

CLASSEMENT DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES :

**Étude nationale de la législation touchant la circulation routière, les
victimes et l'assurance par rapport à la conduite avec facultés
affaiblies**

Le 9 juin 2000

**Mothers Against Drunk Driving Canada (MADD)
(Les mères contre l'alcool au volant)**

**R. Solomon
E. Chamberlain**

INTRODUCTION

Mothers Against Drunk Driving (MADD) Canada est un organisme qui vise deux principaux objectifs. Il s'est engagé à réduire le plus possible les décès et les blessures causés dans tout le Canada par la conduite avec facultés affaiblies et à venir en aide aux victimes de ces tragédies inutiles. Une des moyens que MADD Canada utilise pour réaliser ces objectifs est l'étude de la législation existante et la promotion de réformes du droit et de son application.

Cette tâche est un peu plus compliquée du fait que la *Loi constitutionnelle de 1867*¹ accorde aux gouvernements fédéral et provinciaux le pouvoir de légiférer sur la conduite avec facultés affaiblies. Le gouvernement fédéral est investi de vastes pouvoirs législatifs sur la procédure et le droit criminels.² En revanche, les provinces disposent d'un pouvoir législatif sur l'administration de la justice,³ la propriété et les droits civils,⁴ et la délivrance des permis de conduire.⁵ De plus, les provinces possèdent un pouvoir constitutionnel de créer des infractions relativement à leurs champs de compétences constitutionnelles.⁶

Le *Code criminel*⁷ renferme les dispositions fédérales relatives à la conduite avec facultés affaiblies. Durant l'automne 1998, MADD Canada a préparé une analyse détaillée de ces dispositions, y compris des propositions de réformes en profondeur. MADD Canada a présenté son mémoire au Comité de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes, qui procédait à un examen de la législation.⁸ Même si le Parlement a apporté plusieurs modifications au *Code criminel*,⁹ MADD Canada a continué de travailler avec le Cabinet de la ministre de la Justice,¹⁰ en vue d'obtenir d'autres réformes. Ces réformes incluaient : l'accroissement du pouvoir de la police pour pouvoir exiger des échantillons d'haleine et de sang des conducteurs impliqués dans des accidents causant des décès et des lésions corporelles, l'utilisation de détecteurs passifs d'alcool, la rationalisation de procédures criminelles afin de faciliter l'application de la loi, ainsi que la nécessité que les questions liées à la conduite avec facultés affaiblies, notamment l'application de la loi, deviennent une priorité de la ministre fédérale de la Justice et des ministres provinciaux de la Justice.

De toute évidence, il reste beaucoup à faire au palier fédéral. Rien dans la présente étude ne doit donner à penser qu'on est satisfait des récentes initiatives fédérales. En fait, de nombreuses initiatives provinciales sont beaucoup plus novatrices et évolutives que celles prises par le gouvernement fédéral. Cependant, le cadre constitutionnel du Canada permet aux gouvernements provinciaux et territoriaux d'influencer considérablement de nombreux aspects de la législation sur la conduite avec facultés affaiblies.

MADD Canada est d'avis que les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent, dans leurs juridictions, réduire grandement les décès et les lésions corporelles causés par la conduite avec facultés affaiblies, et diminuer le préjudice causé aux victimes. Ils ne doivent pas attendre simplement que d'autres modifications soient apportées au *Code criminel*, lorsqu'ils possèdent actuellement le pouvoir législatif d'améliorer considérablement la situation. Par conséquent, il faut interpréter la présente étude comme étant une reconnaissance de l'importance de provinces et des territoires pour lutter contre la conduite avec facultés affaiblies et pour améliorer la sécurité routière.

La présente étude se veut la première d'une série d'examen périodiques de la législation des provinces et des territoires sur la circulation routière, les victimes d'accident de la route et l'assurance-automobile par rapport à la conduite avec facultés affaiblies. Dans cette étude initiale, nous nous sommes concentrés sur un nombre restreint de questions clés, plutôt que de tenter d'effectuer une analyse plus générale des dizaines de dispositions qui peuvent toucher indirectement à la conduite avec facultés affaiblies et au traitement de ses victimes. Cependant, nous avons inclus des dispositions qui amélioreront la sécurité routière en général, comme la

délivrance de permis par étapes, le retrait des véhicules non conformes, et les attributions des agents pertinents de la sécurité routière.

La présente étude se limite aussi aux législations provinciales et territoriales. Par conséquent, les initiatives d'autres gouvernements, comme les campagnes de lutte contre la conduite avec facultés affaiblies, et la priorité accordée et les ressources engagées pour appréhender, poursuivre en justice et faire condamner les contrevenants, ne sont pas prises en considération dans cette analyse. Nous n'avons pas non plus tenu compte des statistiques sur la disponibilité de l'alcool et sa consommation, sur les décès et les lésions corporelles causés par la conduite avec facultés affaiblies, ainsi que sur les accusations et les condamnations criminelles. Toutefois, certaines de ces statistiques ont été incluses à la fin de chaque rapport provincial ou territorial afin de fournir des données documentaires et une référence pour les futurs examens périodiques.

La présente étude renferme deux volets importants. Le premier fournit un modèle de dispositions clés relatives à la circulation routière (véhicule automobile),¹¹ aux victimes d'accident de la route et à l'assurance-automobile qui réduiraient, selon MADD Canada, les décès et les lésions corporelles causés par la conduite avec facultés affaiblies et qui permettraient de mieux s'occuper des victimes de celle-ci. En élaborant ce modèle, nous nous sommes inspirés grandement des dispositions novatrices que contiennent les actuelles législations provinciales et territoriales dans l'ensemble du Canada. Nous nous sommes inspirés aussi des nombreux ouvrages de recherche sur la sécurité routière. Fondé sur ce modèle, nous avons créé un guide de classement, qui servira à évaluer la législation de chaque province et territoire.

Le deuxième volet de cette étude inclut des sommaires individuels de la législation relative à la circulation routière, aux victimes d'accident de la route et à l'assurance-automobile qui existe dans chaque province, dans les territoires du Nord-Ouest et au Yukon. Aucun rapport distinct n'a été rédigé pour le Nunavut, parce que la *Motor Vehicle Act* (Loi sur les véhicules automobiles) des Territoires du Nord-Ouest continue de s'appliquer jusqu'à sa modification ou son abrogation par l'Assemblée législative du Nunavut.¹² La présente étude se limite à la législation en vigueur le 31 décembre 1999; les modifications subséquentes n'ont pas été incluses. Cependant, lorsqu'une province ou un territoire a adopté, sans proclamer, une loi avant le 31 décembre 1999, les changements possibles ont été notés dans le rapport pertinent.

Dans chaque examen, nous examinons six sujets précis : la délivrance de permis, les pouvoirs de police, les suspensions de permis, d'autres programmes d'application de la loi et de délivrance des permis, les droits des victimes et l'assurance. Après cette analyse, nous fournissons de l'information documentaire sur la consommation d'alcool, les décès et les lésions corporelles causés par la conduite avec facultés affaiblies, ainsi que les accusations et les condamnations criminelles liées à la conduite avec facultés affaiblies ou connexes. Le même format a été adopté pour tous les examens afin de faciliter la comparaison et l'analyse.

PARTIE I : UN MODÈLE DE LÉGISLATION TOUCHANT LA CIRCULATION ROUTIÈRE, LES VICTIMES ET L'ASSURANCE

PRINCIPES SOUS-JACENTS

En élaborant ce modèle, nous nous sommes concentrés sur des changements pragmatiques et réalisables, plutôt que sur des mesures radicales qui exigeraient des changements globaux de l'orientation de la législation. Il est important que le modèle obtienne le soutien général du public et des milieux politiques, qu'il soit possible au plan administratif et financier et qu'il ne donne pas lieu à de multiples contestations judiciaires marquées de succès en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹³. Même si les procès intentés en vertu de la *Charte* sont un fait inévitable de la réforme législative, nous avons tenté de rédiger un modèle qui est conforme aux valeurs de la *Charte*. Comme il a été indiqué, le modèle proposé s'inspire grandement des dispositions novatrices qui font partie de la législation actuellement en vigueur à travers le Canada.

Cependant, le modèle proposé peut refléter un changement de ton ou de portée par rapport à la législation applicable dans certaines juridictions. Ce modèle accorde sans équivoque la priorité à la sécurité routière. MADD Canada estime que la législation devrait protéger la grande majorité du public qui conduit en toute sécurité, en étant sobre et de manière responsable. Les accidents de la route sont la principale cause de décès chez les personnes âgées de 15 à 19 ans, et la deuxième plus importante cause de décès chez les personnes âgées de 20 à 44 ans.¹⁴ Chaque jour, 4,5 Canadiens sont tués et 125 sont blessés en moyenne dans des accidents liés à l'alcool.¹⁵ La conduite avec facultés affaiblies demeure la principale cause criminelle de décès au pays,¹⁶ ainsi que la principale cause de mortalité attribuée à l'alcool.¹⁷ Par conséquent, malgré les progrès réalisés,¹⁸ les niveaux actuels d'accidents, de blessures et de décès liés à l'alcool sont inacceptables. Sans des changements importants apportés à la législation et à son application, il est improbable qu'il y ait des améliorations substantielles de la sécurité routière. À notre avis, les quatre principes sous-jacents suivants, que nous avons intégrés au modèle, sont conformes à la priorité accordée à la sécurité routière et au fait de mieux répondre aux besoins des victimes.

Le droit des provinces et des territoires d'intervenir ne devrait pas se limiter aux cas où un conducteur en a déjà tué ou blessé un autre, ou aux cas où il a été condamné pour une infraction criminelle au niveau fédéral. Les autorités en matière de circulation routière doivent être habilitées à prendre des mesures visant à empêcher les tragédies, et non seulement à sanctionner les responsables après l'accident.

Lorsque la preuve permet de conclure qu'un conducteur ne peut pas ou ne veut pas conduire de manière responsable et en toute sécurité, son permis devrait être suspendu ou révoqué. En pareils cas, le conducteur devrait être tenu de démontrer pourquoi son privilège de conduire devrait être rétabli. Pour ce faire, il devrait montrer que certaines mesures correctives ont été prises avec succès, comme avoir suivi un programme de rééducation ou un cours d'amélioration à titre de conducteur.

En outre, la police devrait être investie des pouvoirs nécessaires pour lui permettre d'empêcher les accidents de la route. Par exemple, la police devrait posséder clairement l'autorité d'arrêter les conducteurs afin de s'assurer qu'ils sont sobres ou encore aptes à conduire, et que leur permis et leur assurance sont valides. La police a besoin de plus vastes pouvoirs d'enquête pour détecter efficacement les conducteurs avec facultés affaiblies et pour obtenir une preuve admissible afin de documenter leur état. Lorsque la police conclut qu'un conducteur est inapte à conduire pour quelque raison que ce soit, elle devrait être investie du pouvoir de suspendre immédiatement son permis de conduire, peu importe si des accusations criminelles ou des accusations au niveau provincial seront portées.

Lorsque possible, ce modèle prône le recours à des procédures administratives, plutôt que criminelles, pour régir les questions liées à la délivrance des permis. Lorsque des mesures tant administratives que criminelles sont appropriées, le droit d'imposer des sanctions administratives ne devrait pas être lié exclusivement aux résultats des procédures criminelles. Par conséquent, le modèle propose, par exemple, que le registraire provincial ou territorial (le surintendant)¹⁹ des véhicules automobiles soit investi de vastes pouvoirs dans des circonstances appropriées afin de suspendre et de révoquer les permis de conduire et d'interdire aux personnes en cause de conduire, sans égard au système de justice criminelle.

Nous reconnaissons que des procédures judiciaires sont nécessaires afin d'infliger des peines liées au Code de la route provincial et au *Code criminel*. Cependant, le système de justice criminelle est souvent lent, coûteux et lourd au point de décourager les personnes de porter des accusations et d'intenter des poursuites. Une récente enquête menée auprès des agents de police dans tout le Canada a indiqué qu'il faut en moyenne 2,6 heures pour traiter une seule accusation en matière de conduite avec une alcoolémie de plus de 0,08 p. 100.ⁱ Quarante-deux pour cent des agents ont admis relâcher parfois ou souvent des personnes soupçonnées de conduite avec facultés affaiblies en imposant seulement une suspension du permis durant une courte période, plutôt que de les amener au poste de police pour leur faire subir un alcootest.ⁱⁱ De plus, un tiers des agents

ont indiqué que, plutôt que d'intenter des poursuites judiciaires contre une personne soupçonnée de conduite avec facultés affaiblies, ils exercent parfois ou souvent une discrétion et prennent des mesures pour leur procurer une course ou appeler un taxi, ou pour laisser conduire un occupant du véhicule qui est sobre.ⁱⁱⁱ Les principales raisons citées pour ne pas porter d'accusations criminelles étaient que leur traitement exige trop de temps et qu'il y a un manque de personnel.^{iv}

Par ailleurs, des pénuries de ressources au niveau des tribunaux et des poursuivants ont occasionné des retards inacceptables au plan constitutionnel pour traduire en justice les accusés, ce qui a donné lieu à des abandons, des retraits ou des rejets de dizaines de milliers d'accusations criminelles. Durant les sept mois qui ont suivi la décision de la Cour suprême du Canada sur les délais inacceptables,^v plus de 40 000 accusations criminelles ont été rejetées ou retirées en Ontario seulement.^{vi}

Même si certains progrès semblent avoir été réalisés pour rationaliser le système de justice criminelle, les procédures administratives sont encore loin d'être rapides, efficaces et bon marché. En fait, les procédures administratives sont plus appropriées pour les questions liées à la délivrance des permis de conduire, à l'immatriculation des véhicules et à l'assurance. Ces questions ne sont pas axées sur le blâme moral, mais plutôt sur des questions de condition physique, d'antécédents de conducteur, de conformité du véhicule et ainsi de suite. D'ordinaire, ce dont il s'agit, c'est d'établir les faits assez simplement et non de s'occuper de problèmes complexes de crédibilité, de preuve contradictoire et de questions de droit.

Par conséquent, il est peu approprié pour prendre ces décisions administratives et réglementaires d'imposer les règles officielles de la procédure criminelle et de la preuve, ou les garanties traditionnelles ou les garanties relatives à la *Charte* qui s'appliquent aux poursuites criminelles. Toutefois, il convient de souligner que les personnes ne sont pas sans protection en vertu des procédures réglementaires. Elles bénéficient de divers droits prévus par la loi et des garanties générales prévues par le droit administratif, y compris l'équité en matière de procédures et la justice naturelle. De plus, elles ont normalement droit à une révision interne ou le droit d'en appeler de la décision initiale, et le droit de demander une révision judiciaire.

Il y a un autre avantage à adopter une procédure administrative, plutôt qu'une procédure judiciaire ou quasi judiciaire. Les décideurs^{vii} en matière judiciaire et quasi judiciaire ne peuvent être tenus responsables de négligence,^{viii} tandis que les décideurs en matière administrative peuvent l'être dans l'exercice de leurs attributions.^{ix} Par conséquent, l'adoption de procédures administratives permettrait de s'assurer que les personnes blessées, par exemple, par suite de la

négligence du Registraire qui a permis à un conducteur inapte de conserver son permis, n'auraient pas à supporter cette perte seules.^x Elles auraient le droit de demander un redressement au Registraire, en sa capacité officielle.^{xi} Cela est conforme à la récente tendance visant à élargir la responsabilité de tous les pouvoirs publics.^{xii} La perspective d'une responsabilité civile devrait inciter le Registraire à prendre soigneusement en considération l'intérêt public en matière de sécurité routière, lorsqu'il exerce ses pouvoirs dans des cas particuliers.

SECTION I : DÉLIVRANCE DES PERMIS

a) La nature du permis de conduire

La perception du permis de conduire comme étant soit un droit, soit un privilège, détermine la manière dont les permis sont obtenus, suspendus, révoqués (annulés)^{xiii} et rétablis dans une province. Beaucoup de jurisprudence appuie le principe que la conduite d'un véhicule automobile est un privilège et non un droit garanti par la *Charte*^{xiv}. Le code de la route devrait indiquer explicitement que l'obtention et la détention d'un permis de conduire sont un privilège. Il est tout à fait normal que la conduite soit un privilège, parce qu'il s'agit d'une activité à risque élevé, qui se produit sur des routes publiques et nécessite beaucoup d'aptitudes. Le code devrait aussi énoncer clairement que le privilège de conduire est subordonné à l'obligation capitale du gouvernement de maintenir la sécurité routière, et qu'il est sous réserve des pouvoirs policiers visant à s'assurer que se trouvent sur les routes seulement les conducteurs qui détiennent un permis, qui sont sobres et en bonne condition physique et qui conduisent en toute sécurité.

Définir la conduite comme étant un privilège qu'il faut mériter et conserver renvoie au demandeur de permis le fardeau de la preuve relative à la compétence. Les demandeurs devraient être tenus de démontrer un minimum de responsabilité, de connaissance et de compétence avant qu'on leur délivre un permis. On devrait vérifier leur connaissance des règles du code de la route et de la signalisation routière, et ils devraient être tenus de réussir un examen sur route. Un demandeur devrait aussi être tenu d'établir que sa condition physique, y compris sa vision, est compatible avec l'utilisation sans danger d'un véhicule automobile. Le demandeur devrait avoir un devoir positif de divulguer une condition physique, un état de santé ou des troubles psychologiques, y compris tout problème lié à l'alcool, aux drogues ou aux médicaments, qui seraient susceptibles de nuire à la conduite d'une automobile.

Les conducteurs autorisés devraient être obligés d'établir continuellement leur compétence. Si le permis d'un conducteur a été suspendu durant une longue période, ou révoqué en raison d'une incapacité ou d'un mauvais dossier de conduite, ou d'une infraction grave au code de la route provincial ou d'une condamnation en matière de conduite au niveau fédéral, il ne devrait pas être rétabli automatiquement à la fin de la période de suspension ou de révocation. Le conducteur devrait être tenu de démontrer au Registraire pourquoi son permis devrait être rétabli, en montrant qu'il a pris des mesures correctives appropriées. Par exemple, les conducteurs condamnés pour conduite avec facultés affaiblies devraient être tenus de terminer avec succès un programme d'éducation prescrit, ainsi qu'une évaluation en matière d'alcool et de drogues.

Il devrait y avoir une nette distinction entre les suspensions et les révocations. Les suspensions devraient être temporaires et réservées aux infractions administratives ou aux infractions au code de la route qui sont moins graves. Par contre, les révocations devraient être imposées pour une période indéfinie et si un conducteur démontre un état, un comportement ou une attitude incompatible avec le privilège de détenir un permis. Avant que leur permis soit rétabli, ces conducteurs devraient tous être tenus de prouver que leurs attitudes et leur comportement ont changé. De plus, toute inconduite future devrait résulter en une période d'attente plus longue avant que le conducteur puisse demander le rétablissement de son permis.

De plus, il est crucial que les suspensions et les révocations de permis soient appliquées adéquatement. Pour ce faire, il faut des pouvoirs policiers accrus et des sanctions reliées au véhicule automobile, comme nous le préciserons ci-dessous. Outre les révocations pour les conducteurs autorisés, le code de la route devrait prévoir des interdictions de conduire (prohibitions) dans le cas des personnes qui ne détiennent pas de permis valide.^{xv} Cela inclurait les conducteurs sans permis et ceux dont le permis a été suspendu ou révoqué. Une interdiction permettrait aux autorités d'empêcher que ces conducteurs présentent une demande ou une nouvelle demande de permis durant un certain délai. À notre avis, les personnes qui n'ont pas respecté les dispositions existantes en matière de permis ne devraient pas bénéficier des privilèges de conduire et devraient être tenus de se décharger d'un plus lourd fardeau de la preuve, lorsqu'ils présentent une demande ou une nouvelle demande de permis de conduire.

Les personnes qui conduisent sans permis ou lorsqu'ils font l'objet d'une suspension de permis au niveau provincial, ou d'une révocation ou d'une interdiction, ou lorsqu'ils sont assujettis à une interdiction de conduire au niveau fédéral, devraient se voir infliger des peines sévères, y compris des périodes supplémentaires de suspension, de révocation ou d'interdiction pour ce qui est de leur permis de conduire. Ces conducteurs violent la législation provinciale en matière de permis et, souvent, le Code criminel au niveau fédéral. De plus, ils peuvent posséder seulement une assurance limitée contre les accidents causés à des tiers, ce qui renvoie ainsi le risque de perte aux autres usagers de la route. La législation devrait imposer aux propriétaires de véhicules automobiles un devoir positif de veiller à ce qu'ils ne permettent pas à des personnes non autorisées, suspendues ou frappées d'interdiction de conduire. En plus des amendes, les propriétaires devraient faire l'objet de sanctions reliées au véhicule, comme la saisie de ce dernier, un sujet qui sera traité plus tard.

La recherche indique que l'âge minimal du conducteur a une influence sur le taux d'accidents.^{xvi} L'augmentation de l'âge minimal du conducteur à 18 ans dans tout le Canada réduirait les décès et les blessures causés par les accidents chez les adolescents.^{xvii} Cependant, l'adoption d'une telle politique n'est pas recommandée parce qu'il est improbable qu'elle obtienne l'appui du public et parce que des avantages semblables peuvent être obtenus grâce à un programme complet de délivrance de permis par étapes. Cependant, nous prônons l'établissement de l'âge minimal pour conduire à 16 ans. De plus, l'âge minimal ne devrait pas être réduit pour quelque raison que ce soit, même si le demandeur s'est inscrit à un programme approuvé d'éducation en matière de conduite.

Une autre solution permettant de réduire l'implication des jeunes conducteurs dans des accidents serait de faire passer à 21 ans l'âge minimal légal pour consommer de l'alcool dans toutes les provinces. Actuellement, l'âge minimal pour consommer de l'alcool est 18 ans au Québec, en Alberta et au Manitoba, et 19 ans dans toutes les autres provinces. L'âge minimal pour consommer de l'alcool de 21 ans a été fixé par tous les États américains durant la fin des années 70 et le début des années 80, et beaucoup de recherche effectuée depuis montrent les effets positifs de cette mesure sur les blessures et les décès attribuables à la circulation routière.^{xviii} Des études américaines montrent constamment que l'âge minimal plus élevé pour consommer de l'alcool a réduit aussi bien les collisions mortelles que les accidents liés à l'alcool en général chez ceux qui sont touchés par les nouvelles législations.^{xix} Par contre, la diminution de l'âge minimal pour consommer de l'alcool s'est traduite par de fortes augmentations du taux d'accidents causés par l'alcool.^{xx}

Cependant, un tel changement peut être impopulaire au plan politique, trop général et difficile à mettre en vigueur au Canada. Peu importe l'âge minimal légal pour consommer de l'alcool, les adolescents peuvent se procurer de l'alcool de diverses sources, et non seulement par l'intermédiaire des magasins et établissements licenciés. Par conséquent, la consommation d'alcool par des personnes n'ayant pas atteint l'âge légal continue d'être un problème répandu au Canada. Même si l'on reconnaît les avantages de faire passer l'âge minimal pour consommer de l'alcool à 21 ans dans tout le Canada, il peut être souhaitable, du moins pour l'instant, d'aborder directement le problème des accidents liés à l'alcool chez les jeunes. Par conséquent, nous recommandons qu'une restriction relative à l'alcoolémie de 0,00 p. 100 soit adoptée et appliquée rigoureusement à tous les conducteurs jeunes et novices dans le cadre d'un programme de

délivrance de permis par étapes. Ce programme devrait amener les conducteurs jeunes et novices à faire une distinction entre la conduite d'un véhicule automobile et la consommation d'alcool et aiderait à inculquer des habitudes de conduite sécuritaires, même après que ces conducteurs auraient obtenu leur permis de conduire.

b) Délivrance de permis par étapes

La recherche au Canada et à l'étranger a établi que les programmes de délivrance de permis par étapes réduisent les décès et les blessures causés par les accidents chez les jeunes conducteurs et les conducteurs novices.^{xxi} Ces études indiquent aussi que l'âge et l'inexpérience sont responsables du risque accru d'accidents chez les conducteurs débutants.^{xxii} Pour cette raison, des programmes de délivrance de permis par étapes devraient s'appliquer à tous les nouveaux conducteurs, et non seulement aux jeunes conducteurs. Ces programmes fournissent une expérience pratique à tous les conducteurs débutants, tout en les exposant le moins possible au risque. Un tel programme devrait renfermer trois étapes.

Pour être admissible à la première étape, les demandeurs devraient être tenus de réussir un examen portant sur les règles de la circulation routière et sur la signalisation routière, et d'établir que leur condition physique leur permet de conduire. Comme il a été indiqué, l'âge minimal du niveau d'entrée ne devrait pas être inférieur à 16 ans. Les conducteurs devraient être obligés de demeurer à cette étape durant au moins 12 mois. Ils devraient être supervisés en tout temps par un conducteur autorisé qui est âgé d'au moins 21 ans et qui prend place à l'avant du véhicule. Le superviseur adulte aide au processus d'apprentissage en surveillant et en corrigeant les gestes du conducteur. Le nombre d'occupants devrait être limité, parce que les autres occupants ont tendance à distraire le conducteur. Une telle disposition protège non seulement le conducteur débutant,^{xxiii} mais aussi les occupants de son véhicule.^{xxiv}

Les détenteurs d'un permis à l'étape un ne devraient pas être autorisés à conduire la nuit. Cette mesure permet de s'assurer que les conducteurs débutants n'éprouvent pas les problèmes supplémentaires de visibilité que comporte la conduite nocturne, et en présence de conducteurs dangereux ou de conducteurs avec facultés affaiblies, qui ont tendance à être plus nombreux la nuit. Parce que la plupart des accidents de nuit chez les jeunes conducteurs semblent survenir avant minuit, un couvre-feu (à 22 h) serait préférable qu'un couvre-feu plus tard (à minuit).^{xxv} Les conducteurs à l'étape un ne devraient pas être autorisés à conduire sur des routes à grande vitesse. D'ordinaire, il y a beaucoup de circulation sur ces routes, y compris de gros camions qui se

déplacent rapidement, ce qui peut poser des problèmes aux nouveaux conducteurs. De plus, les accidents qui ont lieu sur des routes à grande vitesse sont normalement plus graves que ceux qui se produisent sur des routes à faible vitesse.^{xxvi}

Même si MADD Canada reconnaît les bénéfices possibles des programmes d'éducation routière, il ne croit pas que l'éducation routière obligatoire soit la pierre angulaire d'un programme de délivrance de permis par étapes. La recherche n'a pas permis d'établir que les actuels programmes d'éducation routière ont une incidence positive à long terme sur la probabilité d'accidents.^{xxvii} De plus, nous nous opposons à la réduction de la durée minimale des programmes de délivrance de permis par étapes, simplement parce que le conducteur débutant a suivi un programme d'éducation routière. Même si l'éducation routière vise des objectifs louables, ces programmes ne peuvent pas remplacer adéquatement l'expérience de la conduite de longue durée, supervisée et acquise sur route.

L'un des éléments clés du programme de délivrance de permis par étapes est l'exigence de s'abstenir de consommer de l'alcool.^{xxviii} Tous les conducteurs à l'étape un et à l'étape deux devraient obtenir un taux d'alcoolémie de 0,00 p. 100 lorsqu'ils conduisent. Parce que les conducteurs débutants sont déjà désavantagés en raison de leur inexpérience, leurs facultés ne devraient pas être affaiblies par l'alcool. Cette limite s'appliquerait à tous les conducteurs aux étapes un et deux, peu importe leur âge. Même si les conducteurs débutants plus âgés peuvent être plus matures et plus expérimentés en ce qui a trait à l'alcool que les jeunes conducteurs débutants, ils ne possèdent pas d'expérience de la conduite, ce qui ressort de leurs taux d'accidents.^{xxix}

L'exigence d'une alcoolémie de 0,00 p. 100 devrait se prolonger au-delà du programme de délivrance de permis par étapes, et ce jusqu'à ce que le conducteur soit âgé de 21 ans. Les jeunes conducteurs débutants ne possèdent habituellement ni l'expérience de la conduite ni celle de l'alcool. De plus, les jeunes gens ont tendance à prendre des risques et ils sont moins prudents que leurs aînés.^{xxx} Quoi qu'il en soit, le risque de décès et de blessures chez les jeunes conducteurs qui consomment de l'alcool est beaucoup plus élevé que chez les conducteurs plus âgés ayant des alcoolémies comparables.^{xxxi} Étant donné que les taux élevés d'accidents liés à l'alcool diminuent vers l'âge de 21 ans,^{xxxii} la restriction relative à l'alcoolémie de 0,00 p. 100 devrait être maintenue même après que le conducteur a terminé le programme en vue d'obtenir son permis par étapes, soit jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 21 ans.

Le conducteur surveillant devrait aussi être assujéti à une restriction relative à une alcoolémie de 0,00 p. 100. La consommation d'alcool nuirait à sa capacité de surveiller la

conduite du conducteur débutant et de réagir rapidement et de manière appropriée à toute situation urgente qui pourrait survenir. De plus, permettre au conducteur surveillant de consommer de l'alcool donne un très mauvais exemple au conducteur débutant. Pour veiller à ce que ces dispositions soient appliquées, la législation provinciale devrait autoriser spécifiquement la police à exiger des échantillons d'haleine de tout conducteur débutant ou surveillant, si l'on soupçonne qu'il a consommé de l'alcool.

Pour passer à l'étape deux, un conducteur devrait être tenu de réussir un test sur la route prévu pour l'étape un. Les exigences et la norme de passage de ce test devraient refléter le fait que les candidats qui réussissent seraient autorisés, sauf dans certaines exceptions, à conduire sans surveillance. Les conducteurs à l'étape deux seraient autorisés à conduire sans surveillance, sauf sur les routes à grande vitesse et tard la nuit. Dans ces deux cas, ils devraient être accompagnés d'un conducteur sobre qui assure une surveillance. La restriction relative à l'alcoolémie de 0,00 p. 100 resterait en vigueur. Les conducteurs devraient demeurer à l'étape deux durant un minimum de 12 mois, ce qui leur donnerait au moins 24 mois de conduite sous surveillance dans le cadre du programme de délivrance de permis par étapes.^{xxxiii}

Pour pouvoir obtenir un permis à l'étape trois, le demandeur serait tenu de réussir un « examen final sur route », qui inclurait une partie sur une route à grande vitesse.^{xxxiv} Le demandeur qui aurait réussi se verrait alors octroyer tous les privilèges de conduite, à l'exception de l'exigence relative à l'alcoolémie de 0,00 p. 100, qui demeurerait en vigueur jusqu'à ce qu'il ait atteint l'âge de 21 ans. L'étape trois durerait deux ans. Durant cette période, les conducteurs auraient des seuils de points d'inaptitude inférieurs à ceux des conducteurs plus expérimentés,^{xxxv} ce qui aiderait le Registraire à identifier les nouveaux conducteurs susceptibles de poser un risque et à prendre des mesures correctives avant que survienne un accident grave.

Les conducteurs qui violeraient la restriction relative à l'alcoolémie de 0,00 p. 100 se verraient révoquer leur permis et devraient suivre avec succès un programme correctif d'éducation en matière d'alcool avant de pouvoir présenter une nouvelle demande de permis. Si leur permis était rétabli, ces conducteurs seraient tenus de recommencer à l'étape un. De plus, les conducteurs qui seraient impliqués dans des accidents par leur faute, ou qui auraient commis d'autres violations graves dans le cadre du programme, comme conduire sans surveillance, seraient obligés de recommencer le programme.^{xxxvi}

c) Attribution du Registraire des véhicules automobiles

La législation devrait énoncer clairement que l'obligation du Registraire est d'assurer, d'abord et avant tout, la sécurité routière. Plus précisément, le Registraire aurait le devoir légal de ne pas délivrer de permis à un demandeur qui ne possède pas ou peut ne pas posséder les compétences, la connaissance, l'expérience, la capacité ou la volonté de conduire de manière responsable et en toute sécurité. Il incomberait aux demandeurs de prouver qu'ils sont admissibles au privilège de détenir un permis de conduire.

Les demandeurs seraient tenus de se soumettre à tout examen relativement à leur état de santé, leur vision, leurs connaissances, leurs compétences ou à tout examen sur la route que le Registraire estimerait approprié pour assurer la sécurité du public. Le Registraire devrait aussi être investi du pouvoir explicite d'exiger que les demandeurs fournissent toute information pouvant se rapporter à leur capacité de conduire, comme leurs antécédents de conducteur dans une juridiction différente, et à tout état de santé pertinent. Comme il a été indiqué, les demandeurs auraient un devoir positif de divulguer tout état de santé ou tout autre état qui pourrait nuire à l'utilisation sécuritaire d'un véhicule automobile.

Une série parallèle de dispositions devrait s'appliquer aux conducteurs actuels. Par conséquent, le Registraire aurait le devoir de suspendre ou de révoquer le permis de tout conducteur lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'il est inapte, incapable ou non disposé à conduire de manière responsable et en toute sécurité. Les conducteurs seraient tenus de subir tout examen pertinent en matière de santé, de vision, de connaissances et de compétences, ou un examen sur la route, et de soumettre l'information demandée. La législation obligerait la révocation du permis pour tout conducteur qui aurait fourni de faux renseignements ou qui n'aurait pas divulgué l'information requise. Le Registraire pourrait aussi imposer des limites ou des conditions au permis du conducteur lorsqu'il aurait des motifs raisonnables de croire qu'elles seraient nécessaires pour assurer la sécurité. Finalement, le Registraire aurait une discrétion générale pour interdire les conducteurs, ou pour suspendre ou révoquer leur permis, si leur dossier de conduite est insatisfaisant ou si ceux-ci ont des problèmes de santé, de drogues ou d'alcool, ou encore des troubles psychologiques qui nuisent à la conduite.

La législation devrait imposer un devoir aux travailleurs sociaux, aux psychologues, aux optométristes, aux médecins et aux autres professionnels de la santé de faire rapport au Registraire sur tout client ou tout patient âgé de 16 ans ou plus qui serait frappé ou pourrait être frappé d'un état qui nuirait considérablement à l'utilisation responsable et en toute sécurité d'un véhicule automobile. Le défaut de faire ce rapport obligatoire constituerait une infraction en vertu

du code de la route. Les praticiens devraient peut-être aussi être tenus responsables de tout préjudice ou de toute perte causée par l'omission de soumettre ce rapport. Le Registraire serait tenu d'étudier tous les rapports reçus et il aurait le devoir d'aviser l'association ou l'organisation qui régit le praticien de tout défaut par celui-ci de présenter un rapport obligatoire.

Le Registraire devrait ne pas être autorisé à délivrer un permis à tout demandeur, et il devrait avoir l'obligation de révoquer le permis d'un conducteur, qui n'a pas payé dans un délai raisonnable une amende imposée en vertu du code de la route ou d'un jugement rendu dans une affaire au civil. Le Registraire devrait détenir le pouvoir légal de saisir et de vendre le véhicule des demandeurs ou des conducteurs qui auraient une telle dette impayée. L'effet de dissuasion d'une amende ou d'un jugement rendu dans une affaire au civil serait annulé si les conducteurs pouvaient obtenir de nouveau les privilèges de conduire malgré leur dette impayée.

Lorsqu'il y a un risque pour la sécurité du public, le Registraire serait investi du pouvoir de prendre rapidement des mesures, sans devoir initialement donner un préavis ou sans devoir tenir une audience. Cependant, dans de telles circonstances, le demandeur ou le conducteur devrait être avisé le plus tôt possible de la décision du Registraire. La partie touchée aurait le droit de demander un examen interne et elle serait informée de ce droit.

La plupart des lois provinciales accordent aux agents de police et aux inspecteurs le pouvoir d'arrêter et d'inspecter les véhicules. Le Registraire devrait être investi d'un pouvoir parallèle d'ordonner des inspections et, si nécessaire, d'ordonner qu'un véhicule soit saisi ou réparé afin de s'assurer qu'il est en bon état de fonctionnement et conforme à la loi. Le propriétaire et le conducteur devraient prouver qu'un véhicule est en bon état de fonctionnement, qu'il est sûr et conforme à la loi.

d) Système de points d'inaptitude

La législation devrait instaurer un système de points d'inaptitude afin de consigner l'information et de fournir une base pour évaluer le dossier d'un conducteur par rapport aux infractions routières provinciales. Ce dossier a des conséquences importantes tant pour la sécurité routière en général que pour la conduite avec facultés affaiblies. La recherche indique que les personnes qui conduisent en état d'ébriété ont d'habitude de mauvais dossiers de conduite relativement à d'autres infractions au code de la route.^{xxxvii} De plus, étant donné les ressources et les pratiques existantes en matière d'application de la loi, un nombre considérable de conducteurs avec facultés affaiblies peuvent faire l'objet d'infractions au niveau provincial seulement. Comme

il a déjà été mentionné, un grand nombre d'agents ont indiqué qu'ils portent souvent ou parfois une accusation par rapport au code de la route provincial seulement, comme pour la conduite imprudente, même s'ils ont des motifs de porter une accusation pour conduite avec facultés affaiblies en vertu du *Code criminel* au niveau fédéral. En fait, on estime qu'un déplacement avec facultés affaiblies sur 445 donne lieu à une accusation en vertu du *Code criminel*, sans parler d'une condamnation.^{xxxviii} Par conséquent, un système de points d'inaptitude aiderait à identifier les conducteurs à risque élevé, dont un grand nombre risquent de conduire avec des facultés affaiblies.

Les points d'inaptitude devraient être consignés au dossier permanent du conducteur que tient le Registraire ou le ministère des Transports. Il est important que les points d'inaptitude attribués pour une infraction particulière soient déterminés soigneusement afin de refléter le risque que pose la manière dont se conduit la personne.^{xxxix} Les pénalités relatives aux points d'inaptitude devraient être importantes pour les plus graves infractions au code de la route provincial, comme conduire lorsque le conducteur est frappé d'une suspension ou d'une interdiction, délit de fuite, tenter volontairement d'échapper à la police, conduire sans assurance, conduire un véhicule non immatriculé, faire la course et conduite imprudente. Comme nous en traiterons plus tard, ces infractions méritent une suspension de permis en plus d'une pénalité relative aux points d'inaptitude. D'autres infractions, comme celles relatives au stationnement et les infractions mineures au code de la route, devraient résulter en des pénalités de moins de points d'inaptitude.

Le système devrait prévoir des sanctions progressives à des niveaux prescrits de points d'inaptitude. Par exemple, la première intervention suppose d'ordinaire une lettre d'avertissement, et la deuxième infraction donne lieu à une entrevue. Selon les résultats de l'entrevue et d'un examen du dossier complet du conducteur, le Registraire est souvent investi du pouvoir de suspendre le permis de conduire. À notre avis, la troisième intervention devrait résulter en une suspension automatique du permis. Une fois que le permis du conducteur aurait été rétabli, ce conducteur devrait faire partie d'une catégorie de conducteurs en probation, dans laquelle les pénalités subséquentes de points d'inaptitude résulteraient en de plus longues suspensions. Les seuils relatifs aux points d'inaptitude pour les conducteurs débutants devraient être plus bas que les niveaux des conducteurs expérimentés qui ne seraient pas frappés d'aucune interdiction. Cette façon de faire permettrait de prendre des mesures préventives à l'égard des conducteurs débutants, qui posent déjà un risque plus élevé que les conducteurs plus expérimentés.

Le système de points d'inaptitude devrait fonctionner indépendamment des vastes attributions du Registraire qui permettent de frapper d'interdiction les conducteurs et de suspendre ou de révoquer leur permis. Même si le Registraire peut étudier les points d'inaptitude lorsqu'il décide si les conducteurs sont inaptes ou si leur dossier de conduite est insatisfaisant, il serait libre de prendre de telles décisions en se fondant sur d'autres facteurs ainsi que sur d'autres renseignements. De plus, le système de points d'inaptitude devrait fonctionner conjointement avec la législation provinciale en matière d'assurance. Par conséquent, les conducteurs qui accumulent les points d'inaptitude devraient aussi être obligés de payer des primes d'assurance plus élevées.

SECTION II : POUVOIRS D'APPLICATION DE LA LOI PAR LA POLICE

Introduction

Compte tenu de l'action réciproque complexe entre les pouvoirs provinciaux d'application de la loi et les dispositions du Code criminel relatives à l'analyse d'haleine et de sang, nous présentons pour commencer un sommaire des articles du Code criminel. Dans l'analyse de certains des pouvoirs provinciaux d'application de la loi, il sera nécessaire de décrire les difficultés actuelles qu'ils étaient censés régler. Finalement, nous insistons sur le fait que les pouvoirs et les sanctions proposés pour les provinces visent à s'ajouter aux articles du Code criminel et non à les remplacer.

Dispositions du Code criminel sur les analyses d'haleine et de sang

Le Code criminel autorise la police à demander des échantillons d'haleine aux conducteurs dans deux types de cas. Premièrement, un agent peut demander à un conducteur, dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il a consommé de l'alcool, un échantillon d'haleine pour en faire l'analyse sur un appareil de détection approuvé (ADA)^{xl}. Les ADA sont des petits dispositifs manuels d'analyse d'haleine que transporte normalement la police dans les voitures de patrouille et qui sont généralement utilisés pour administrer les tests sur place. La façon de conduire du conducteur, l'odeur d'alcool sur son haleine, sa difficulté à répondre aux questions de l'agent ou à remettre les documents demandés et le fait qu'il admette qu'il était dans un bar peuvent être des motifs raisonnables de croire qu'il a consommé de l'alcool. L'agent n'a pas besoin de croire que le conducteur est ivre, que ses facultés sont affaiblies ou qu'il a commis une infraction.

Deuxièmement, l'agent peut exiger d'un conducteur, dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il a commis une infraction de conduite avec facultés affaiblies et que son d'alcoolémie est supérieure à 0,08 %^{xli}, des échantillons d'haleine en vue d'une analyse sur un instrument approuvé (communément appelé « ivressomètre »). Dans ce cas, les motifs permettant d'exiger des échantillons d'haleine sont beaucoup plus limités que ceux que l'on peut obtenir pour le test d'ADA. Les ivressomètres sont des dispositifs plus gros et plus complexes que les ADA et sont normalement situés dans les commissariats de police ou dans des fourgons équipés à cet effet.

Les résultats d'un test d'ADA ne sont pas admissibles dans les procédures criminelles comme preuve de l'alcoolémie du conducteur. Mais les résultats fournissent souvent à la police les motifs juridiques nécessaires pour exiger un test d'alcoolémie. Il suffit que l'agent ait des motifs raisonnables de soupçonner qu'un conducteur a consommé de l'alcool pour exiger un test d'ADA. Étant donné que les ADA sont normalement conçus pour inscrire un « échec » au test d'alcoolémie de 0,10 %, l'échec du conducteur au test d'ADA donne à la police des motifs

raisonnables d'exiger un test d'alcoolémie. On peut donc utiliser les ADA pour tester sur place un plus grand nombre de conducteurs soupçonnés de conduire avec facultés affaiblies, dont seulement quelques-uns subiront un alcootest sur place. Les résultats des alcootests sont admissibles dans les poursuites criminelles et sont considérés, en l'absence d'une preuve du contraire, comme la preuve de l'alcoolémie du conducteur au moment de l'infraction^{xlii}.

Le Code criminel autorise un agent de police à demander des échantillons de sang d'un conducteur s'il a des motifs raisonnables d'exiger un alcootest et s'il estime que le conducteur est physiquement incapable de fournir des échantillons d'haleine ou s'il n'est pas pratique de les obtenir^{xliii}. L'échec au test ou le refus de fournir des échantillons de sang ou d'haleine sont des motifs raisonnables et le conducteur est coupable d'une infraction criminelle au fédéral assujettie aux mêmes pénalités que la conduite avec facultés affaiblies et une alcoolémie de 0,08 %. Dans certains cas, la police peut obtenir un mandat judiciaire autorisant un professionnel de la santé à prélever des échantillons de sang d'un suspect qui est incapable de répondre à une demande d'échantillon d'haleine^{xliiv}.

a) Pouvoir d'arrêter les véhicules et de demander les documents

Dans *R. c. Dedman*, [1985] 2 S.C.R. 2, la Cour suprême du Canada a décidé que la police a le pouvoir, en vertu de la common law, de stopper des véhicules automobiles pour effectuer des vérifications aléatoires, ce que l'on appelle communément les programmes « R.I.D.E. ». Mais la Cour a limité ce pouvoir à l'utilisation de contrôles surprises planifiés. Par conséquent, les lois provinciales sont toujours nécessaires pour donner à la police l'autorité d'arrêter les véhicules au hasard^{xlv}. Le fait de ne pas s'arrêter lorsque la police le demande et la tentative volontaire d'éviter la police devraient être des infractions provinciales. Compte tenu des risques en cause, cette dernière infraction doit être passible d'une révocation automatique du permis et d'une période prolongée d'inaptitude à la conduite. À la demande de la police, les conducteurs devraient s'identifier et présenter leur permis et leurs documents d'assurance et d'enregistrement. La police doit être autorisée à arrêter, sans mandat, les conducteurs qui ne s'identifient pas ou ne fournissent pas les documents demandés ainsi que les conducteurs dont la police a des motifs raisonnables de croire qu'ils ont fourni de faux renseignements ou de faux documents. Ces pouvoirs sont essentiels pour appliquer les suspensions de permis provinciaux et l'interdiction de conduire fédérale à l'encontre des personnes reconnues coupables de conduite avec facultés affaiblies et qui continuent de conduire.

b) Pouvoir d'utiliser les détecteurs d'alcool passifs

Afin d'exiger qu'un conducteur se soumette à un test d'ADA, la police doit avoir des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans son organisme. Actuellement, la police pose des

questions au conducteur, essaie de détecter le taux d'alcool sur son haleine et se fie à d'autres impressions spontanées pour prendre une décision. Deux problèmes sont devenus évidents.

Premièrement, certains juges canadiens appliquent une norme très rigoureuse et, à notre avis inappropriée, à l'égard des tests d'haleine et de sang et rejettent trop facilement les témoignages de la police et ses observations^{xlvi}. Cela se traduit d'habitude par l'exclusion d'une preuve critique, notamment la lecture des alcootests^{xlvi} et les résultats des analyses de sang^{xlvi}, ce qui entraîne le retrait des accusations contre l'accusé. Deuxièmement, la méthode actuelle ne réussit pas, en réalité, à détecter un nombre important de conducteurs avec facultés affaiblies. Deux études américaines montrent que la police manque environ la moitié des conducteurs intoxiqués aux termes de la loi qu'ils arrêtent et interrogent au cours de vérifications aléatoires^{xlix}.

Plusieurs États américains ont adopté les détecteurs d'alcool passifs qui aident la police à détecter l'alcool sur l'haleine des conducteurs. Ces petits dispositifs collectent et analysent un échantillon d'air près du visage du conducteur. Une lecture positive indique la présence d'alcool et laisse raisonnablement soupçonner que le conducteur a bu. Selon la loi canadienne, une réponse positive à un détecteur d'alcool passif pourrait rapidement et facilement donner à l'agent des « raisons de soupçonner » la présence d'alcool dans l'organisme du conducteur, ce qui l'autoriserait à exiger un test d'ADA. Le détecteur d'alcool passif ne pourrait pas être utilisé pour établir l'alcoolémie du conducteur mais fournirait simplement à l'agent un « moyen amélioré » de détecter la présence d'alcool^l.

L'utilisation de détecteurs d'alcool passifs permettrait d'effectuer une vérification rapide des conducteurs, avec un minimum de dérangement, tout en améliorant considérablement la détection des conducteurs avec facultés affaiblies. C'est pour cette raison que les lois devraient autoriser explicitement la police à utiliser ces détecteurs d'alcool passifs^{li}.

c) Pouvoir d'exiger des tests de coordination des mouvements

La loi devrait autoriser la police à exiger un test de coordination des mouvements de tout conducteur dont elle a des raisons de soupçonner la présence d'alcool dans l'organisme. Le refus ou le défaut d'obtempérer, sans excuse raisonnable, constituerait une infraction provinciale grave, punissable d'une révocation automatique du permis et d'une période prolongée d'inaptitude à la conduite. La police devrait être explicitement autorisée à enregistrer le test sur bande vidéo.

Le test obligatoire de coordination des mouvements aiderait la police à mieux appliquer la loi de plusieurs façons. Premièrement, cela pourrait constituer une alternative au test d'ADA pour fournir les motifs nécessaires à l'exigence d'un test d'alcoolémie en vertu du Code criminel. À défaut d'ADA^{lii}, les résultats d'un test de coordination des mouvements normalisé, associé aux observations de l'agent, établiraient une base beaucoup plus solide pour exiger un alcootest que les seules observations de l'agent^{liii}.

Deuxièmement, des lois plus explicites permettraient de remédier à l'incertitude actuelle concernant le pouvoir de la police d'exiger des tests de coordination des mouvements et les conséquences du refus du suspect. Alors que la loi du Québec autorise les tests de coordination des mouvements, la plupart des codes de la route provinciaux ne les mentionnent pas^{liv}. Par conséquent, bien que la police ait le pouvoir, en vertu de la common law, de demander un test de coordination des mouvements, le conducteur peut refuser sans encourir de pénalité. Dans certains codes de la route provinciaux, les dispositions générales ont été interprétées comme autorisant la police à demander qu'un suspect subisse un test de coordination des mouvements, sans l'informer d'abord de son droit à être représenté par un avocat^{lv}. Mais dans d'autres provinces, les tribunaux ont décidé que la police doit informer le conducteur de son droit à être représenté par un avocat avant qu'il ne subisse un test de coordination des mouvements^{lvi}.

Troisièmement, et probablement l'élément le plus important, les tests de coordination des mouvements peuvent fournir la preuve que la capacité de conduire du suspect est affaiblie par l'alcool ou les drogues^{lvii}. La police se plaint fréquemment que les juges refusent d'accepter ses preuves de facultés affaiblies par l'alcool^{lviii}. Les tests de coordination des mouvements normalisés, effectués par des agents formés à l'aide de procédures normalisées de tenue de registre et appuyés par une bande vidéo, donneraient beaucoup plus de poids au témoignage des agents^{lix}.

Quatrièmement, les résultats et la bande vidéo des tests de coordination des mouvements pourraient s'avérer essentiels si l'alcootest est impossible à administrer, s'il ne peut être effectué dans les temps prescrits ou si ses résultats sont contestés avec succès. Le test de coordination des mouvements et la bande vidéo pourraient s'avérer également essentiels si les facultés du conducteur sont affaiblies uniquement par les drogues ou par une combinaison de drogues et d'alcool dans les cas où son alcoolémie est inférieure à 0,08 %.

d) Pouvoir d'exiger des échantillons d'haleine des conducteurs impliqués dans des accidents

La loi provinciale doit autoriser la police à exiger un test d'ADA d'un conducteur impliqué dans un accident causant la mort ou des lésions corporelles. Les conducteurs qui sont incapables de fournir un échantillon d'haleine doivent fournir un échantillon de sang en vue d'une analyse. Le défaut ou le refus de subir le test doit constituer une grave infraction au provincial, punissable d'une révocation automatique du permis et d'une longue période d'inaptitude à la conduite.

En 1985, le Parlement a promulgué les nouvelles dispositions sur les infractions de conduite avec facultés affaiblies causant la mort et de conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles, car les conducteurs avec facultés affaiblies qui tuaient ou blessaient d'autres personnes n'étaient accusés que de conduite avec facultés affaiblies ou de conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08 %. Les nouvelles infractions sont passibles de lourdes peines

maximales et d'interdiction de conduire au fédéral censées témoigner de la gravité des crimes. Malheureusement, ces mesures n'ont pas atteint les objectifs souhaités.

Les données disponibles montrent que seulement une petite partie des conducteurs avec facultés affaiblies qui tuent ou blessent d'autres personnes sont accusés, à plus forte raison reconnus coupables, des infractions plus graves^k. La majorité de ces contrevenants continuent d'être accusés des infractions moins graves de conduite avec facultés affaiblies ou conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08 %, ce qui a pour effet d'amoindrir la gravité de la conduite avec facultés affaiblies, de susciter la colère et la frustration des victimes, d'aller à l'encontre des modifications de 1985 et de protéger les conducteurs avec facultés affaiblies qui commettent les crimes les plus graves et représentent les risques les plus importants pour le public.

On estime que l'alcool est responsable d'environ 42 % de tous les accidents d'automobiles mortels et de 20 % des hospitalisations attribuables à des accidents d'automobiles^{lx}. Le seul fait qu'un accident cause la mort ou des lésions corporelles donnerait des motifs raisonnables de soupçonner, dans bien des cas, qu'au moins un des conducteurs avait bu. Par conséquent, une loi provinciale qui prévoit le droit d'exiger un test automatique d'ADA dans ces accidents représente un changement relativement modeste par rapport à la loi actuelle, mais qui la simplifierait considérablement et en améliorerait l'exécution. Cette proposition doit être évaluée dans le contexte des difficultés d'application actuelles, des risques permanents de décès et de blessures dus à l'alcool sur la route et du taux élevé du rôle de l'alcool dans les accidents mortels et graves. À notre avis, la proposition est totalement conforme à l'objectif principal du code de la route, c'est-à-dire la sécurité du public et le fait que la détention d'un permis de conduire est un privilège.

e) Pouvoir d'inspecter et de confisquer les véhicules impropres à la conduite

Il semble que les conducteurs accusés de conduite avec facultés affaiblies dont les véhicules ont été saisis ou mis en fourrière peuvent se procurer des véhicules à faible coût et dangereux.. Par conséquent, la loi devrait donner à la police le pouvoir d'arrêter et d'inspecter au hasard des véhicules pour s'assurer qu'ils sont en bon état ou conformes à la loi et aux règlements. La police devrait avoir l'obligation de saisir, de mettre en fourrière ou d'immobiliser des véhicules ou de saisir ou d'invalider les plaques d'immatriculation, si le véhicule est dangereux. La police devrait également avoir le pouvoir d'ordonner à un conducteur ou à un propriétaire de réparer son véhicule pour qu'il soit conforme à la loi. Il incomberait au propriétaire ou au conducteur de prouver que les réparations nécessaires ont été effectuées avant que le véhicule ne soit libéré et que les plaques d'immatriculation ne lui soient remises.

SECTION III : SUSPENSION DE PERMIS

a) Suspension de permis sur place

La police devrait être tenue de suspendre le permis de tout conducteur pendant 24 heures si une analyse d'ADA, un alcootest ou une analyse de sang révèlent une alcoolémie de 0,05 %^{lxii} ou supérieure, s'il ne fournit pas des échantillons de sang ou s'il refuse de subir un test de coordination des mouvements sans excuse raisonnable. La police devrait également pouvoir imposer une suspension de permis de 24 heures à tout conducteur dont elle a des raisons de soupçonner que ses facultés sont affaiblies par l'alcool ou la drogue ou qu'il ne peut pas conduire. S'il n'y a pas de passager sobre et titulaire d'un permis qui soit prêt à conduire et que le véhicule ne peut être stationné en toute sécurité, il doit être remorqué et entreposé aux frais du propriétaire ou du conducteur.

La police devrait également pouvoir suspendre le permis des conducteurs débutants qui enfreignent la restriction d'alcoolémie de 0,00 % prévue dans leur permis. Les permis de ces conducteurs seraient également révoqués, mais il est important qu'ils ne conduisent plus avant que la sanction administrative n'entre en vigueur. De plus, on devrait suspendre pendant 24 heures le permis du superviseur qui accompagne un conducteur débutant et qui enfreint la restriction prescrite d'alcoolémie. Dans ce cas, le conducteur débutant ne peut pas continuer de conduire à moins que quelqu'un d'autre puisse remplacer le superviseur autorisé.

La police devrait déposer un rapport sur la suspension sur place auprès du Registraire et cela devrait faire partie du dossier permanent du conducteur. Le permis d'un conducteur qui reçoit deux suspensions sur place ou plus au cours d'une année devrait être suspendu pendant 90 jours. Le Registraire devrait également tenir compte du dossier de suspension sur place d'un conducteur pour décider si le dossier de conduite est insatisfaisant, s'il est inapte à la conduite ou s'il doit se soumettre à une évaluation d'alcoolisme ou à un examen médical.

b) Suspension administrative du permis (SAP)

La police devrait pouvoir délivrer une suspension administrative du permis de 90 jours à tout conducteur dont un alcootest ou une analyse de sang ont révélé une alcoolémie supérieure à 0,08 % ou qui refuse le test sans excuse raisonnable^{lxiii}. Même si le conducteur devrait avoir droit à une révision de sa suspension, la loi devrait en limiter les motifs. Le Registraire devrait confirmer la suspension s'il est satisfait que l'alcoolémie du conducteur était supérieure à 0,08 % ou que le conducteur n'a pas fourni d'échantillons d'haleine ou de sang sans excuse raisonnable. Sinon, le Registraire devrait révoquer la suspension. De toute façon, la suspension de 90 jours devrait entrer en vigueur, que le conducteur ait demandé ou non une révision.

La loi sur les SAP devrait être indépendante de toute procédure criminelle connexe. Les conducteurs devraient donc être assujettis à une suspension de permis de 90 jours, qu'ils aient été

ou non accusés ou reconnus coupables en vertu du Code criminel. Étant donné que le programme des SAP prévoit l'imposition d'une sanction administrative immédiate, les suspects seront découragés de reporter leur procès au criminel dans le but de conserver leur permis. En fait, la loi sur les SAP donne au suspect qui risque d'être reconnu coupable en vertu du Code criminel une motivation suffisante pour faire face aux accusations au criminel le plus rapidement possible. Le fait de retarder les procédures criminelles fait en sorte que le contrevenant doit subir la SAP de 90 jours indépendamment de toute interdiction de conduite subséquente au fédéral et de la suspension automatique du permis au provincial.

c) Suspension et révocation automatiques du permis provincial pour des infractions fédérales de conduite avec facultés affaiblies

Les conducteurs reconnus coupables de certaines infractions de conduite selon le Code criminel font l'objet d'une interdiction de conduire au niveau fédéral^{lxiv}. Mais les provinces et les territoires devraient imposer à ces contrevenants des suspensions et des révocations obligatoires du permis, en plus de celles qui sont exigées par le Code criminel. Les sanctions provinciales et territoriales devraient s'appliquer non seulement à la conduite avec facultés affaiblies, à la conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08 %, au défaut de fournir des échantillons et à la conduite avec facultés affaiblies causant des lésions corporelles ou la mort, mais également la conduite dangereuse, la conduite dangereuse causant des lésions corporelles ou la mort, le fait de quitter les lieux de l'accident et la conduite à la suite d'une interdiction ou d'une suspension. Finalement, des sanctions devraient également être imposées pour homicide involontaire et négligence criminelle causant des lésions corporelles ou la mort, si l'infraction découle de l'utilisation d'un véhicule automobile.

Pour une première infraction de conduite avec facultés affaiblies, de conduite avec une alcoolémie supérieure à 0,08 %, de défaut de fournir des échantillons et de conduite dangereuse, la suspension automatique du permis au provincial devrait durer un an. Une deuxième condamnation dans les 10 ans devrait entraîner une révocation du permis et une interdiction minimum de cinq ans^{lxv}. Une troisième condamnation dans les 10 ans devrait entraîner une révocation du permis et une interdiction permanente de conduire. Les personnes qui commettent une troisième infraction devraient pouvoir demander la levée de l'interdiction de conduire après 10 ans, si elles ont participé avec succès à un programme de rééducation et ont payé ce programme. Mais le fardeau de la preuve devrait continuer d'être assumé par les contrevenants pour convaincre le Registraire qu'ils ne posent plus de risque et que, malgré leur condamnation, ils méritent de faire une demande de permis. À notre avis, ces suspensions ou ces révocations ne devraient pas faire l'objet d'exceptions, qu'elles soient fondées sur la participation à des programmes d'études, de traitement ou d'alcootest-antidémarrage ou à des allégations de préjudice.

Les personnes condamnées pour les infractions les plus graves prévues au Code criminel – quitter les lieux d’un accident, conduire malgré une interdiction ou une suspension, conduire avec facultés affaiblies causant une lésion corporelle ou la mort, conduite dangereuse causant des lésions corporelles ou la mort, homicide involontaire et négligence criminelle causant des lésions corporelles ou la mort – devraient faire l’objet d’une révocation automatique du permis et d’une inaptitude à conduire de cinq ans. La période d’inaptitude ne devrait commencer que lorsque le contrevenant a terminé sa peine de prison. Une deuxième condamnation dans les 10 ans devrait entraîner une inaptitude à conduire indéfinie. Les délinquants secondaires devraient pouvoir demander la levée de l’interdiction après 10 ans, s’ils suivent avec succès un programme de rééducation prescrit et réussissent à convaincre le Registraire qu’ils ne posent plus de risque.

Les personnes reconnues coupables de l’une des quatre infractions de conduite prévues au Code criminel, ou trois des infractions les plus graves, devraient faire l’objet d’une inaptitude permanente à conduire sans révision. Ce type de conduite irresponsable justifie une interdiction permanente. De plus, la sécurité publique justifie de refuser le privilège de conduire à ceux qui montrent de façon répétée qu’ils ne sont pas prêts ou ne sont pas capables de conduire de façon sûre, responsable et sobre.

d) Suspensions et révocations pour des infractions provinciales graves

Le système des points d’inaptitude est un moyen efficace de sanctionner les conducteurs coupables de violations mineures et techniques du code de la route. Mais outre les points d’inaptitude, les infractions les plus graves au code de la route justifient la suspension ou la révocation du permis ainsi que l’interdiction de conduire. Nous croyons que les infractions provinciales qui justifient ces sanctions sont notamment les suivantes : conduite imprudente, courses, se soustraire volontairement à la poursuite de la police, quitter le lieu d’un accident, conduire sans assurance valide, refuser de fournir des échantillons d’haleine ou de sang^{lxvi} et refus de subir un test de coordination des mouvements.

Des sanctions semblables devraient être imposées aux personnes qui conduisent alors que leur permis est suspendu ou révoqué ou qui font l’objet d’une interdiction. Dans ces cas, les sanctions relatives à la nouvelle infraction devraient s’appliquer seulement après que la suspension, la révocation ou l’interdiction ait été appliquée.

e) Suspensions imposées par les tribunaux à l’égard d’infractions provinciales

Plusieurs provinces canadiennes autorisent le juge qui condamne un conducteur pour une infraction d’imposer une suspension de permis distincte de la suspension exigée par le Code de la route. Nous comprenons l’objet de ces dispositions, mais elles ne devraient pas empêcher le Registraire de suspendre ou de révoquer un permis, indépendamment du système de justice

pénale. Les pouvoirs discrétionnaires du Registraire ne devraient pas dépendre de l'accusation ou de la condamnation d'un conducteur pour une infraction au code de la route.

SECTION IV : AUTRES PROGRAMMES CONCERNANT L'APPLICATION DE LA LOI ET LES PERMIS

a) Systèmes d'alcootest-antidémarrage

Chaque province et territoire devrait établir un programme d'alcootest-antidémarrage. Il s'agit d'un dispositif d'alcootest relié au moteur qui empêche un véhicule de démarrer si l'alcoolémie du conducteur est supérieure au taux préétabli, en général de 0,02 % ou 0,04 %. Le conducteur doit souffler dans le dispositif pour donner un échantillon d'haleine à partir duquel l'alcoolémie est déterminée. Si l'échantillon est inférieur au niveau pré-établi, le conducteur peut démarrer son véhicule ou, selon le type de dispositif, le mettre en marche^{lxvii}. Le seuil devrait être fixé à 0,02 % pour souligner l'importance de séparer la conduite de la consommation d'alcool. Le fait de fixer le seuil à 0,04 % pourrait être interprété comme une autorisation de conduire après avoir consommé de l'alcool – ce qui est tout à fait inapproprié, en particulier pour les personnes déjà reconnues coupables d'au moins une infraction de conduite avec facultés affaiblies.

Les dispositifs actuels sont très perfectionnés et comportent un certain nombre d'éléments anti-contournement^{lxviii}. Ils contiennent des registres de données qui enregistrent toutes les tentatives de démarrage du véhicule, les alcoolémies du conducteur et toutes les tentatives de détériorer le dispositif. Les recherches montrent que le taux de récidivisme des personnes condamnées pour conduite avec facultés affaiblies et dont les véhicules sont dotés de ce type de système est nettement inférieur à celui des autres^{lxix}.

Ces systèmes ne devraient pas être utilisés pour remplacer les sanctions fédérales ou provinciales actuelles ni pour raccourcir la durée de la suspension, de la révocation du permis ou de l'interdiction de conduire du contrevenant. Ils devraient être plutôt un élément obligatoire d'un programme de rééducation prescrit pour tous les contrevenants récidivistes et toutes les personnes qui commettent une première infraction avec une alcoolémie supérieure à 0,16 %^{lxx}. En outre, le Registraire devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'ordonner l'installation d'un système d'alcootest-antidémarrage sur les véhicules des conducteurs dont le Registraire a des motifs raisonnables de croire qu'ils représentent un risque important de conduite avec facultés affaiblies. Le conducteur devrait assumer le coût de l'installation et de l'entretien du dispositif. La durée de l'ordonnance devrait être de deux ans pour les délinquants primaires et indéfinie pour les récidivistes. Ces derniers seraient autorisés à demander au Registraire le retrait du système après cinq ans, après avoir fait la preuve qu'ils ne posent plus de risque de conduite avec facultés affaiblies. Après avoir étudié tout le dossier du conducteur, l'historique du traitement et le registre

des données du système d'alcootest-antidémarrage, le Registraire devrait pouvoir annuler l'ordonnance s'il est convaincu que le contrevenant ne pose plus de risque de conduite avec facultés affaiblies.

Les conducteurs qui font partie d'un programme impliquant un système d'alcootest-antidémarrage devraient être supervisés en permanence. Le registre des données devrait être téléchargé et examiné tous les 30 à 60 jours et l'exactitude du dispositif vérifiée. Les tentatives de conduite avec une alcoolémie interdite pourraient indiquer que le conducteur a besoin d'un traitement supplémentaire et que l'ordonnance doit être prolongée. Les preuves de détérioration du dispositif doivent entraîner une révocation du permis du conducteur et une interdiction de conduire. Il incombe au Registraire de décider si l'on devrait accorder au conducteur une autre possibilité de conduire avec un dispositif d'alcootest-antidémarrage à la fin de la période d'interdiction. Finalement, la loi devrait prévoir que la conduite d'un véhicule non équipé de ce dispositif lorsque l'on fait l'objet d'une ordonnance relative à un alcootest-antidémarrage constitue une conduite pendant une période d'interdiction.

b) Programmes de rééducation

Les provinces et les territoires devraient établir un programme global de rééducation à trois volets – éducation, évaluation et traitement. La plupart des programmes d'éducation comportent des sessions d'information au sujet des effets de l'alcool et des drogues sur le comportement, du lien entre la consommation d'alcool et l'alcoolémie et des lois actuelles sur la conduite avec facultés affaiblies^{lxxi}. D'autres fournissent également de l'information sur la façon de choisir un mode de vie responsable^{lxxii}. Les programmes d'évaluation sont conçus pour déterminer si un conducteur a un problème d'alcool ou de drogue et, dans ce cas, la nature de ce problème^{lxxiii}. Les programmes de traitement ont pour but d'aider une personne à reconnaître qu'elle a un problème d'alcool ou de drogue et à le surmonter. Quels que soient les avantages personnels qu'une personne peut retirer du programme de rééducation, l'objectif principal est de réduire au maximum le risque de voir cette personne conduire après avoir consommé de l'alcool ou des drogues^{lxxiv}.

Le Registraire devrait avoir le pouvoir de demander à tout conducteur dont il a des motifs raisonnables de croire qu'il a un problème d'alcool ou de drogue de suivre avec succès une partie ou la totalité des éléments du programme de rééducation. De plus, le conducteur reconnu coupable d'une infraction de conduite avec facultés affaiblies devrait suivre avec succès un programme de rééducation prescrit comme condition préalable au rétablissement du permis. On devrait exiger une évaluation pour les récidivistes, les auteurs d'une première infraction dont l'alcoolémie était d'au moins 0,16 % et les contrevenants reconnus coupables de conduite avec facultés affaiblies causant la mort ou des lésions corporelles. Lorsque l'évaluation indique que le

contrevenant a besoin d'un traitement, le fait de suivre avec succès ce traitement serait alors une condition préalable du rétablissement du permis.

Le conducteur devrait assumer les coûts de participation aux programmes d'évaluation et de rééducation. Mais le système de santé publique devrait assumer le coût des traitements médicaux dont le contrevenant a besoin pour régler ses problèmes d'alcool ou de drogue. Le fait d'avoir suivi avec succès le programme de rééducation prescrit devrait être une exigence mais non une garantie du rétablissement du permis. Il incombe au conducteur de convaincre le Registraire qu'il est apte à conduire de façon sûre, sobre et responsable^{lxxv}. Par exemple, le simple fait que la personne a suivi toutes les sessions est loin de constituer la preuve requise. La loi doit clairement énoncer que la participation au programme de rééducation ne peut remplacer les sanctions fédérales ou provinciales existantes, mais qu'elle est plutôt une condition au rétablissement du permis.

c) Saisie du véhicule et mise en fourrière

La police devrait mettre en fourrière les véhicules non assurés et les véhicules conduits par un conducteur sans permis ou faisant l'objet d'une sanction d'inaptitude ou d'interdiction^{lxxvi}. La période de mise en fourrière devrait être de 45 jours pour une première infraction et de 90 jours pour une deuxième. Si le conducteur est le propriétaire du véhicule, une troisième infraction au cours d'une période de 10 ans devrait entraîner la saisie et la confiscation du véhicule^{lxxvii}. Le conducteur ou le propriétaire devrait être responsable des coûts de remorquage et d'entreposage, ce qui constituerait un droit de rétention du véhicule. L'entreprise de remorquage et d'entreposage devrait pouvoir vendre le véhicule pour récupérer les coûts si ceux-ci n'ont pas été payés dans les 60 jours après la période de mise en fourrière.

Le propriétaire du véhicule devrait avoir le droit de récupérer du conducteur coupable les coûts qu'il a assumés pour la mise en fourrière^{lxxviii}. Néanmoins, le véhicule ne devrait pas être remis au propriétaire avant la fin de la période de mise en fourrière à moins que celui-ci puisse prouver que la voiture a été reprise sans permission implicite ou explicite ou qu'il a pris les mesures raisonnables pour vérifier que le conducteur avait un permis valide. Il devrait être suffisant que le propriétaire prouve qu'il s'est fié à ce qui semblait raisonnablement être un permis de conduire valide délivré par le gouvernement. Les provinces et les territoires devraient établir un système qui autorise un propriétaire à déterminer si un conducteur éventuel possède un permis valide.

SECTION V : DROITS DES VICTIMES

a) Renseignements fournis aux victimes

La loi devrait définir le terme « victime » afin d'inclure quiconque a subi des pertes physiques, économiques ou de biens en raison d'une conduite qui constitue la base d'une infraction criminelle fédérale ou provinciale. Ainsi, une personne peut être une « victime », que le contrevenant ait été appréhendé, accusé ou condamné. La définition devrait également inclure les conjoints, les parents, les frères et soeurs et les enfants des victimes immédiates qui ont subi des dommages ou des traumatismes émotionnels à la suite de la blessure de leurs proches. Il est important que les droits des victimes soient libellés dans des termes impératifs plutôt que permissifs. Le texte doit indiquer qu'il est obligatoire de fournir des renseignements aux victimes et que cela n'est pas fonction de la disponibilité des ressources.

La loi provinciale traitant des victimes devrait exiger que le personnel judiciaire offre aux victimes d'infractions fédérales ou provinciales des renseignements généraux sur le système de justice pénale, le rôle et les droits dont ils bénéficient dans ce système ainsi que les lois pertinentes. Les victimes devraient également recevoir des renseignements précis sur le cas, notamment le nom de l'accusé, l'état d'avancement de l'enquête, les accusations portées et les décisions prises, la date, le lieu et l'heure du procès, les résultats du procès et la peine infligée.

En vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*^{lxxxix}, le Commissaire des services correctionnels du Canada doit, à la demande de la victime, communiquer les dates d'admissibilité et d'examen applicables aux permissions de sortir ou à la libération conditionnelle^{lxxx}. De plus, il peut communiquer l'emplacement du pénitencier où le délinquant est détenu et la date de sa libération conditionnelle s'il estime que l'intérêt de la victime justifie nettement une éventuelle violation de la vie privée du délinquant^{lxxxii}. En vertu de la Loi, la victime a également le droit d'assister aux audiences de libération conditionnelle, à titre d'observateur, sauf si sa présence nuit à la sécurité ou si des raisons de protection de la vie privée justifient un refus. La victime peut faire une présentation à la Commission de libération conditionnelle avant l'audience, limitée à des déclarations par écrit ou enregistrées^{lxxxii}.

Les lois provinciales et territoriales devraient donner aux victimes des droits parallèles en ce qui concerne les peines de moins de deux ans d'emprisonnement purgées par les délinquants. Ceux-ci sont détenus dans des établissements de correction provinciaux qui ne sont pas régis par les lois fédérales. Dans ce cas, la victime devrait être informée ou avoir le droit de recevoir le nom de l'institution où le délinquant est détenu, la date, l'heure et le lieu des audiences de libération conditionnelle; la date de la libération et tout autre détail à ce sujet. La victime devrait également être informée de son droit d'assister à une audience de libération conditionnelle et de présenter une déclaration actualisée de la victime.

b) Services aux victimes

La loi devrait accorder le même accès aux services aux victimes partout dans la province ou le territoire. Ces services devraient comprendre la communication de renseignements aux victimes et des services de soutien et de renvoi à des conseillers et à des ressources juridiques dans la collectivité. L'organisme de services aux victimes devrait également fournir une formation au personnel judiciaire sur les questions liées aux victimes. Les lois devraient protéger les victimes contre toute intimidation et représailles et s'assurer qu'elles disposent d'un espace au tribunal séparé de l'accusé et de ses témoins. Il devrait être interdit aux employeurs de renvoyer, suspendre ou pénaliser les victimes qui s'absentent de leur travail pour témoigner, assister au procès ou rencontrer du personnel judiciaire qui enquête ou poursuit le contrevenant^{lxxxiii}.

La loi devrait donner aux victimes le droit de présenter une déclaration de la victime avant le prononcé de la sentence^{lxxxiv}. Bien que le Code criminel accorde ce droit aux victimes d'infractions fédérales, les lois provinciales et territoriales devraient établir un droit parallèle dans le cas de graves infractions au code de la route provincial. La déclaration de la victime permet d'expliquer au juge comment sa vie a été perturbée sur le plan physique, financier et émotif par les actions du contrevenant. La victime doit être informée du droit de faire cette déclaration et avoir le droit de la préparer, même si un ajournement est nécessaire^{lxxxv}. La loi doit exiger du juge qu'il tienne compte de la déclaration de la victime, sans pour autant la lier au prononcé de la sentence. Finalement, les victimes devraient être autorisées à présenter une déclaration actualisée aux audiences de libération conditionnelle.

La législation doit exiger que les victimes soient traitées avec courtoisie et respect. Les victimes qui croient que l'on a enfreint leurs droits en vertu de la loi devraient pouvoir demander un examen et un recours auprès de l'ombudsman provincial ou autre responsable. Selon les résultats de l'examen, l'ombudsman devrait pouvoir recommander des mesures disciplinaires contre le personnel judiciaire en cause et ordonner que des excuses soient présentées à la victime. Si l'examen indique des problèmes systémiques, l'ombudsman ou le responsable doit pouvoir formuler des recommandations de changement^{lxxxvi}. Mais la violation des droits de la victime en vertu de la loi ne devrait pas donner lieu à une déclaration d'invalidité du procès contre l'accusé.

c) Indemnisation des victimes

La loi provinciale traitant des victimes d'un acte criminel devrait prévoir une indemnisation pour les infractions relevant du fédéral et du provincial. Les victimes devraient avoir droit à une indemnisation même si aucun suspect n'est appréhendé ou si l'accusé n'est pas condamné. Une personne peut être victime d'un acte criminel, même si l'accusé n'est pas reconnu coupable. Aux fins de l'indemnisation, une victime doit être définie comme toute personne ayant subi une blessure physique ou émotive ainsi que son conjoint, ses parents, ses frères et sœurs et ses enfants. L'indemnisation devrait correspondre aux pertes pécuniaires, comme les coûts médicaux et les

pertes de salaire et les pertes non pécuniaires comme la douleur et les souffrances, le traumatisme émotif, les humiliations et le chagrin^{lxxxvii}.

Bien que le niveau d'indemnisation des victimes d'actes criminels financé par le gouvernement ne sera jamais comparable à ce qui est possible dans les affaires civiles, les indemnités devraient être importantes. À notre avis, il serait approprié d'établir un maximum de 100 000 \$ par victime et une limite de 250 000 \$ par incident^{lxxxviii}. Le fonds d'indemnisation devrait avoir le droit de poursuivre le délinquant pour récupérer les sommes payées aux victimes. En plus de tout autre droit de recouvrement, le fonds devrait pouvoir obtenir une ordonnance de saisie et vendre le véhicule du contrevenant pour payer les sommes dues en vertu d'un jugement. De plus, le permis du contrevenant devrait être révoqué tant que la dette n'est pas payée. Si le fonds recouvre davantage du contrevenant qu'il n'a accordé, l'excédent serait versé à la victime.

Actuellement, la plupart des lois traitant de l'indemnisation des victimes d'actes criminels excluent explicitement les victimes de conduites avec facultés affaiblies, dangereuses ou criminellement négligentes ou ne les incluent pas dans la liste des victimes admissibles. Le résultat est le même dans les deux cas, les victimes de conduite avec facultés affaiblies ne reçoivent pas d'indemnité. La loi devrait plutôt permettre clairement à ces victimes d'obtenir une indemnisation de victime d'acte criminel. La conduite avec facultés affaiblies est de loin la principale cause criminelle de décès^{lxxxix} et probablement une des deux principales causes criminelles de blessures^{xc} au Canada. Ces victimes méritent tout autant une indemnisation que les victimes d'autres crimes et en ont autant besoin. À notre avis, rien ne justifie que l'on accorde pas une indemnisation aux victimes de conduites avec facultés affaiblies, dangereuses ou criminellement négligentes.

SECTION VI : ASSURANCE

a) Exigences minimales en matière d'assurance

Conduire sans assurance devrait être une infraction provinciale grave et être passible d'une amende importante, d'une mise en fourrière du véhicule, d'une révocation du permis et d'une longue période d'inadmissibilité à la conduite. Ceux qui conduisent sans assurance font courir des risques de pertes et de blessures non indemnisées à tous les autres usagers de la route. Bien que les gouvernements et les compagnies d'assurance offrent une certaine protection au moyen d'une garantie non-assurance des tiers, l'indemnisation prévue par ces programmes est limitée à la garantie minimum de responsabilité civile. Lors d'accidents graves, le public assume donc le gros du fardeau financier : services de soins de santé et de rééducation et services sociaux fournis à la victime. La police devrait avoir le droit d'arrêter sans mandat tout conducteur dont elle a des

motifs raisonnables de croire qu'il n'est pas assuré. Elle devrait également être autorisée à saisir le véhicule.

À l'exception du Québec, le montant minimum obligatoire de l'assurance responsabilité civile est de 200 000 \$ partout au Canada. Au Québec, le montant n'est que de 50 000 \$, mais il ne couvre que les dommages causés aux biens^{xcv}. Ces minimums obligatoires ont été établis pour la plupart il y a plus de 15 ans, lorsque les dommages-intérêts étaient beaucoup plus bas. Compte tenu de l'augmentation des salaires et des coûts des soins de santé, de la rééducation et du coût de la vie en général, ces minimums ne sont plus suffisants. Les minimums actuels de responsabilité civile font porter fréquemment le fardeau financier de la négligence d'un conducteur fautif à la victime et à l'État. Plus l'accident est grave, plus la possibilité est grande que la victime et l'État subventionnent le conducteur fautif et que la somme soit élevée. La responsabilité civile obligatoire minimum devrait être de 500 000 \$. Ce montant n'est pas déraisonnable, étant donné que de nombreux conducteurs ont déjà des garanties responsabilité civile de 1 million de dollars^{xcvi}. Le Registraire devrait exiger la révocation du permis des conducteurs qui n'indemnisent pas totalement leurs victimes.

b) Incidence du dossier du conducteur sur les primes d'assurance

Les primes d'assurance du conducteur devraient être fonction de son dossier d'infractions au code de la route et d'accidents fautifs. Pour ce faire, on peut établir un système officiel qui affecte des points selon les infractions et les types d'accident et prévoir l'imposition d'un supplément de prime minimum après un certain niveau de points. On pourrait également autoriser les compagnies d'assurance à établir leur propre système de primes d'assurance^{xcvii}. Quelle que soit la méthode adoptée, il s'agit de faire en sorte que les conducteurs responsables ne paient pas des primes plus élevées pour financer les coûts réels d'assurance des conducteurs irresponsables.

c) Facteurs qui limitent les garanties d'assurance

Dans la plupart des provinces et territoires, la garantie d'assurance du conducteur qui cause un accident alors qu'il fait l'objet d'une ordonnance d'incapacité ou d'interdiction de conduire ou dont le permis est suspendu ou révoqué est nettement réduite. Normalement, le remboursement des dommages causés au véhicule leur sont refusés et le remboursement de leurs propres blessures ou pertes financières est limité. En outre, leur garantie responsabilité civile est limitée au minimum provincial, quelles que soient les garanties supplémentaires qu'ils auraient pu souscrire^{xcviii}. De plus, la compagnie d'assurance du conducteur peut récupérer auprès de lui tous les coûts associés à l'accident, y compris les dommages-intérêts payés à des tiers.

Mais ce type de restrictions imposées aux conducteurs avec facultés affaiblies qui causent des accidents n'existent qu'en Saskatchewan, au Manitoba et en Colombie-Britannique. Dans ces

provinces, la garantie responsabilité civile des conducteurs avec facultés affaiblies est limitée au minimum provincial et la compagnie d'assurance du conducteur peut récupérer auprès de lui toutes les indemnités qu'elle a payées à des tiers. Dans toutes les autres provinces et territoires, la conduite avec facultés affaiblies n'est pas considérée comme un motif d'exclusion de la responsabilité civile. Même s'il peut réduire les indemnités d'assurance sans égard à la responsabilité ou d'assurance contre les dommages causés au véhicule^{xcv}, l'assureur doit couvrir totalement l'assurance responsabilité civile conformément au contrat d'assurance.

Il serait tout à fait justifiable de limiter le droit des conducteurs avec facultés affaiblies ou ayant fait l'objet d'une suspension de se faire rembourser les coûts des dommages causés à leur véhicule ou les blessures personnelles et les pertes financières. De même, il serait normal de permettre aux compagnies d'assurance de récupérer auprès de ces conducteurs les dommages-intérêts qu'elles ont payés à des tiers. Mais les compagnies d'assurance devraient compenser totalement les tiers, même si le conducteur responsable assuré avait des facultés affaiblies ou si son permis était suspendu à ce moment-là. À notre avis, le risque doit être assumé par la compagnie d'assurance qui a payé la garantie plutôt que par la victime innocente.

La loi devrait exiger des compagnies d'assurance qu'elles portent à l'attention de tous leurs conducteurs assurés ou propriétaires de l'assurance les conséquences de conduire lorsque leurs facultés sont affaiblies ou lorsque leur permis est suspendu. D'après notre expérience, très peu de gens comprennent que cette conduite les expose à des indemnités éventuellement prohibitives. De même, les propriétaires de véhicule ne comprennent pas qu'ils sont responsables pratiquement sans limite de la conduite de ceux à qui ils permettent de conduire leur véhicule. Par conséquent, si le conducteur est en état d'ébriété et cause un accident ou n'a pas un permis valide, le propriétaire est responsable des demandes d'indemnités sans la protection complète de son assurance.

CONCLUSION

Dans ce modèle de législation touchant la circulation routière, les victimes et les assurances, nous avons énoncé des dispositions dont nous croyons qu'elles contribueraient à réduire les décès et les blessures dus à la conduite avec facultés affaiblies au Canada. Ces dispositions sont les suivantes : l'attribution de fonctions plus précises et de pouvoirs élargis au Registraire des véhicules automobiles, la délivrance du permis par étape, des pouvoirs d'application de la loi plus efficaces pour la police, des dispositions de suspension des permis plus complètes et rigoureuses, l'utilisation de systèmes d'alcootest-antidémarrage des véhicules et l'élaboration de programmes de rééducation complets. De plus, nous avons préconisé que les victimes de la première cause criminelle de décès au Canada accèdent plus facilement à l'information et à une indemnisation. Bon nombre de ces initiatives ont été mises en oeuvre dans certaines provinces canadiennes et

d'autres pays. D'autres éléments du modèle s'appuient sur la recherche en matière de sécurité routière ou tiennent compte des préoccupations précises exprimées par le milieu de l'application de la loi et de la sécurité routière au Canada.

Le modèle propose des changements relativement modestes – des changements qui sont compatibles avec le cadre législatif et constitutionnel qui régit actuellement la circulation routière et les questions liées aux victimes et aux assurances au Canada. L'élément peut-être le plus frappant du modèle est la priorité constante et sans équivoque accordée à la sécurité routière. À notre avis, les coûts humains et financiers le justifient pleinement.

-
- 1 *Ibid.*, s. 92(14). This includes the administration of the courts and the prosecution of *Criminal Code* cases. Moreover, this head of power gives the provinces authority over police enforcement practices and the allocation of police resources.
 4. *Ibid.*, s. 92(13). This is the broadest of all provincial heads of power, governing almost every relationship between citizens. Thus, the provinces have enacted statutes relating to the civil liability of vehicle owners and drivers, including insurance and fatal accidents legislation. This head of power also gives the provinces control over the regulation of particular trades, industries and professions within the province. *Citizens Insurance Co. v. Parsons* (1881), 7 A.C. 96 (P.C.); *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Alberta*, [1916] 1 A.C. 588 (P.C.); *Carnation Co. v. Quebec Agricultural Marketing Board*, [1968] S.C.R. 238; and *Canada (Attorney General) v. Law Society of British Columbia*, [1982], 2 S.C.R. 307. This includes the manufacturing and marketing of alcohol, the place and age of consumption, the price of alcohol, and the regulation of licensed outlets, including days and hours of operation. See *Hodge v. The Queen* (1883), 9 A.C. 117 (P.C.); *Attorney-General for Ontario v. Attorney-General for Canada*, [1896] A.C. 348 (P.C.); *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1980] 1 S.C.R. 914; and *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licence Board)* (1987), 44 D.L.R. (4th) 663 (S.C.C.).
 5. It is well established that the provinces' power over property and civil rights alone or in conjunction with their power over matters of a merely local or private nature (s. 92(16)) gives them broad authority to regulate driving within their territory, including eligibility to drive and the grounds for licence suspensions and revocations. See, for example, *Prince Edward Island (Provincial Secretary) v. Egan*, [1941] 1 S.C.R. 5 [hereinafter *Egan*]; *Ross v. Canada (Registrar of Motor Vehicles)*, [1975] 1 S.C.R. 5 [hereinafter *Ross*]; *Paganelli v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1987), 6 M.V.R. (2d) 252 (Ont. Gen. Div.) [hereinafter *Paganelli*]; *Leclair v. R.* (1990), 25 M.V.R. (2d) 47 (Man. Q.B.); and *Horsefield v. Ontario (Registrar of Motor Vehicles)* (1999), 44 O.R. (3d) 73 (C.A.) [hereinafter *Horsefield*].
 6. *Constitution Act, 1867*, *supra* note 1, s. 92(15). This is also a broad authority, and includes the enactment of penalties, such as fines and imprisonment, but only for the purpose of enforcing otherwise valid provincial law. The Supreme Court of Canada has repeatedly upheld the constitutional validity of the provincial traffic offences under this head of power. See, for example, *Egan*, *supra* note

5; *Ross*, *supra* note 5, [1975] 1 S.C.R. 5; *O'Grady v. Sparling*, [1960] S.C.R. 804; *Mann v. R.*, [1966] S.C.R. 238; and *R. v. Art* (1987), 39 C.C.C. (3d) 563 (B.C. C.A.).

7. R.S.C. 1985, c. C-46. These include the offences and penalties for: impaired driving (s. 253(a)); driving with a BAC above 0.08% (s. 253(b)); refusing to provide breath or blood samples without a reasonable excuse (s. 254(5)); impaired driving causing bodily harm (s. 255(2)) or death (s. 255(3)); and driving while prohibited or suspended under provincial law for a federal *Criminal Code* offence (s. 259(4)).
8. *Federal Drinking and Driving Law: Proposals for Change* (Mississauga: MADD Canada, 1999). The proposals included: mobile digital breath testing; the use of passive alcohol sensors; mandatory physical co-ordination testing; mandatory breath testing of drivers involved in fatal and personal injury crashes; increasing the time the police have to demand breath and blood samples; and tiered penalties based on the offender's BAC. MADD Canada also recommended mandatory assessment and treatment for convicted impaired drivers, and the use of alcohol interlocks as a mandatory term of probation. Finally, MADD Canada proposed streamlining the criminal justice system by adding impaired driving, driving with a BAC above 0.08%, and failing to provide samples without a reasonable excuse to the list of *Criminal Code* offences that are subject to the absolute jurisdiction of the provincial courts. This would allow prosecutors to proceed by indictment, and thereby have access to longer maximum penalties, without having to incur all of the costs, delays and other disadvantages of proceeding by indictment.
9. *An Act to amend the Criminal Code (impaired driving and related matters)*, S.C. 1999, c. 32. For the most part, the amendments focused on increasing the minimum penalties and driving prohibitions for convicted impaired drivers. They also require judges to consider a BAC of 0.16% or higher as an aggravating factor in sentencing, which means that they should increase the penalty that they would have otherwise imposed.
10. For example, representatives of MADD, the Canadian Police Association, the Canadian Association of Chiefs of Police, and the Traffic Injury Research Foundation met with federal officials in Ottawa on September 10, 1999.
11. Some provinces have called this legislation the *Motor Vehicle Act*, rather than the *Highway Traffic Act*. However, for the purposes of this report, we will refer to all of this legislation as highway traffic legislation.
12. *Nunavut Act*, S.C. 1993, c. 29, s. 29. The Nunavut Legislative Assembly has not yet indicated any intention to amend the Northwest Territories highway traffic legislation.
13. Part I of the *Constitution Act, 1982*, being Schedule to the *Canada Act 1982*, (U.K.), 1982, c. 11 [hereinafter the *Charter*].
14. S. Tremblay & A. Kemeny, "Drinking and Driving: Have We Made Progress?" (1998) *Canadian Social Trends* 20 at 20.
15. This figure is based on the estimate that 1,680 people die and 74,000 are "injured" in alcohol-related crashes each year. D.J. Beirness, D.R. Mayhew & H.M. Simpson, *DWI Repeat Offenders: A Review and Synthesis of the Literature* (Ottawa: Health Canada, 1997) at 11 [hereinafter *DWI Repeat Offenders*]. The statistics on alcohol-related crash injuries are often difficult to interpret because the term "injury" may be used to refer to all injuries reported at the scene, only injuries requiring hospital treatment or only injuries requiring admission to hospital. The above study estimated the number of injuries based on information from numerous sources, including accident reports, and hospital and

health care data. The term “injury” refers to the total number of all kinds of injuries.

16. *Ibid.* As indicated, 1,680 Canadians are killed each year as a result of impaired driving. Based on Statistics Canada figures, there were 586 homicides in 1997, including all murder, manslaughter, and infanticide. Online: Statistics Canada Homepage www.statscan.ca. Thus, the death rate for impaired driving is nearly three times that for homicide.
17. E. Single *et al.*, “Morbidity and Mortality Attributable to Substance Abuse in Canada” (1999) *American Journal of Public Health* 385. See also E. Single *et al.*, *The Costs of Substance Abuse in Canada* (Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse, 1996) at 32.
18. Although there were significant reductions in alcohol-related crash deaths from the record highs of the early 1980s, this downward trend came to an abrupt halt in 1990. Since then, alcohol-related crash deaths have increased slightly. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 10. The percentage of fatally-injured drivers who are legally impaired continues to hover around 40%.
19. While some provinces refer to this official as the Superintendent of Motor Vehicles, we will use the term “Registrar” to indicate all such officials, to avoid confusion.
20. B. Jonah *et al.*, “Front-line Police Officers’ Practices, Perceptions and Attitudes about the Enforcement of Impaired Driving Laws in Canada” (1999) 31 *Accid. Anal. and Prev.* 421 at 426 [hereinafter “Police Officers’ Perceptions”].
21. *Ibid.*
22. *Ibid.*
23. *Ibid.*
24. *R. v. Askov* (1990), 79 C.R. (3d) 273.
25. D. MacIntosh, “Pre-Charge Delay: Askov Trends” (1992) 1 N.J.C.L. 268 at 268.
26. The definitive test for determining if a decision is judicial or quasi-judicial was articulated in *M.N.R. v. Coopers and Lybrand*, [1979] 1 S.C.R. 495. The Court stated that the key criteria are whether there was a requirement of a hearing, the process was adversarial, the decision affects individual rights or obligations, and there was an obligation to apply substantive rules to individual cases. The more the role of the decision-maker resembles that of a judge, the more likely it is that the decision will be viewed as being quasi-judicial, and thus immune from liability in negligence.
27. See *Calvert v. Law Society of Upper Canada* (1981), 121 D.L.R. (3d) 169 at 175 (Ont. H.C.J.); and *Sirros v. Moore*, [1974] 3 All E.R. 776 (C.A.).
28. Administrative decisions do not enjoy the blanket immunity of judicial and quasi-judicial decisions. However, some administrative decisions, namely, policy decisions, are still immune from liability in negligence if they are made in good faith. Other administrative decisions are classified as operational decisions, and can be the subject of a negligence suit. The Supreme Court set out the distinction between policy and operational decisions in *Just v. British Columbia*, [1989] 2 S.C.R. 1228 [hereinafter *Just*]. Policy decisions are generally made by higher-ranking officials, and involve the exercise of discretion regarding large-scale financial, social and political issues. Conversely, operational decisions are made on a more routine basis, and generally involve the day-to-day operations of a particular agency. Thus, the government may be immune from liability for a policy

decision regarding overall highway maintenance in its jurisdiction. Nevertheless, the government could be held liable if it adopted a maintenance policy and then negligently failed to maintain a particular stretch of road.

29. Naturally, the plaintiff would still have to prove all of the other elements of a negligence claim, namely that: the Registrar breached the required standard of care; the Registrar's negligence caused the plaintiff's loss; the loss was not too remote in law to be recoverable; and the loss was one that is recoverable in negligence law.
30. Legislation governing various administrative agencies often permits legal action against the agency for the negligence of its employees, while granting the employees personal immunity. See, for example, *Ministry of Correctional Services Act*, R.S.O. 1990, c. M.22, s. 12, which provides that no action can be instituted against the Minister and employees "for any act done in good faith in the execution or intended execution of his or her duty or for any alleged neglect or default in the execution in good faith of his or her duty."
31. For a summary of the liability of public authorities, see P.M. Perell, "Negligence Claims Against Public Authorities" (1994) 16 *Advocates' Q.* 48; L.A. Reynolds & D.A. Hicks, "New Directions for the Civil Liability of Public Authorities in Canada" (1992) 71 *Can. Bar Rev.* 1; and M.K. Woodall, "Private Liability of Public Authorities for Negligent Inspection and Regulation" (1992) 37 *McGill L.J.* 83. Public authorities have been held liable for negligent highway maintenance, *Just, supra* note 28; failure to enforce building codes, *Kamloops (City) v. Nielsen*, [1984] 2 S.C.R. 2; and negligent maintenance of fire hydrants, *Laurentide Motels v. Beauport (City)*, [1989] 1 S.C.R. 705.
32. Some provinces use the term "cancellation" rather than "revocation." For the purpose of this report, the two terms will be used interchangeably.
33. In particular, driving is not an aspect of the liberty interest protected under section 7. See *R. v. Pontes* (1995), 100 C.C.C. (3d) 353; *Paganelli, supra* note 5; *Horsefield, supra* note 5; and *Buhlers v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)* (1999), 170 D.L.R. (4th) 344 (B.C. C.A.).
34. Some provinces use the term "prohibition" rather than "disqualification." However, these provincial "prohibitions" should not be confused with the federal driving prohibitions imposed under s. 259 of the *Criminal Code*. To avoid confusion, this report refers to the provincial sanction as a "disqualification," while the term "prohibition" is reserved for the federal penalty.
35. In one study, the crash rate among 16 year-olds per million miles driven was 43, compared with 30 among 17 year-old drivers and 15 among 18 and 19 year-old drivers. A.F. Williams, "Magnitude and Characteristics of the Young Driver Crash Problem in the United States" in H. Simpson, ed., *New to the Road: Reducing the Risks for Young Motorists* (Los Angeles: University of California Brain Information Service/Youth Enhancement Service, 1996) at 19.

Although the rationale behind a low initial licensing age is that it increases the amount of supervised driving before gaining a full licence, some studies suggest that a low minimum driving age may encourage individuals to drive illegally (i.e., unlicensed or unsupervised) at an even younger age. One study found that, in Mississippi and Louisiana, where the minimum driving age is only 15, 38% and 32% of unlicensed young males reported driving once a week or more. However, in states where the minimum driving age was 16 or higher, only 14% to 18% of young males reported such illegal driving. A.F. Williams, A.K. Lund & D.F. Preusser, "Driving Behavior of Licensed and Unlicensed Teenagers" (1985) 6 *Journal of Public Health Policy* 379. Another study of states that reduced the minimum driving age to 15 found that three-quarters of beginners who were fatally injured in crashes were driving without a licence or without the required supervision. A.F. Williams *et al.*, "Analysis of the Fatal Crash Involvement of 15 Year-old Drivers" (1997) 28 *Journal of Safety Research* 49.

-
36. Foreign studies demonstrate that higher licensing ages result in improvements to traffic safety. For example, Victoria has the highest licensing age, 18, of any Australian state. It also has the lowest rate of fatal and personal injury crashes per licensed driver. See H.L. Ross, *Confronting Drunk Driving: Social Policy for Saving Lives* (New Haven: Yale University Press, 1992) at 131. Similarly, New Jersey has the highest licensing age (17) of American states, and also the lowest relative risk of crash for young drivers. Conversely, Delaware had the highest relative crash rate, with a minimum licensing age of only 15 years, 10 months. Moreover, 58% of teenagers surveyed in Delaware admitted to driving on public roads before obtaining a driver's licence. Only 35% of teenagers in New Jersey reported such illegal driving. S.A. Ferguson *et al.*, "Differences in Young Driver Crash Involvement in States with Varying Licensure Practices" (1996) 28 *Accid. Anal. and Prev.* 171 at 174, 177.
37. See, for example, L.D. Filking & J.D. Flora, *Alcohol-Related Accidents and DUI Arrests in Michigan: 1978-1979* (Ann Arbor: University of Michigan, Highway Safety Research Institute, 1978). This study, completed shortly after the change in the minimum drinking age, found an 11% to 24% reduction in alcohol-related crash involvement among 18 to 20 year-old drivers.
- A more recent, long-term study found that states that raised the drinking age from 18 to 21 experienced a 26.3% decline in the rate of alcohol-involved single vehicle nighttime crashes per licensed driver over ten years. See P.M. O'Malley & A.C. Wagenaar, "Effects of Minimum Drinking Age Laws on Alcohol Use, Related Behaviors and Traffic Crash Involvement Among American Youth: 1976-1987" (1991) 52 *Journal of Studies on Alcohol* 478 at 487.
38. For example, a study of crash statistics conducted by the National Highway Traffic Safety Administration found an estimated reduction of 13% in fatal crashes per licensed driver affected by the law change. R.D. Arnold, *Effect of Raising the Legal Drinking Age on Driver Involvement in Fatal Crashes: The Experience of Thirteen States* (Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1985) at 17. A follow-up study found that the sustained reduction in fatal crash involvement was 12%, even a decade after the change. That study also estimated the cumulative number of lives saved by the higher drinking age in thirteen states to be between 7,433 and 8,142. K. Womble, *The Impact of Minimum Drinking Age Laws on Fatal Crash Involvements: An Update of the NHTSA Analyses* (Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1989) at 5. Similar results were found nationally, but the study was limited to 13 states because only they met the requirement of having fatal accident data for three complete years before and after the law change.
39. See, for example, R.L. Douglass & J.A. Freedman, *Alcohol-Related Casualties and Alcohol Beverage Market Response to Beverage Alcohol Availability Policies in Michigan. Volume 1 Final Report* (Ann Arbor: University of Michigan Highway Safety Research Institute, 1977); A.F. Williams *et al.*, "The Legal Minimum Drinking Age and Fatal Motor Vehicle Crashes" (1975) *Journal of Legal Studies* 219; and R.B. Voas & J. Moulden, "Historical Trends in Alcohol Use and Driving by Young Americans" in H. Weschler, ed., *Minimum Drinking Age Laws* (Lexington: Lexington Books, 1980).
- However, several authors have demonstrated that the gains attributable to a higher minimum drinking age may have been overstated, and it should not be viewed as the ultimate solution to the young driver crash problem. See E. Vingilis & K. DeGenova, "Youth and the Forbidden Fruit: Experiences with Changes in Legal Drinking Age in North America" (1984) *J. Crim. Justice* 161. Although substantial decreases in the youth alcohol-related crash problem accompanied the raising of the drinking age in the United States, they were paralleled by similar decreases in Canada, where the drinking age remained at 18 or 19. Thus, some experts have suggested that the changes resulted from a number of factors, including economic trends, shifts in social norms, and other general measures aimed at reducing impaired driving. See D.R. Mayhew & H.M. Simpson, *New to the Road. Young and Novice Drivers: Similar Problems and Solutions?* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1990) at 134-35 [hereinafter *New to the Road*].

-
40. One study reported that after only a few years of graduated licensing, Ontario beginners experienced a 31% reduction in the crash rate, and Nova Scotia beginners experienced a 37% reduction. D.R. Mayhew & H.M. Simpson, *Youth and Road Crashes* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1999) at 30 [hereinafter *YOUTH and Road Crashes*]. Similarly, deaths and injuries among 15 to 17 year-old drivers in New Zealand reportedly dropped by about 25%. H.M. Simpson & D.R. Mayhew, *Reducing the Risks for New Drivers: A Graduated Licensing System for British Columbia* (Victoria: Ministry of the Attorney General, Motor Vehicle Branch, 1992) at 27 [hereinafter *Reducing the Risks*]. See also J.D. Langley, A.C. Wagenaar & D.J. Begg, “An Evaluation of the New Zealand Graduated Driver Licensing System” (1996) 28 *Accid. Anal. and Prev.* 139.
41. See, for example, *Reducing the Risks*, *ibid.* at 9-11; and *New to the Road*, *ibid.* at 103-112; and N.P. Gregersen *et al.*, “Sixteen Years Age Limit for Learner Drivers in Sweden – an Evaluation of Safety Effects” (2000) 32 *Accid. Anal. and Prev.* 25.
42. The presence of passengers is not only a source of internal distractions, but also a potential source of peer pressure to engage in risky behaviour. J.R. Treat *et al.*, *Tri-Level Study of the Causes of Traffic Accidents: Final Report*, vol. 1 (Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1979). Restricting the number of passengers to the number of seatbelts is not particularly helpful in this regard, because it may still permit the beginning driver to have as many as three or four teenage passengers, in addition to the supervising driver. Research indicates that the more passengers, the greater the risk. D.F. Preusser, S.A. Ferguson & A.F. Williams, “The Effect of Teenage Passengers on the Fatal Crash Risk of Teenage Drivers” (1998) 30 *Accid. Anal. and Prev.* 217.
43. A study of youth and road crashes in Canada found that nearly 80% of fatally-injured teenage passengers were travelling in a vehicle operated by a young driver. *Youth and Road Crashes*, *supra* note 40 at vi.
44. An American study indicated that three-quarters of night-time crashes and more than half of the night-time fatalities among 16 and 17 year-olds occur between 9 p.m. and midnight. A.F. Williams, *Protecting New Drivers: 10 Components of Graduated Licensing that Make Sense* (Arlington: Insurance Institute for Highway Safety, 1996) at 5. About half of all teenage motor vehicle deaths and 64% of all injuries occur at night, even though teens drive less during night-time hours. *Youth and Road Crashes*, *supra* note 36 at 14.
- In Ontario, drivers between the ages of 16 and 24 account for only 30.5% of all night-time drivers, but 47.7% of night-time driver deaths. Thus, their relative risk of a night-time crash is significantly higher than that of older drivers. *New to the Road*, *supra* note 39 at 61.
45. In addition, young drivers are more likely to be in single-vehicle crashes than older drivers. These typically occur on highways, freeways and roads with high speed limits. *New to the Road*, *ibid.* at 32. Unfortunately, road restrictions for new drivers have not been widely implemented; therefore, the impact of these restrictions is not well documented. *Reducing the Risks*, *supra* note 40 at 33. However, early reports from Ontario, which prohibited beginning drivers from driving on all 400-series (high speed) highways, indicated that there was a 61% decrease in the collision rate for beginning drivers on these highways. P. Boase & L. Tasca, *Graduated Licensing System Evaluation, Interim Report '98* (Toronto: Ministry of Transportation of Ontario, 1998) at 4. Of course, if the road restriction were fully obeyed, the collision rate for beginning drivers on these highways would be zero.
46. For example, a large experimental study in DeKalb County, Georgia had disappointing results. The “DeKalb study,” performed in the late 1970s and early 1980s, was intended to demonstrate the benefits of enhanced high school driver education. Sixteen thousand students were divided into three groups. The first participated in the “Safe Performance Curriculum,” a state-of-the-art education

program lasting 72 hours. The second group took a basic driver education course called "Pre-Driver Licensing," lasting only 20 hours. The control group was not formally enrolled in driver education. The results showed that driver education had only a small, short-lived positive effect on new drivers. Although students with driver education had fewer crashes per licensed driver than the control group, this difference was not sustained beyond six months of licensed driving. J.R. Stock *et al.*, *Evaluation of the Safe Performance Secondary School Driver Education Curriculum Demonstration Project: Final Report* (Columbus: Batell Columbus Laboratories, 1983).

Another study found that driver education may result in significant over-estimation of skill by participants. Young drivers taking a mandatory skid training course in Sweden were divided into two groups: insight and skills training. The strategy used with the insight group was to make drivers aware of their limited and unpredictable braking and avoidance skills. Conversely, the skills group practised braking and avoidance manoeuvres repeatedly around the same course, at increasing speeds. While the groups performed equally in terms of "actually observed skill," the skills group had a higher subjective estimation of driving capabilities. Thus, the author suggests that, in order to be effective, driver education programs must reinforce to new drivers that their skills are limited, and that they need to drive with larger safety margins. Unfortunately, the author also notes that most young drivers believe themselves to be more skilled than other drivers, and therefore, underestimate their risk. See N.P. Gregersen, "Young Drivers' Overestimation of their Own Skill – An Experiment on the Relation Between Training Strategy and Skill" (1996) 28 *Accid. Anal. and Prev.* 243 at 245-48.

See also L. Potvin, F. Champagne & C. Laberge-Nadeau, "Mandatory Driver Training and Road Safety: The Quebec Experience" (1988) 78 *American Journal of Public Health* 1206; L.S. Robertson, "Crash Involvement of Teenaged Drivers when Driver Education is Eliminated in High School" (1980) *American Journal of Public Health* 599; and N.P. Gregersen, "Systematic Co-operation Between Driving Schools and Parents in Driver Education, an Experiment" (1994) 26 *Accid. Anal. and Prev.* 453.

47. In 1997, 40% of all teen drivers killed in road crashes in Canada had been drinking. Three-quarters of these had a BAC above 0.08%, and 44% had a BAC in excess of 0.15%. *Youth and Road Crashes*, *supra* note 40 at vii.
48. Research on unsafe driving behaviour has shown that perceptual, cognitive and vehicle-handling skills are less developed in beginning drivers than in more experienced drivers. In addition, beginning drivers have a decreased ability to detect and recognize imminent hazards in the driving environment. J.A. Groeger & I.D. Brown, "Assessing One's Own and Others' Driving Ability: Influence of Sex, Age and Experience" (1989) 21:2 *Accid. Anal. and Prev.* 155.
49. For example, 30 year-old beginners have a 41% higher collision rate than 30 year-olds with five years' experience. Similarly, 20 year-old beginners have a 28% higher collision rate than 20 year-olds with five years' experience. *Reducing the Risks*, *supra* note 40 at 6.
50. Research indicates that young drivers are more likely to speed, follow too closely, allow less time to merge with traffic, cross traffic lanes, and pass other vehicles. They also tend to over-estimate their driving abilities. J. Bergeron, "Behavioural, attitudinal and physiological characteristics of young drivers in simulated driving tasks as a function of past accidents and violations" (Paper presented to *New to the Road* Symposium, Halifax, 17-20 February 1991). Moreover, they are less likely to wear seatbelts. D.R. Mayhew *et al.*, "Youth, Alcohol and Relative Risk of Crash Involvement" 18:4 *Accident Analysis and Prevention* 273 [hereinafter "Relative Risk"].

A survey of grade 12 students at a suburban American high school found that 80% of young males reported driving at least 20 m.p.h. over the speed limit in the past year, and 50% admitted to racing and passing in a no-passing zone. Another 25% reported driving after drinking. J.J. Arnett, D. Offer & M.A. Fine, "Reckless Driving in Adolescence: 'State' and 'Trait' Factors" (1997) 29 *Accid. Anal. and Prev.* 57 at 59-60.

-
51. New drivers may have difficulty performing relatively simple driving tasks after having consumed even small amounts of alcohol. *Reducing the Risks, supra* note 40 at 32. D.R. Mayhew *et al.* have reported that 16 to 19 year-old drinking drivers have a higher relative risk of crash than older drinking drivers at all BAC levels. For example, 16 to 19 year-old drinking drivers with BACs of 0.015% to 0.049% already showed a marked increase in relative risk compared to non-drinking drivers of the same age, while the relative risk of older drivers at this BAC level was not significantly higher than non-drinking drivers. Moreover, 16 to 19 year-old drivers with BACs of between 0.050% and 0.079% are about nine times more likely to have a fatal crash than non-drinking drivers; whereas drinking drivers aged 20 and older with comparable BACs are only twice as likely to have a fatal crash as non-drinking drivers. Thus, the authors indicate that, while the relative risk of a fatal crash rises with increases in BAC for both groups, the rate of increase is greater for 16 to 19 year-olds. “Relative Risk”, *ibid.* at 282-83.
 52. *Ibid.* at 281-83.
 53. Studies show that the risk of collision declines significantly after two years of driving experience, so a minimum two-year period is justifiable. In fact, improvements in safety are still achieved after five years of driving. Therefore, an even longer period of supervised or restricted driving may also be warranted. *Reducing the Risks, supra* note 40 at 48.
 54. The exit test should be designed to determine whether the driver possesses the necessary skills to drive on all roads, and to thereby motivate beginners to develop their skills. A.F. Williams & D.R. Mayhew, *Graduated Licensing: A Blueprint for North America* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1999) at 6.
 55. The threat of suspension generally has a deterrent value and discourages beginning drivers from taking deliberate risks. *Reducing the Risks, supra* note 40 at 16. While we recognize that suspensions can, at times, be counterproductive because they eliminate the driver’s opportunities to gain practical experience, it must be remembered that stage-three drivers will have already had a minimum of two years’ driving experience. Thus, a short-term suspension is warranted for beginning drivers who begin to develop poor driving records.
 56. It should be noted that this licence revocation will not apply to drivers who commit minor traffic violations. Revoking the licences of such drivers would only detract from their ability to improve their skills and experience. Rather, the revocation would apply to drivers who deliberately violate the key conditions on their licences, or who show disrespect for licensing laws and traffic safety.
 57. Convicted impaired drivers have more prior traffic crashes and receive more tickets than non-drinking drivers. B.A. Jonah & R.J. Wilson, “Impaired Drivers Who Have Never Been Caught: Are They Different from Convicted Impaired Drivers?” (1986) *Society of Automotive Engineers Technical Paper Series* 86. See also B.A. McMillen *et al.*, “Personality Traits and Behavior of Alcohol-Impaired Drivers: A Comparison of First and Multiple Offenders” (1992) 17 *Addictive Behaviors* 407; and R.J. Wilson, *A National Household Survey on Drinking and Driving: Knowledge, Attitudes and Behaviour of Canadian Drivers* (Ottawa: Transport Canada, 1984).
 58. *DWI Repeat Offenders, supra* note 15 at 4.
 59. Otherwise, the system may penalize relatively safe drivers who do a great deal of driving, while missing drivers who pose the greatest risk to themselves and others. See E. Hauer, K. Quaye & Z. Liu, *On the Use of Accident or Conviction Counts to Trigger Action* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1993); and E. Hauer *et al.*, “Estimating the Accident Potential of an Ontario Driver”

(1991) *Accid. Anal. and Prev.* 133.

60. *Criminal Code*, *supra* note 7, s. 254(2).
61. *Ibid.*, s. 254(3).
62. *Ibid.*, s. 258(1)(c).
63. *Ibid.*, s. 254(3)(b).
64. *Ibid.*, s. 256(1). These warrants may only be issued if there are reasonable grounds to believe that a person has committed the offence of impaired driving within the previous four hours, that he or she was involved in an accident causing death or bodily harm, and that the person is physically or mentally incapable of consenting to the taking of samples. Moreover, the taking of samples must not endanger the life or health of the person.
65. The constitutionality of such random traffic stops was upheld in the decision in *R. v. Ladouceur*, [1990] 1 S.C.R. 1257. Although such stops were held to constitute an arbitrary detention, contrary to s. 9 of the *Charter*, they were saved under s. 1 as being “demonstrably justified in a free and democratic society.” Specifically, the court noted that random checks were the only means by which the police could detect and prosecute unlicensed, prohibited or uninsured drivers. This power to stop vehicles at random is crucial, given that three-quarters of all convicted impaired drivers are apprehended by routine police patrols, rather than by organized spot checks. A.C. Donelson, D.J. Beirness & D.R. Mayhew, *Characteristics of Drinking Drivers. Impaired Driving Report No. 1* (Ottawa: Department of Justice, 1985).
66. A survey of Canadian police found that one-third believed that judges gave greater credibility to the expert witnesses of the defence than to their evidence. Moreover, almost 80% of officers believed that drivers sometimes or frequently escaped conviction because of legal technicalities. Presumably, this would include a significant number of cases in which judges ruled that breathalyzer and blood-test results were inadmissible because the officer lacked the required grounds for the demand. “Police Officers’ Perceptions”, *supra* note 20 at 435.
67. For example, in the Swinson case, the accused driver crossed the centre yellow line, collided head-on with Robert Swinson’s car and killed him. The accused was charged with impaired driving causing death. Even though the accused had the odour of alcohol on her breath, admitted to drinking, caused a fatal collision and there was no other explanation for the crash, the judge ruled that the police did not have sufficient grounds to arrest her and demand a breathalyzer test. Thus, the breathalyzer readings, which established that the accused’s BAC (0.20%) was about two-and-a-half times the *Criminal Code* limit, were excluded and she was acquitted. MADD Canada, News Release, “MADD Canada National Board Outraged at Attorney General’s Refusal to Appeal Unjust Court Ruling” (18 September 1995).
68. In the Wooley case, the accused crossed the centre line and crashed head-on with an oncoming vehicle, killing four of its occupants, including Wooley, and injuring the fifth. Even though the accused admitted in court to having consumed a cooler, two rye highballs and a shooter before driving, the judge ruled that the blood test ordered at the hospital was inadmissible because the police did not have reasonable and probable grounds to believe that she had committed an impaired driving offence. Without the blood test, the four charges of impaired driving causing death and the one charge of impaired driving causing bodily harm had to be dropped. Because the results were ruled inadmissible, there is no information available that indicates what the accused’s BAC actually was. The accused also testified that she had worked a long shift before she went partying. Nevertheless, the

judge found her not guilty of the four counts of dangerous driving causing death and the one count of dangerous driving causing bodily harm because he was not convinced beyond a reasonable doubt that she was driving in an unsafe manner. See R. Exner, “Dangerous driving acquittal sends ‘wrong’ message” *The [Edmonton] Journal* (7 November 1998).

69. These studies involved roadside surveys conducted downstream from police spot checks. Presumably, some of these undetected drivers have developed a tolerance for alcohol and fail to exhibit the obvious signs and symptoms of impairment, or have learned to avoid raising police suspicions. See S.A. Ferguson, J.K. Wells & A.K. Lund, “The role of passive alcohol sensors in detecting alcohol-impaired drivers and sobriety checkpoints” (1995) 11:1 *Alcohol, Drugs and Driving* 23; and I.S. Jones & A.K. Lund, “Detection of alcohol-impaired drivers using a passive alcohol sensor” (1986) 14 *Journal of Police Science and Administration* 153. Escaping detection not only allows intoxicated drivers to continue driving, but reinforces their belief that they are not really impaired. This, in turn, encourages subsequent impaired driving episodes. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 62.

A Canadian study also suggested that police fail to detect a significant number of impaired drivers that they stop in R.I.D.E. programs. See E. Vingilis, E.M. Adlaf & L. Chung, “Comparison of Age and Sex Characteristics of Police-Suspected Impaired Drivers and Roadside-Surveyed Impaired Drivers” (1982) 14 *Accid. Anal. and Prev.* 425. See also E. Vingilis *et al.*, “Psychosocial Characteristics of Alcohol-Involved Seriously Injured Drivers” (1994) 26 *Accid. Anal. and Prev.* 195.

70. Ethyl alcohol, the active ingredient in alcohol beverages, has no scent of its own. Rather, it is the other components of such beverages that give them their distinctive smell. Drinks vary in the type and intensity of their scents, and some officers are better at detecting these scents than others. *DWI Repeat Offenders*, *ibid.* at 63.
71. It could be argued that legislation is not required because, at this time, there is nothing prohibiting the police from using passive alcohol sensors. However, clear legislation would remove all doubt about police authority.

There is a second reason why clear legislation is necessary. Passive alcohol sensors would be used routinely, without prior judicial approval or specific evidence that the driver had been drinking or was committing an offence. Consequently, their use will likely be challenged and may be found to constitute an unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. However, an infringement of the *Charter* may be justified or excused under s. 1 of the *Charter* if the infringement is a “reasonable” limit “prescribed by law” and is “demonstrably justified in a free and democratic society.” Legislation specifically authorizing the police use of passive alcohol sensors would assist the Crown in meeting the first requirement of s. 1 — namely, that the search is “prescribed by law.” A limit may be prescribed by law if it is “expressly provided for by statute or regulation, or results by necessary implication from the terms of statute or regulation or from its operating requirements” or “from the application of a common law rule.” *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613 at 645.

72. Currently, immediate access to an ASD is often critical to the establishment of reasonable and probable grounds for demanding a breathalyzer test. In *R. v. Grant* (1991), 67 C.C.C. (3d) 268, the Supreme Court of Canada held that a 30-minute delay in the arrival of an ASD provided the driver with a reasonable excuse for refusing the test. Consequently, the suspect had to be acquitted of failing to provide a breath sample. However, if the police had been authorized to demand a physical co-ordination test, the results of that test may have provided them with grounds for demanding a breathalyzer test.

Although the issue is unresolved, there may be a second limitation on the use of ASDs. In *R. v. Pierman* (1994), 19 O.R. (3d) 704 at 708 (Ont. C.A.), Madam Justice Arbour suggested that s. 254(2) only authorizes the police to demand an ASD test from a person who is operating or has care and control of a motor vehicle. Therefore, the police may not be able to demand an ASD test from a suspect who has been removed from the immediate crash site for safety reasons or for medical

attention. Thus, the authority to demand a physical co-ordination test may again be critical in these situations. The judgment in *Pierman* suggested that a delay in administering the ASD test will only be justified if the police have reason to believe that an immediate test would provide a sample of breath that is unsuitable for analysis, due to recent alcohol consumption. Arbour J.'s reasoning was affirmed by the Supreme Court of Canada in *R. v. Dewald*, [1996] 1 S.C.R. 68.

73. See *supra* notes 67 and 68. Moreover, a recent survey revealed that two thirds of police officers believe that a videotape of the co-ordination test would increase the chance of a guilty plea “a great deal.” “Police Officers’ Perceptions,” *supra* note 20 at 426.
74. Thus, only in Québec is there a statutory penalty for failing to perform a physical co-ordination test. In other provinces, drivers are under no obligation to perform these tests, and cannot be penalized for refusing to participate.
75. See, for example, *R. v. Smith* (1996), 28 O.R. (3d) 75 (C.A.); and *R. v. Bonin* (1989), 47 C.C.C. (3d) 230 (B.C. C.A.). The courts stated that the police have the power to take steps to determine if there are reasonable and probable grounds to make a breathalyzer demand, and that this implicitly includes the power to request a physical co-ordination test, even though the driver does not have to comply. However, since the co-ordination test constitutes a detention, the accused is entitled to the right to counsel under s. 10(b) of the *Charter*. Nevertheless, the courts ruled that the officers’ infringement of the accused’s s. 10(b) rights was justifiable under s. 1 of the *Charter*. Given the short duration and minimum inconvenience of the test, the courts ruled that the infringement of the accused’s rights was a reasonable limit that was justifiable in a free and democratic society. Thus, according to these cases, the police do not have to inform a driver of his or her right to counsel before requesting or conducting a physical co-ordination test.
76. See, for example, *R. v. Gallant* (1989), 48 C.C.C. (3d) 329 (Alta. C.A.); and *R. v. Baroni* (1989), 49 C.C.C. (3d) 553 (N.S. C.A.). While these cases were consistent with *Smith* and *Bonin* in that the police have the power to request a physical co-ordination test, the courts held that a denial of a driver’s s. 10(b) rights was not justified under s. 1. Therefore, according to *Gallant* and *Baroni*, the police must inform of a driver of his or her right to counsel before conducting a physical co-ordination test. Thus, the driver is entitled to consult counsel, who may then inform the driver that he or she is under no obligation to comply with the officer’s request.
77. If the police believe that they may wish to use the results and videotape of the co-ordination test in evidence to establish the accused’s impairment, they should comply with section 10(b) of the *Charter*. The accused should be informed of his or her right to counsel and given an opportunity to contact counsel before the co-ordination test is undertaken. In *R. v. Milne* (1996), 28 O.R. (3d) 577, the Ontario Court of Appeal ruled that physical co-ordination tests constituted a “detention,” thereby triggering the accused’s right to counsel under s. 10(b) of the *Charter*. The Court also indicated that an infringement of this right was justified under s. 1 of the *Charter* if the purpose of the tests was merely to form the necessary “reasonable and probable grounds” to demand a breathalyzer test. However, the infringement would not be justified under s. 1 if the police wished to use the results of the physical co-ordination test to establish the accused’s impairment at trial. Moldaver J.A. stated that physical co-ordination tests “were not meant to provide the police with a means of gathering evidence that could later be used to incriminate and convict the motorist of impaired driving at trial.” *Ibid.* at 587.

Therefore, the results of co-ordination tests performed in violation of the accused’s right to counsel will be ruled inadmissible if introduced to establish the accused’s impairment. This decision was followed by the New Brunswick Court of Appeal in *R. v. Oldham* (1996), 49 C.R. (4th) 251. The Court held that a suspect should not be asked to give self-incriminating evidence without first being informed that he or she does not have to comply with the police officer’s request. This reasoning will likely be followed in other jurisdictions as well.

-
78. In a recent survey of Canadian police officers, 29% felt that judges give greater credibility to defence witnesses than to police at impaired driving trials. In addition, two-thirds of officers surveyed felt that a videotape record of traffic stops would increase the likelihood of guilty pleas “a great deal.” Finally, three-quarters of the officers felt that impaired drivers sometimes or frequently escape conviction due to a legal technicality. “Police Officers’ Perceptions,” *supra* note 20 at 432, 426 and 435.
79. The Oregon Department of Transportation recently conducted an experiment in this regard. Law enforcement agencies were given video recorders to record traffic stops, particularly in cases of suspected impaired driving. The study found that cases involving this video evidence were resolved considerably sooner than those with no video record, and there was a greater number of dispositions favourable to the state. B. Jones, “In Vehicle Videotaping of Drinking Driver Traffic Stops in Oregon” (1999) 31 *Accid. Anal. and Prev.* 77 at 83.
80. Although a 1997 Health Canada survey reported that 1,680 people are killed as a result of impaired driving each year, there were only 133 charges for impaired driving causing death in 1996. S. Tremblay, “Impaired Driving in Canada, 1996” (1997) 17:2 *Juristat* at 10.
- Moreover, if the Ontario data are any indication, only a relatively small percentage of these charges lead to a conviction for this offence. During the 1996-1997 reporting period, 31.1% of the charges for impaired driving causing death disposed of in the Ontario Court (Provincial Division) resulted in convictions. The charges were stayed or withdrawn in 40.5% of the cases. Presumably, a significant number of these cases involved the accused pleading guilty to a lesser offence in exchange for the dropping of the original charge. The remaining 28.4% of the charges were transferred to the Ontario Court (General Division). Since no statistics were available regarding the outcome of these cases, we do not know how many of them resulted in convictions. B. Carroll & R. Solomon, *Ontario Drinking and Driving Statistics* (Toronto: MADD CANADA Canada, 1998) at 6.
81. Traffic Injury Research Foundation, *Alcohol Use and Motor Vehicle Fatalities and Injuries in Canada* (Ottawa, unpublished memorandum, 23 February 1998).
82. Studies show that all skills relevant to driving are significantly impaired at a BAC of 0.05%. These include information processing, visual function, reaction time, and divided attention skills. H. Moskowitz & C. Robinson, *Effects of Low Doses of Alcohol on Driving-Related Skills: A Review of the Evidence* (Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1988). For a review of the literature, see P. Howat, D. Sleet & I. Smith, “Alcohol and Driving: Is the 0.05% Blood Alcohol Concentration Limit Justified?” (1991) 10 *Drug and Alcohol Review* 151; and R. Mann *et al.*, *Assessing the Potential Impact of Lowering the Legal Blood Alcohol Limit to 50 mg in Canada* (Toronto: Addiction Research Foundation, 1998).
83. Studies of ALS legislation have been positive. One study showed that it lowered impaired driving rates among both convicted offenders and the general public. Moreover, the authors reported that the recidivism rate was reduced among those given an ALS well past the suspension period. K. Stewart, P. Gruenewald & T. Roth, *An Evaluation of Administrative Per Se Laws: Final Report* (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1989). Another study reported that the introduction of ALS programs resulted in a 3-14% overall reduction in night-time crashes. The authors suggested that this reduction was a result of the general deterrent effect of the ALS provisions on all drivers. J.L. Nichols & H.L. Ross, “The effectiveness of legal sanctions in dealing with drinking drivers” (1990) 6:2 *Alcohol, Drugs and Driving* 33 [hereinafter “Legal sanctions”].
- Results from the Manitoba ALS program are also encouraging. In the six years following the introduction of the program, there was a 12% net decrease in drinking driver fatalities, and an approximate 32% decrease in overall impaired driving charges. There was also a 69% decrease in crash involvement among accused impaired drivers during the 97 days following their charges.

Moreover, the average number of elapsed days between the offence and the conviction was reduced from 114 to 55, demonstrating that ALS discourages drivers from delaying their criminal trials. Finally, impaired drivers who received ALS had a 44% lower recidivism rate over four years, compared to drivers without an ALS. D.J. Beirness, H.M. Simpson & D.R. Mayhew, *Evaluation of the Vehicle Impoundment and Administrative Licence Suspension Programs in Manitoba* (Ottawa: Transport Canada, 1997) at 34, 46, 55, and 59 [hereinafter *Manitoba Evaluation*].

84. In 1999, the *Criminal Code* was amended to increase the length of the federal driving prohibitions for the offences of impaired driving, driving with a BAC above 0.08%, and failing to provide breath or blood samples. The minimum driving prohibition is generally one year for a first offence, two years for a second offence and three years for a subsequent offence. For a first offence, the one-year prohibition may be reduced to three months if the offender agrees to participate in an alcohol ignition interlock program, where available. *An Act to amend the Criminal Code (impaired driving and related matters)*, S.C. 1999, c. 32.
85. Some studies suggest that the effectiveness of licence suspensions in reducing recidivism declines with longer periods of suspension. In addition, drivers with lengthy suspension periods are more likely to drive while suspended. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 70. Nevertheless, licence suspensions continue to be associated with decreases in recidivism and crash rates for both first and repeat offenders. R. Mann *et al.*, “Sentence Severity and the Drinking Driver: Relationships with Traffic Safety Outcome” (1991) 23 *Accid. Anal. and Prev.* 483 at 486. The problem of driving while suspended can, perhaps, be best addressed by combining licence suspensions with vehicle-based sanctions, such as seizure, impoundment and forfeiture.
86. This should not be confused with the *Criminal Code* offence of failing to provide breath or blood samples, without a reasonable excuse. Rather, it refers to the provincial offence of failing to provide breath or blood samples for the purposes of the 0.00% BAC restrictions in the graduated licensing program. It applies to both beginning drivers and their supervisors.
87. Some types of interlocks are attached to the ignition to prevent the vehicle from being started, while other types are attached to the transmission to prevent the vehicle from being shifted into drive.
88. For example, many interlock devices require “rolling retests” – repeated breath tests at random intervals after the vehicle has been started. These retests help to prevent the vehicle from being started by a friend or passenger with a low BAC, to detect drivers whose BAC is still rising, and to prevent the driver from leaving the vehicle idling while he or she drinks. Failing to provide a sample within the allotted time may result in a warning or an alarm, and the driver may be required to report immediately to a service centre or program manager. Failure to do so will result in the interlock preventing further use of the vehicle. Other anti-circumvention features include: temperature and pressure sensors that prevent the use of filtered breath samples; “hum-tone” recognition; and breath pulse codes. These features are intended to prevent a bystander from providing a sample for the impaired driving offender. They are used to identify the offender, and require some practice to master. Thus, it is highly unlikely that a bystander could successfully provide a sample on a first attempt. Moreover, repeated failed tests result in a lockout of the system, and the driver will be unable to start the vehicle or shift it into drive. Finally, the wires and circuits on the interlock are sealed so that it is easy to detect any attempts to tamper with the device. D.J. Beirness, *Alcohol Ignition Interlocks* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1996) at 7-8.
89. Various American studies show that the recidivism rate of impaired driving offenders in an interlock program is 28% to 65% lower than that of offenders who are not in a program. D. Beirness *et al.*, *Evaluation of the Alberta Interlock Program: Preliminary Results* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1997) at 1. In Alberta, roughly 10% of convicted impaired drivers have participated in

the interlock program since it was introduced province-wide in 1994. Only 7.2% of participants had an impaired driving conviction in the 36 months following the program, compared to a 22.2% recidivism rate among non-participants. *Ibid.* at 3-4. It has been estimated that alcohol interlocks should reduce recidivism by 90%, compared to licence suspensions alone. See D.W. Collier, F.J.E. Comeau & I.R. Marples. "Experience in Alberta with Highly Sophisticated Anti-Circumvention Features in a Fuel Cell Based Ignition Interlock" in C.N. Kloeden & A.J. McLean, eds., *Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety*, vol. 2 (Adelaide, South Australia: University of Adelaide, NHMRC Road Accident Research Unit, 1995) at 673.

Nevertheless, some studies show that the positive effects of interlocks are lost once the device is removed from the vehicle. For example, studies in both Ohio and North Carolina showed that there was no significant difference in the recidivism rates of offenders with and without interlocks once the interlock was removed. *Alcohol Ignition Interlocks, ibid.* at 33. However, this may be partially attributed to the fact that judges in these states assigned only the most serious offenders to interlock programs. Moreover, interlocks are largely successful in achieving their goal of preventing convicted impaired drivers from driving with high BACs. The increased recidivism after removal of the device may suggest a need to impose longer interlock orders and to incorporate interlocks into more comprehensive remedial programs that encourage more responsible lifestyle choices.

90. Under the 1999 amendments to the *Criminal Code*, a BAC above 0.16% must be considered by the court as an aggravating factor in sentencing. See *Criminal Code, supra* note 7, s. 255.1. This means that the court should order a more onerous sentence than it would otherwise impose in the case.
91. *DWI Repeat Offenders, supra* note 15 at 80.
92. Researchers indicate that individualized assessment is preferable to a system that assigns offenders to remedial programs based solely on the number of prior convictions or the offender's BAC at the time of arrest. This allows experts to take into account other relevant factors, such as the offender's personality, lifestyle and risk-taking behaviour. *Ibid.* at 79.
93. One study reported that between 50% and 65% of individuals receiving treatment show some evidence of improvement with their addictions at follow-up interviews. Half of these are either abstinent or have substantially reduced their consumption. M. Eliany & B. Rush, *How Effective are Alcohol and Other Drug Prevention and Treatment Programs? A Review of Evaluation Studies* (Ottawa: Health and Welfare Canada, 1992).
94. Impaired drivers who participated in some form of remedial program had an 8% to 9% lower recidivism and alcohol-related crash rate than drivers who did not participate in a program. E. Wells-Parker *et al.*, "Final results from a meta-analysis of remedial interventions with drink/drive offenders" (1995) 90 *Addiction* 907.
For a comprehensive review of the literature pertaining to remedial programs, see R. Mann *et al.*, "A Critical Review on the Effectiveness of Drinking-Driving Rehabilitation Programmes" (1983) 15 *Accid. Anal. and Prev.* 441.
95. This burden of proof is not intended to be so severe that it is impossible to meet. Nevertheless, in our view, there should be some affirmative duty on the individual to prove his or her fitness to drive, rather than an automatic licence reinstatement upon completion of a prescribed remedial program.
96. American research indicates that up to 75% of convicted impaired drivers continue to drive at least occasionally during their periods of suspension. Merely extending the period of licence suspension may not be a sufficient deterrent for some offenders. Consequently, vehicle-based sanctions may be essential to discourage and at least temporarily prevent some unlicensed, disqualified and prohibited offenders from driving. See R.E. Hagen, E.J. McConnell & R.L. Williams, *Suspension and*

Revocation Effects on the DUI Offender (Sacramento: Business and Transportation Agency, Department of Motor Vehicles, 1980); and “Legal sanctions”, *supra* note 83.

Although some jurisdictions have introduced “zebra sticker” laws, where those caught driving while suspended have an invalidation sticker placed on their licence plates, these have not been particularly effective. Two-thirds of offenders merely transferred the title to their vehicles to family members to obtain “clean” plates, and there was minimal delay in getting the vehicles back on the highway. Nevertheless, the study did show reductions in both moving violations and crash rates among suspended drivers. R. Voas, A.S. Tippetts & J.E. Lange, “Evaluation of a Method for Reducing Unlicensed Driving: The Washington and Oregon License Plate Sticker Laws” (1997) 29 *Accid. Anal. and Prev.* 627 at 629.

Conversely, impoundment programs seem to be more effective. For example, Ohio’s impoundment program was found to reduce driving among suspended drivers by 50%, even 23 months after the end of the impoundment period. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 72. Another study of the Ohio program found that recidivism for driving while suspended was 100% higher for those offenders whose vehicles were not immobilized. In addition, it found that offenders whose vehicles were immobilized had lower recidivism rates for impaired driving after the end of the sanction, thereby demonstrating both a deterrent and a habituation effect for vehicle immobilization problems. See R. Voas, A.S. Tippetts & E. Taylor, “Temporary Vehicle Immobilization: Evaluation of a Program in Ohio” (1997) 29 *Accid. Anal. and Prev.* 635 at 639-40.

Manitoba’s impoundment program has also had promising results. During the six years following the implementation of the program, there was a 35% overall decrease in the number of charges for driving while suspended. In addition, recidivism during the three months following the offence was reduced from 10.3% among drivers whose vehicles were not impounded to 6.3% among drivers whose vehicles were impounded. Finally, in the four years following the charge for driving while suspended, drivers who were subject to impoundment orders had a 27% lower recidivism rate than drivers suspended before the law came into effect. *Manitoba Evaluation*, *supra* note 83 at 48, 57, and 59.

97. An evaluation of Manitoba’s vehicle impoundment program revealed that 20% of owners whose vehicles are impounded have previously had a vehicle impounded. *DWI Repeat Offenders*, *ibid.* at 71.
98. The Manitoba study indicated that, in 20% of the cases, vehicles seized from repeat offenders belonged to someone other than the offender. *Ibid.*
99. S.C. 1992, c. 20.
100. *Ibid.*, s. 26(1)(a).
101. *Ibid.*, s. 26(1)(b).
102. Victims are only entitled to present oral victim impact statements at parole hearings if the offender has been sentenced to life and is filing an application for parole after serving 15 years of his or her sentence. See *Criminal Code*, *supra* note 7, as am. by *An Act to amend the Criminal Code (victims of crime) and another Act in consequence*, S.C. 1999, c. 25, s. 745.63(1.1) [hereinafter *Victims Amendment*].
103. However, we believe that it is inappropriate for the legislation to require an employer to pay victims full salary while they attend a trial. If victims are to be paid wages while attending trial, this benefit, like all other aspects of the compensation package, should be decided through the normal negotiation process between the employer and the employee.
104. See *Criminal Code*, *supra* note 7, s. 722; and *Victims Amendment*, *supra* note 94, s. 17(1).

-
105. *Ibid.*, s. 722.2(1).
106. Under existing principles of Canadian tort law, a government official's breach of the victims legislation would not automatically create a common law right to recover damages. Instead, the aggrieved victim would have to establish that the official's conduct was independently actionable as an intentional tort, negligence or some other recognized common law tort. See *Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. Nevertheless, the courts will often consider the defendant's breach of a statute in concluding that the defendant's conduct was actionable under common law tort principles. See, for example, *Horsley v. MacLaren*, [1972] S.C.R. 441; and *Jordan House Ltd. v. Menow*, [1974] S.C.R. 239.
107. We do not believe that it is appropriate at this time to extend compensation to cover property damage. This would expand the scope of recovery too far, and may place an undue strain on provincial finances. Moreover, property losses are generally covered by individual insurance policies.
108. Several jurisdictions have implemented a victim fine surcharge on provincial offences in order to help finance victim services and/or victim compensation. We do not disapprove of such schemes; however, we have no preference as to how these funds are raised. As a result, we have not included a victim fine surcharge in the model legislation. Our primary concern is that victims be treated fairly and compensated adequately.
109. See *supra* note 15.
110. As noted earlier, impaired driving is responsible for approximately 74,000 "injuries" each year in Canada. *Supra* note 15. This compares with a total of approximately 80,000 court cases in 1997-98 for violent *Criminal Code* offences (other than homicide) — assault, aggravated assault, sexual assault, abduction, and sexual abuse. The largest of these categories was assault, which accounted for 48,919 cases. Nevertheless, the number of court cases is likely very much lower than the actual number of injuries caused by such criminal acts in Canada. Many cases are likely unreported or never reach the courtroom. However, even allowing for unreported cases, impaired driving, with 74,000 estimated injuries, still appears to rank among the leading criminal causes of injury in Canada. C. Brookbank & B. Kingsley, *Adult Criminal Court Statistics, 1997-98* (Ottawa: Canadian Centre for Justice Statistics, 1998) at 3.
111. The minimum insurance requirements for Québec would initially appear inordinately low. However, under Québec's total no-fault system, an injured party claims benefits for physical injuries and death directly from the Société de l'assurance automobile du Québec, regardless of who was at fault. This includes income replacement, personal care and rehabilitation benefits, and even some non-pecuniary damages. Thus, the \$50,000 third-party liability applies to property damage only. In other provinces, the \$200,000 minimum third-party liability covers both physical injuries and property damage.
112. Regardless of the statutory minimum third-party coverage, vehicle owners and drivers are free to purchase additional optional insurance from their own insurance companies. We would preserve this structure in our model legislation.
113. We have no preference as to the scheme adopted by the province or territory, provided there is some means by which insurance premiums reflect a driver's at-fault accident and offence records.
114. Generally, an individual who drives while unlicensed or suspended breaches a statutory condition of his or her insurance. Therefore, his or her claim is invalid and his or her right to recover indemnity is forfeited. However, this usually does not apply to claims for medical and rehabilitation expenses and

death benefits. See, for example, *Insurance Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. I-4, ss. 219-221; and *Automobile Insurance Act*, R.S.N. 1990, c. A-22, ss. 7-9.

115. For example, in Ontario, drivers who cause a crash and are convicted of impaired driving, driving with a BAC above 0.08%, or failing to provide breath or blood samples are unable to recover weekly accident benefits, including income replacement, home maintenance, and lost education expenses. *Frequently Asked Questions About Automobile Insurance in Ontario* (Toronto: Insurance Bureau of Canada, 1995).

i
ii
iii
iv
v
vi
vii
viii
ix
x
xi
xii
xiii
xiv
xv
xvi
xvii
xviii
xix
xx
xxi
xxii
xxiii
xxiv
xxv
xxvi
xxvii
xxviii
xxix
xxx
xxxi
xxxii
xxxiii
xxxiv
xxxv
xxxvi
xxxvii
xxxviii
xxxix

. *Criminal Code, supra* note 7, s. 254(2).

61. *Ibid.*, s. 254(3).

62. *Ibid.*, s. 258(1)(c).

63. *Ibid.*, s. 254(3)(b).

64. *Ibid.*, s. 256(1). These warrants may only be issued if there are reasonable grounds to believe that a person has committed the offence of impaired driving within the previous four hours, that he or she

was involved in an accident causing death or bodily harm, and that the person is physically or mentally incapable of consenting to the taking of samples. Moreover, the taking of samples must not endanger the life or health of the person.

65. The constitutionality of such random traffic stops was upheld in the decision in *R. v. Ladouceur*, [1990] 1 S.C.R. 1257. Although such stops were held to constitute an arbitrary detention, contrary to s. 9 of the *Charter*, they were saved under s. 1 as being “demonstrably justified in a free and democratic society.” Specifically, the court noted that random checks were the only means by which the police could detect and prosecute unlicensed, prohibited or uninsured drivers. This power to stop vehicles at random is crucial, given that three-quarters of all convicted impaired drivers are apprehended by routine police patrols, rather than by organized spot checks. A.C. Donelson, D.J. Beirness & D.R. Mayhew, *Characteristics of Drinking Drivers. Impaired Driving Report No. 1* (Ottawa: Department of Justice, 1985).
66. A survey of Canadian police found that one-third believed that judges gave greater credibility to the expert witnesses of the defence than to their evidence. Moreover, almost 80% of officers believed that drivers sometimes or frequently escaped conviction because of legal technicalities. Presumably, this would include a significant number of cases in which judges ruled that breathalyzer and blood-test results were inadmissible because the officer lacked the required grounds for the demand. “Police Officers’ Perceptions”, *supra* note 20 at 435.
67. For example, in the Swinson case, the accused driver crossed the centre yellow line, collided head-on with Robert Swinson’s car and killed him. The accused was charged with impaired driving causing death. Even though the accused had the odour of alcohol on her breath, admitted to drinking, caused a fatal collision and there was no other explanation for the crash, the judge ruled that the police did not have sufficient grounds to arrest her and demand a breathalyzer test. Thus, the breathalyzer readings, which established that the accused’s BAC (0.20%) was about two-and-a-half times the *Criminal Code* limit, were excluded and she was acquitted. MADD Canada, News Release, “MADD Canada National Board Outraged at Attorney General’s Refusal to Appeal Unjust Court Ruling” (18 September 1995).
68. In the Wooley case, the accused crossed the centre line and crashed head-on with an oncoming vehicle, killing four of its occupants, including Wooley, and injuring the fifth. Even though the accused admitted in court to having consumed a cooler, two rye highballs and a shooter before driving, the judge ruled that the blood test ordered at the hospital was inadmissible because the police did not have reasonable and probable grounds to believe that she had committed an impaired driving offence. Without the blood test, the four charges of impaired driving causing death and the one charge of impaired driving causing bodily harm had to be dropped. Because the results were ruled inadmissible, there is no information available that indicates what the accused’s BAC actually was. The accused also testified that she had worked a long shift before she went partying. Nevertheless, the judge found her not guilty of the four counts of dangerous driving causing death and the one count of dangerous driving causing bodily harm because he was not convinced beyond a reasonable doubt that she was driving in an unsafe manner. See R. Exner, “Dangerous driving acquittal sends ‘wrong’ message” *The [Edmonton] Journal* (7 November 1998).
69. These studies involved roadside surveys conducted downstream from police spot checks. Presumably, some of these undetected drivers have developed a tolerance for alcohol and fail to exhibit the obvious signs and symptoms of impairment, or have learned to avoid raising police suspicions. See S.A. Ferguson, J.K. Wells & A.K. Lund, “The role of passive alcohol sensors in detecting alcohol-impaired drivers and sobriety checkpoints” (1995) 11:1 *Alcohol, Drugs and Driving* 23; and I.S. Jones & A.K. Lund, “Detection of alcohol-impaired drivers using a passive alcohol sensor” (1986) 14 *Journal of Police Science and Administration* 153. Escaping detection not only allows intoxicated drivers to

continue driving, but reinforces their belief that they are not really impaired. This, in turn, encourages subsequent impaired driving episodes. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 62.

A Canadian study also suggested that police fail to detect a significant number of impaired drivers that they stop in R.I.D.E. programs. See E. Vingilis, E.M. Adlaf & L. Chung, "Comparison of Age and Sex Characteristics of Police-Suspected Impaired Drivers and Roadside-Surveyed Impaired Drivers" (1982) 14 *Accid. Anal. and Prev.* 425. See also E. Vingilis *et al.*, "Psychosocial Characteristics of Alcohol-Involved Seriously Injured Drivers" (1994) 26 *Accid. Anal. and Prev.* 195.

70. Ethyl alcohol, the active ingredient in alcohol beverages, has no scent of its own. Rather, it is the other components of such beverages that give them their distinctive smell. Drinks vary in the type and intensity of their scents, and some officers are better at detecting these scents than others. *DWI Repeat Offenders*, *ibid.* at 63.
71. It could be argued that legislation is not required because, at this time, there is nothing prohibiting the police from using passive alcohol sensors. However, clear legislation would remove all doubt about police authority.
- There is a second reason why clear legislation is necessary. Passive alcohol sensors would be used routinely, without prior judicial approval or specific evidence that the driver had been drinking or was committing an offence. Consequently, their use will likely be challenged and may be found to constitute an unreasonable search and seizure under s. 8 of the *Charter*. However, an infringement of the *Charter* may be justified or excused under s. 1 of the *Charter* if the infringement is a "reasonable" limit "prescribed by law" and is "demonstrably justified in a free and democratic society." Legislation specifically authorizing the police use of passive alcohol sensors would assist the Crown in meeting the first requirement of s. 1 — namely, that the search is "prescribed by law." A limit may be prescribed by law if it is "expressly provided for by statute or regulation, or results by necessary implication from the terms of statute or regulation or from its operating requirements" or "from the application of a common law rule." *R. v. Therens*, [1985] 1 S.C.R. 613 at 645.
72. Currently, immediate access to an ASD is often critical to the establishment of reasonable and probable grounds for demanding a breathalyzer test. In *R. v. Grant* (1991), 67 C.C.C. (3d) 268, the Supreme Court of Canada held that a 30-minute delay in the arrival of an ASD provided the driver with a reasonable excuse for refusing the test. Consequently, the suspect had to be acquitted of failing to provide a breath sample. However, if the police had been authorized to demand a physical co-ordination test, the results of that test may have provided them with grounds for demanding a breathalyzer test.
- Although the issue is unresolved, there may be a second limitation on the use of ASDs. In *R. v. Pierman* (1994), 19 O.R. (3d) 704 at 708 (Ont. C.A.), Madam Justice Arbour suggested that s. 254(2) only authorizes the police to demand an ASD test from a person who is operating or has care and control of a motor vehicle. Therefore, the police may not be able to demand an ASD test from a suspect who has been removed from the immediate crash site for safety reasons or for medical attention. Thus, the authority to demand a physical co-ordination test may again be critical in these situations. The judgment in *Pierman* suggested that a delay in administering the ASD test will only be justified if the police have reason to believe that an immediate test would provide a sample of breath that is unsuitable for analysis, due to recent alcohol consumption. Arbour J.'s reasoning was affirmed by the Supreme Court of Canada in *R. v. Dewald*, [1996] 1 S.C.R. 68.
73. See *supra* notes 67 and 68. Moreover, a recent survey revealed that two thirds of police officers believe that a videotape of the co-ordination test would increase the chance of a guilty plea "a great deal." "Police Officers' Perceptions," *supra* note 20 at 426.
74. Thus, only in Québec is there a statutory penalty for failing to perform a physical co-ordination test. In other provinces, drivers are under no obligation to perform these tests, and cannot be penalized for

refusing to participate.

75. See, for example, *R. v. Smith* (1996), 28 O.R. (3d) 75 (C.A.); and *R. v. Bonin* (1989), 47 C.C.C. (3d) 230 (B.C. C.A.). The courts stated that the police have the power to take steps to determine if there are reasonable and probable grounds to make a breathalyzer demand, and that this implicitly includes the power to request a physical co-ordination test, even though the driver does not have to comply. However, since the co-ordination test constitutes a detention, the accused is entitled to the right to counsel under s. 10(b) of the *Charter*. Nevertheless, the courts ruled that the officers' infringement of the accused's s. 10(b) rights was justifiable under s. 1 of the *Charter*. Given the short duration and minimum inconvenience of the test, the courts ruled that the infringement of the accused's rights was a reasonable limit that was justifiable in a free and democratic society. Thus, according to these cases, the police do not have to inform a driver of his or her right to counsel before requesting or conducting a physical co-ordination test.
76. See, for example, *R. v. Gallant* (1989), 48 C.C.C. (3d) 329 (Alta. C.A.); and *R. v. Baroni* (1989), 49 C.C.C. (3d) 553 (N.S. C.A.). While these cases were consistent with *Smith* and *Bonin* in that the police have the power to request a physical co-ordination test, the courts held that a denial of a driver's s. 10(b) rights was not justified under s. 1. Therefore, according to *Gallant* and *Baroni*, the police must inform of a driver of his or her right to counsel before conducting a physical co-ordination test. Thus, the driver is entitled to consult counsel, who may then inform the driver that he or she is under no obligation to comply with the officer's request.
77. If the police believe that they may wish to use the results and videotape of the co-ordination test in evidence to establish the accused's impairment, they should comply with section 10(b) of the *Charter*. The accused should be informed of his or her right to counsel and given an opportunity to contact counsel before the co-ordination test is undertaken. In *R. v. Milne* (1996), 28 O.R. (3d) 577, the Ontario Court of Appeal ruled that physical co-ordination tests constituted a "detention," thereby triggering the accused's right to counsel under s. 10(b) of the *Charter*. The Court also indicated that an infringement of this right was justified under s. 1 of the *Charter* if the purpose of the tests was merely to form the necessary "reasonable and probable grounds" to demand a breathalyzer test. However, the infringement would not be justified under s. 1 if the police wished to use the results of the physical co-ordination test to establish the accused's impairment at trial. Moldaver J.A. stated that physical co-ordination tests "were not meant to provide the police with a means of gathering evidence that could later be used to incriminate and convict the motorist of impaired driving at trial." *Ibid.* at 587.
- Therefore, the results of co-ordination tests performed in violation of the accused's right to counsel will be ruled inadmissible if introduced to establish the accused's impairment. This decision was followed by the New Brunswick Court of Appeal in *R. v. Oldham* (1996), 49 C.R. (4th) 251. The Court held that a suspect should not be asked to give self-incriminating evidence without first being informed that he or she does not have to comply with the police officer's request. This reasoning will likely be followed in other jurisdictions as well.
78. In a recent survey of Canadian police officers, 29% felt that judges give greater credibility to defence witnesses than to police at impaired driving trials. In addition, two-thirds of officers surveyed felt that a videotape record of traffic stops would increase the likelihood of guilty pleas "a great deal." Finally, three-quarters of the officers felt that impaired drivers sometimes or frequently escape conviction due to a legal technicality. "Police Officers' Perceptions," *supra* note 20 at 432, 426 and 435.
79. The Oregon Department of Transportation recently conducted an experiment in this regard. Law enforcement agencies were given video recorders to record traffic stops, particularly in cases of suspected impaired driving. The study found that cases involving this video evidence were resolved considerably sooner than those with no video record, and there was a greater number of dispositions favourable to the state. B. Jones, "In Vehicle Videotaping of Drinking Driver Traffic Stops in Oregon"

(1999) 31 *Accid. Anal. and Prev.* 77 at 83.

80. Although a 1997 Health Canada survey reported that 1,680 people are killed as a result of impaired driving each year, there were only 133 charges for impaired driving causing death in 1996. S. Tremblay, "Impaired Driving in Canada, 1996" (1997) 17:2 *Juristat* at 10.
- Moreover, if the Ontario data are any indication, only a relatively small percentage of these charges lead to a conviction for this offence. During the 1996-1997 reporting period, 31.1% of the charges for impaired driving causing death disposed of in the Ontario Court (Provincial Division) resulted in convictions. The charges were stayed or withdrawn in 40.5% of the cases. Presumably, a significant number of these cases involved the accused pleading guilty to a lesser offence in exchange for the dropping of the original charge. The remaining 28.4% of the charges were transferred to the Ontario Court (General Division). Since no statistics were available regarding the outcome of these cases, we do not know how many of them resulted in convictions. B. Carroll & R. Solomon, *Ontario Drinking and Driving Statistics* (Toronto: MADD CANADA Canada, 1998) at 6.
81. Traffic Injury Research Foundation, *Alcohol Use and Motor Vehicle Fatalities and Injuries in Canada* (Ottawa, unpublished memorandum, 23 February 1998).
82. Studies show that all skills relevant to driving are significantly impaired at a BAC of 0.05%. These include information processing, visual function, reaction time, and divided attention skills. H. Moskowitz & C. Robinson, *Effects of Low Doses of Alcohol on Driving-Related Skills: A Review of the Evidence* (Washington, D.C.: National Highway Traffic Safety Administration, 1988). For a review of the literature, see P. Howat, D. Sleet & I. Smith, "Alcohol and Driving: Is the 0.05% Blood Alcohol Concentration Limit Justified?" (1991) 10 *Drug and Alcohol Review* 151; and R. Mann *et al.*, *Assessing the Potential Impact of Lowering the Legal Blood Alcohol Limit to 50 mg in Canada* (Toronto: Addiction Research Foundation, 1998).
83. Studies of ALS legislation have been positive. One study showed that it lowered impaired driving rates among both convicted offenders and the general public. Moreover, the authors reported that the recidivism rate was reduced among those given an ALS well past the suspension period. K. Stewart, P. Gruenewald & T. Roth, *An Evaluation of Administrative Per Se Laws: Final Report* (Washington, D.C.: National Institute of Justice, 1989). Another study reported that the introduction of ALS programs resulted in a 3-14% overall reduction in night-time crashes. The authors suggested that this reduction was a result of the general deterrent effect of the ALS provisions on all drivers. J.L. Nichols & H.L. Ross, "The effectiveness of legal sanctions in dealing with drinking drivers" (1990) 6:2 *Alcohol, Drugs and Driving* 33 [hereinafter "Legal sanctions"].
- Results from the Manitoba ALS program are also encouraging. In the six years following the introduction of the program, there was a 12% net decrease in drinking driver fatalities, and an approximate 32% decrease in overall impaired driving charges. There was also a 69% decrease in crash involvement among accused impaired drivers during the 97 days following their charges. Moreover, the average number of elapsed days between the offence and the conviction was reduced from 114 to 55, demonstrating that ALS discourages drivers from delaying their criminal trials. Finally, impaired drivers who received ALS had a 44% lower recidivism rate over four years, compared to drivers without an ALS. D.J. Beirness, H.M. Simpson & D.R. Mayhew, *Evaluation of the Vehicle Impoundment and Administrative Licence Suspension Programs in Manitoba* (Ottawa: Transport Canada, 1997) at 34, 46, 55, and 59 [hereinafter *Manitoba Evaluation*].
84. In 1999, the *Criminal Code* was amended to increase the length of the federal driving prohibitions for the offences of impaired driving, driving with a BAC above 0.08%, and failing to provide breath or blood samples. The minimum driving prohibition is generally one year for a first offence, two years for a second offence and three years for a subsequent offence. For a first offence, the one-year prohibition may be reduced to three months if the offender agrees to participate in an alcohol ignition interlock

program, where available. *An Act to amend the Criminal Code (impaired driving and related matters)*, S.C. 1999, c. 32.

85. Some studies suggest that the effectiveness of licence suspensions in reducing recidivism declines with longer periods of suspension. In addition, drivers with lengthy suspension periods are more likely to drive while suspended. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 70. Nevertheless, licence suspensions continue to be associated with decreases in recidivism and crash rates for both first and repeat offenders. R. Mann *et al.*, “Sentence Severity and the Drinking Driver: Relationships with Traffic Safety Outcome” (1991) 23 *Accid. Anal. and Prev.* 483 at 486. The problem of driving while suspended can, perhaps, be best addressed by combining licence suspensions with vehicle-based sanctions, such as seizure, impoundment and forfeiture.
86. This should not be confused with the *Criminal Code* offence of failing to provide breath or blood samples, without a reasonable excuse. Rather, it refers to the provincial offence of failing to provide breath or blood samples for the purposes of the 0.00% BAC restrictions in the graduated licensing program. It applies to both beginning drivers and their supervisors.
87. Some types of interlocks are attached to the ignition to prevent the vehicle from being started, while other types are attached to the transmission to prevent the vehicle from being shifted into drive.
88. For example, many interlock devices require “rolling retests” – repeated breath tests at random intervals after the vehicle has been started. These retests help to prevent the vehicle from being started by a friend or passenger with a low BAC, to detect drivers whose BAC is still rising, and to prevent the driver from leaving the vehicle idling while he or she drinks. Failing to provide a sample within the allotted time may result in a warning or an alarm, and the driver may be required to report immediately to a service centre or program manager. Failure to do so will result in the interlock preventing further use of the vehicle. Other anti-circumvention features include: temperature and pressure sensors that prevent the use of filtered breath samples; “hum-tone” recognition; and breath pulse codes. These features are intended to prevent a bystander from providing a sample for the impaired driving offender. They are used to identify the offender, and require some practice to master. Thus, it is highly unlikely that a bystander could successfully provide a sample on a first attempt. Moreover, repeated failed tests result in a lockout of the system, and the driver will be unable to start the vehicle or shift it into drive. Finally, the wires and circuits on the interlock are sealed so that it is easy to detect any attempts to tamper with the device. D.J. Beirness, *Alcohol Ignition Interlocks* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1996) at 7-8.
89. Various American studies show that the recidivism rate of impaired driving offenders in an interlock program is 28% to 65% lower than that of offenders who are not in a program. D. Beirness *et al.*, *Evaluation of the Alberta Interlock Program: Preliminary Results* (Ottawa: Traffic Injury Research Foundation, 1997) at 1. In Alberta, roughly 10% of convicted impaired drivers have participated in the interlock program since it was introduced province-wide in 1994. Only 7.2% of participants had an impaired driving conviction in the 36 months following the program, compared to a 22.2% recidivism rate among non-participants. *Ibid.* at 3-4. It has been estimated that alcohol interlocks should reduce recidivism by 90%, compared to licence suspensions alone. See D.W. Collier, F.J.E. Comeau & I.R. Marples. “Experience in Alberta with Highly Sophisticated Anti-Circumvention Features in a Fuel Cell Based Ignition Interlock” in C.N. Kloeden & A.J. McLean, eds., *Proceedings of the 13th International Conference on Alcohol, Drugs and Traffic Safety*, vol. 2 (Adelaide, South Australia: University of Adelaide, NHMRC Road Accident Research Unit, 1995) at 673.
- Nevertheless, some studies show that the positive effects of interlocks are lost once the device is removed from the vehicle. For example, studies in both Ohio and North Carolina showed that there was no significant difference in the recidivism rates of offenders with and without interlocks once the interlock was removed. *Alcohol Ignition Interlocks*, *ibid.* at 33. However, this may be partially

attributed to the fact that judges in these states assigned only the most serious offenders to interlock programs. Moreover, interlocks are largely successful in achieving their goal of preventing convicted impaired drivers from driving with high BACs. The increased recidivism after removal of the device may suggest a need to impose longer interlock orders and to incorporate interlocks into more comprehensive remedial programs that encourage more responsible lifestyle choices.

90. Under the 1999 amendments to the *Criminal Code*, a BAC above 0.16% must be considered by the court as an aggravating factor in sentencing. See *Criminal Code*, *supra* note 7, s. 255.1. This means that the court should order a more onerous sentence than it would otherwise impose in the case.
91. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 80.
92. Researchers indicate that individualized assessment is preferable to a system that assigns offenders to remedial programs based solely on the number of prior convictions or the offender's BAC at the time of arrest. This allows experts to take into account other relevant factors, such as the offender's personality, lifestyle and risk-taking behaviour. *Ibid.* at 79.
93. One study reported that between 50% and 65% of individuals receiving treatment show some evidence of improvement with their addictions at follow-up interviews. Half of these are either abstinent or have substantially reduced their consumption. M. Eliany & B. Rush, *How Effective are Alcohol and Other Drug Prevention and Treatment Programs? A Review of Evaluation Studies* (Ottawa: Health and Welfare Canada, 1992).
94. Impaired drivers who participated in some form of remedial program had an 8% to 9% lower recidivism and alcohol-related crash rate than drivers who did not participate in a program. E. Wells-Parker *et al.*, "Final results from a meta-analysis of remedial interventions with drink/drive offenders" (1995) 90 *Addiction* 907.
For a comprehensive review of the literature pertaining to remedial programs, see R. Mann *et al.*, "A Critical Review on the Effectiveness of Drinking-Driving Rehabilitation Programmes" (1983) 15 *Accid. Anal. and Prev.* 441.
95. This burden of proof is not intended to be so severe that it is impossible to meet. Nevertheless, in our view, there should be some affirmative duty on the individual to prove his or her fitness to drive, rather than an automatic licence reinstatement upon completion of a prescribed remedial program.
96. American research indicates that up to 75% of convicted impaired drivers continue to drive at least occasionally during their periods of suspension. Merely extending the period of licence suspension may not be a sufficient deterrent for some offenders. Consequently, vehicle-based sanctions may be essential to discourage and at least temporarily prevent some unlicensed, disqualified and prohibited offenders from driving. See R.E. Hagen, E.J. McConnell & R.L. Williams, *Suspension and Revocation Effects on the DUI Offender* (Sacramento: Business and Transportation Agency, Department of Motor Vehicles, 1980); and "Legal sanctions", *supra* note 83.
Although some jurisdictions have introduced "zebra sticker" laws, where those caught driving while suspended have an invalidation sticker placed on their licence plates, these have not been particularly effective. Two-thirds of offenders merely transferred the title to their vehicles to family members to obtain "clean" plates, and there was minimal delay in getting the vehicles back on the highway. Nevertheless, the study did show reductions in both moving violations and crash rates among suspended drivers. R. Voas, A.S. Tippetts & J.E. Lange, "Evaluation of a Method for Reducing Unlicensed Driving: The Washington and Oregon License Plate Sticker Laws" (1997) 29 *Accid. Anal. and Prev.* 627 at 629.
Conversely, impoundment programs seem to be more effective. For example, Ohio's impoundment program was found to reduce driving among suspended drivers by 50%, even 23 months

after the end of the impoundment period. *DWI Repeat Offenders*, *supra* note 15 at 72. Another study of the Ohio program found that recidivism for driving while suspended was 100% higher for those offenders whose vehicles were not immobilized. In addition, it found that offenders whose vehicles were immobilized had lower recidivism rates for impaired driving after the end of the sanction, thereby demonstrating both a deterrent and a habituation effect for vehicle immobilization problems. See R. Voas, A.S. Tippetts & E. Taylor, "Temporary Vehicle Immobilization: Evaluation of a Program in Ohio" (1997) 29 *Accid. Anal. and Prev.* 635 at 639-40.

Manitoba's impoundment program has also had promising results. During the six years following the implementation of the program, there was a 35% overall decrease in the number of charges for driving while suspended. In addition, recidivism during the three months following the offence was reduced from 10.3% among drivers whose vehicles were not impounded to 6.3% among drivers whose vehicles were impounded. Finally, in the four years following the charge for driving while suspended, drivers who were subject to impoundment orders had a 27% lower recidivism rate than drivers suspended before the law came into effect. *Manitoba Evaluation*, *supra* note 83 at 48, 57, and 59.

97. An evaluation of Manitoba's vehicle impoundment program revealed that 20% of owners whose vehicles are impounded have previously had a vehicle impounded. *DWI Repeat Offenders*, *ibid.* at 71.
98. The Manitoba study indicated that, in 20% of the cases, vehicles seized from repeat offenders belonged to someone other than the offender. *Ibid.*
99. S.C. 1992, c. 20.
100. *Ibid.*, s. 26(1)(a).
101. *Ibid.*, s. 26(1)(b).
102. Victims are only entitled to present oral victim impact statements at parole hearings if the offender has been sentenced to life and is filing an application for parole after serving 15 years of his or her sentence. See *Criminal Code*, *supra* note 7, as am. by *An Act to amend the Criminal Code (victims of crime) and another Act in consequence*, S.C. 1999, c. 25, s. 745.63(1.1) [hereinafter *Victims Amendment*].
103. However, we believe that it is inappropriate for the legislation to require an employer to pay victims full salary while they attend a trial. If victims are to be paid wages while attending trial, this benefit, like all other aspects of the compensation package, should be decided through the normal negotiation process between the employer and the employee.
104. See *Criminal Code*, *supra* note 7, s. 722; and *Victims Amendment*, *supra* note 94, s. 17(1).
105. *Ibid.*, s. 722.2(1).
106. Under existing principles of Canadian tort law, a government official's breach of the victims legislation would not automatically create a common law right to recover damages. Instead, the aggrieved victim would have to establish that the official's conduct was independently actionable as an intentional tort, negligence or some other recognized common law tort. See *Canada v. Saskatchewan Wheat Pool*, [1983] 1 S.C.R. 205. Nevertheless, the courts will often consider the defendant's breach of a statute in concluding that the defendant's conduct was actionable under common law tort principles. See, for example, *Horsley v. MacLaren*, [1972] S.C.R. 441; and *Jordan House Ltd. v. Menow*, [1974] S.C.R. 239.
107. We do not believe that it is appropriate at this time to extend compensation to cover property

damage. This would expand the scope of recovery too far, and may place an undue strain on provincial finances. Moreover, property losses are generally covered by individual insurance policies.

108. Several jurisdictions have implemented a victim fine surcharge on provincial offences in order to help finance victim services and/or victim compensation. We do not disapprove of such schemes; however, we have no preference as to how these funds are raised. As a result, we have not included a victim fine surcharge in the model legislation. Our primary concern is that victims be treated fairly and compensated adequately.
109. See *supra* note 15.
110. As noted earlier, impaired driving is responsible for approximately 74,000 “injuries” each year in Canada. *Supra* note 15. This compares with a total of approximately 80,000 court cases in 1997-98 for violent *Criminal Code* offences (other than homicide) — assault, aggravated assault, sexual assault, abduction, and sexual abuse. The largest of these categories was assault, which accounted for 48,919 cases. Nevertheless, the number of court cases is likely very much lower than the actual number of injuries caused by such criminal acts in Canada. Many cases are likely unreported or never reach the courtroom. However, even allowing for unreported cases, impaired driving, with 74,000 estimated injuries, still appears to rank among the leading criminal causes of injury in Canada. C. Brookbank & B. Kingsley, *Adult Criminal Court Statistics, 1997-98* (Ottawa: Canadian Centre for Justice Statistics, 1998) at 3.
111. The minimum insurance requirements for Québec would initially appear inordinately low. However, under Québec’s total no-fault system, an injured party claims benefits for physical injuries and death directly from the Société de l’assurance automobile du Québec, regardless of who was at fault. This includes income replacement, personal care and rehabilitation benefits, and even some non-pecuniary damages. Thus, the \$50,000 third-party liability applies to property damage only. In other provinces, the \$200,000 minimum third-party liability covers both physical injuries and property damage.
112. Regardless of the statutory minimum third-party coverage, vehicle owners and drivers are free to purchase additional optional insurance from their own insurance companies. We would preserve this structure in our model legislation.
113. We have no preference as to the scheme adopted by the province or territory, provided there is some means by which insurance premiums reflect a driver’s at-fault accident and offence records.
114. Generally, an individual who drives while unlicensed or suspended breaches a statutory condition of his or her insurance. Therefore, his or her claim is invalid and his or her right to recover indemnity is forfeited. However, this usually does not apply to claims for medical and rehabilitation expenses and death benefits. See, for example, *Insurance Act*, R.S.P.E.I. 1988, c. I-4, ss. 219-221; and *Automobile Insurance Act*, R.S.N. 1990, c. A-22, ss. 7-9.
115. For example, in Ontario, drivers who cause a crash and are convicted of impaired driving, driving with a BAC above 0.08%, or failing to provide breath or blood samples are unable to recover weekly accident benefits, including income replacement, home maintenance, and lost education expenses. *Frequently Asked Questions About Automobile Insurance in Ontario* (Toronto: Insurance Bureau of Canada, 1995).