial et restreint, on peut dire que l'arrêt d'un véhicule au hasard dans ce cas est, de prime abord, une atteinte illégale à la liberté puisqu'elle n'est pas permise par la loi. Ainsi la première question, en vertu du critère de l'arrêt *Waterfield*, est de savoir si l'arrêt au hasard entre dans le cadre général des devoirs d'un agent de police en vertu de la loi ou de la *common law*. Je ne crois pas qu'il puisse y avoir de doute qu'il entre dans le cadre général des devoirs d'un agent de police en vue de prévenir les infractions et de protéger la vie des personnes et la propriété par la surveillance de la circulation. Ce sont là les objets mêmes du programme R.I.D.E. qui vise à améliorer la détection de la conduite avec facultés affaiblies et à la décourager parce qu'elle est une cause notoire de blessures et de décès.

Pour ce qui est de la seconde partie du critère de l'arrêt *Waterfield*, il faut dire, avec égards, que ni l'arrêt *Waterfield* ni la plupart des autres arrêts qui l'ont appliqué n'apportent beaucoup de lumière sur les critères pour déterminer si une atteinte particulière à la liberté constitue un usage injustifié d'un pouvoir relié à un devoir de la police. L'arrêt *Johnson v. Phillips*, précité, suggère le bon critère, je crois, en employant l'expression [TRANSDUCTION] «raisonnablement nécessaire». L'atteinte à la liberté doit être nécessaire à l'accomplissement du devoir particulier de la police et elle doit être raisonnable, compte tenu de la nature de la liberté entravée et de l'importance de l'objet public poursuivi par cette atteinte. Vu la gravité du problème de la conduite avec facultés affaiblies, l'importance et la nécessité d'un programme visant

to improve the deterrence of it. The right to circulate on the highway free from unreasonable interference is an important one, but it is, as I have said, a licensed activity subject to regulation and control in the interest of safety. The objectionable nature of a random stop is chiefly that it is made on a purely arbitrary basis, without any grounds for suspicion or belief that the particular driver has committed or is committing an offence. It is this aspect of the random stop that makes it capable of producing unpleasant psychological effects for the innocent driver. These effects, however, would tend to be minimized by the well-publicized nature of the program, which is a necessary feature of its deterrent purpose. Moreover, the stop would be of relatively short duration and of slight inconvenience. Weighing these factors, I am of the opinion that having regard to the importance of the public purpose served, the random stop, as a police action necessary to the carrying out of that purpose, was not an unreasonable interference with the right to circulate on the public highway. It was not, therefore, an unjustifiable use of a power associated with the police duty, within the *Waterfield* test. I would accordingly hold that there was common law authority for the random vehicle stop for the purpose contemplated by the R.I.D.E. program.

In view of this conclusion it is unnecessary for me to express an opinion as to whether, if the random vehicle stop were unlawful for lack of statutory or common law authority, its unlawful character would constitute a reasonable excuse, on the authority of the decision of the majority of this Court in *Brownridge v. The Queen*, [1972] S.C.R. 926, for the failure to comply with the s. 234.1(1) demand for a sample of breath, or would render such demand invalid, on the reasoning of the House of Lords in *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753.

I would accordingly dismiss the appeal. The appellant should have his costs in this Court on both the application for leave to appeal and on the appeal.

à la décourager ne font pas de doute. Le droit de circuler sur les routes sans entrave déraisonnable est important mais, comme je l'ai déjà mentionné, il s'agit d'une activité qui nécessite un permis, assujettie à une réglementation et à un contrôle pour favoriser la sécurité. L'aspect condamnable de l'arrêt au hasard tient principalement à ce qu'il est fait de façon purement arbitraire, sans aucun motif de croire ou de soupçonner qu'un conducteur en particulier a commis ou est en train de commettre une infraction. C'est cet aspect de l'arrêt au hasard de véhicules qui est susceptible de produire des effets psychologiques déplaisants pour le conducteur innocent. Cependant, la grande publicité donnée à la nature du programme a tendance à minimiser ces effets en plus d'être un aspect nécessaire de son caractère dissuasif. De plus, l'arrêt est d'une durée relativement courte et ne cause pas beaucoup d'inconvénients. Compte tenu de ces facteurs, je suis d'avis que, à cause de l'importance de l'objet public poursuivi, l'arrêt de véhicules au hasard, en tant qu'action policière nécessaire à la réalisation de cet objet, n'est pas une entrave déraisonnable au droit de circuler sur la voie publique. Il ne constitue donc pas un emploi injustifiable d'un pouvoir relié à un devoir de la police, au sens du critère de l'arrêt *Waterfield*. Je conclus donc que la *common law* autorise l'arrêt de véhicules au hasard pour les fins visées par le programme R.I.D.E.

À cause de cette conclusion, il n'est pas nécessaire que j'exprime d'avis sur le point de savoir si, dans l'hypothèse où l'arrêt d'un véhicule au hasard est illégal faute de pouvoir en vertu de la loi ou de la *common law*, son caractère illégal fournirait une excuse raisonnable, conformément à l'arrêt antérieur de la majorité de cette Cour *Brownridge c. La Reine*, [1972] R.C.S. 926, de ne pas se conformer à une demande d'échantillon d'haleine faite par application du par. 234.1(1) ou rendrait cette demande invalide, selon le raisonnement de la Chambre des lords dans l'arrêt *Morris v. Beardmore*, [1980] 2 All E.R. 753.

Je suis donc d'avis de rejeter le pourvoi. L'appellant a droit à ses dépens en cette Cour tant pour la demande d'autorisation de pourvoi que pour le pourvoi lui-même.

Appeal dismissed, DICKSON C.J. and BEETZ and CHOUINARD JJ. dissenting.

Solicitor for the appellant: Morris Manning, Toronto.

Solicitor for the respondent: The Ministry of the Attorney General, Toronto.

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

Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: R. W. Paisley, Edmonton.

Pourvoi rejeté, le juge en chef DICKSON et les juges BEETZ et CHOUINARD sont dissidents.

Procureur de l'appelant: Morris Manning, Toronto.

Procureur de l'intimée: Le ministère du Procureur général, Toronto.

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

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