

T-619-92

T-619-92

**Michael J. Martinoff** (*Applicant*)**Michael J. Martinoff** (*requérant*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen and N. D. Inkster**  
(*Respondents*)**Sa Majesté la Reine et N. D. Inkster** (*intimés*)*INDEXED AS: MARTINOFF v. CANADA (T.D.)**b RÉPERTORIÉ: MARTINOFF c. CANADA (1<sup>re</sup> INST.)*Trial Division, Reed J.—Vancouver, September 3;  
Toronto, September 23, 1992.Section de première instance, juge Reed—Vancouver,  
3 septembre; Toronto, 23 septembre 1992.

*Criminal justice — Firearms — Application for mandamus to compel issuance of retail business permit to sell restricted weapons outside province — Criminal Code, s. 110(10) providing only Commissioner of RCMP may issue permit valid outside province — Commissioner declining to consider application because of policy all firearms business permits be issued by provincial authorities — Whether failing to exercise discretion — Review of case law on permits to carry, business permits — Issuance of permit to carry under Code s. 110(1) mandatory where conditions in s. 110(2) met — No analogy to s. 112(4) — Decision on business permit not limited to safety factors — Scheme of Code indicating legislative intent retail firearms business be subject to close local control.*

*Justice criminelle et pénale — Armes à feu — Demande d'un bref de mandamus pour ordonner la délivrance d'un permis d'exploitation d'entreprise de vente au détail d'armes à autorisation restreinte à l'extérieur de la province — L'art. 110(10) du Code criminel prévoit que seul le commissaire de la GRC peut délivrer un permis valide à l'extérieur de la province — Le commissaire refuse d'étudier la demande étant donné la politique voulant que tous les permis d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu soient délivrés par les autorités provinciales — A-t-il omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire? — Examen de la jurisprudence sur les permis de port d'armes et les permis d'exploitation d'entreprise — La délivrance des permis de port d'armes en vertu de l'art. 110(1) est obligatoire lorsqu'il y a respect des conditions de l'art. 110(2) — Aucune analogie avec l'art. 112(4) — La décision portant sur les permis d'exploitation d'entreprise ne se limite pas aux facteurs afférents à la sécurité — L'économie du Code laisse à entendre que l'intention du législateur est de soumettre la vente au détail des armes à feu à un étroit contrôle local.*

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Application for judicial review of RCMP Commissioner's decision not to consider application for Canada-wide permit to deal at retail in restricted weapons — Commissioner only officer empowered to issue extra-provincial permit — Decision explicitly based on policy permits issued only by authorities in and for province — Court not generally ordering decision-maker reach specific outcome on merits — Exception where decision not discretionary but mandatory — Whether Commissioner obliged to issue permit in absence of safety concerns — Decision on business permit, unlike decision on permit to carry, not limited to statutory grounds — Commissioner not refusing to exercise statutory discretion to issue extra-provincial permits in carrying out established practice such permits not issue.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire de la GRC de ne pas étudier la demande de permis de vente au détail d'armes à autorisation restreinte valide partout au Canada — Le commissaire est le seul fonctionnaire habilité à délivrer des permis valides à l'extérieur de la province — La décision est explicitement fondée sur la politique voulant que les permis ne soient délivrés que par les autorités provinciales et valides dans la province — La Cour n'ordonne pas généralement à celui qui prend une décision d'en prendre une particulière à l'égard du bien-fondé de la décision contestée — Il y a exception lorsque la décision n'est pas discrétionnaire mais obligatoire — Le commissaire est-il tenu de délivrer un permis lorsqu'il est satisfait aux exigences de la sécurité? — La décision à l'égard des permis d'exploitation d'entreprise, contrairement à celle relative aux permis de port d'armes, ne se limite pas aux motifs prévus par la loi — Le commissaire ne refuse pas d'exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi de délivrer des permis valides partout au Canada en respectant la pratique voulant que de tels permis ne soient pas délivrés.*

This was an application for an order in the nature of *mandamus* requiring the Commissioner of the RCMP to issue a

Il s'agit d'une demande de bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de la GRC de délivrer un permis de vente

Canada-wide permit to deal in restricted weapons under subsection 110(5) of the *Criminal Code*.

The applicant carries on a business of selling firearms at retail in Vancouver, under a licence issued by the Chief Provincial Firearms Officer (CPFO) of British Columbia. He applied to the Commissioner for a licence to deal in firearms Canada-wide. Subsection 110(5) of the Code empowers the Commissioner, the provincial Attorney General and the CPFO to issue business licences, but subsection 110(10) provides that such a licence is not valid outside the province unless issued by the Commissioner. That official declined to review the application on the merits because of an invariable policy of leaving the issuance of dealers' permits in the hands of provincial authorities. The applicant cites the case-law on permits to carry a restricted weapon issued under subsection 110(1) and argues, by analogy, that the Commissioner is without discretion to refuse to issue the Canada-wide licence except under subsection 112(4), which authorizes an officer to deny a licence for reasons of safety.

*Held*, the application should be dismissed.

A court on an application for judicial review will not, in general, order that the deciding officer make a particular decision on the merits. An exception occurs where the decision is not truly discretionary but is, rather, mandatory. Subsection 110(2) provides that a permit to carry a restricted weapon "may" be issued only where the issuing officer is satisfied that it is needed for one of the purposes stipulated in the subsection, such as for use in a lawful occupation; and subsection 110(1) says that the carrying permit "may" be issued by the Commissioner, provincial Attorney General, or CPFO. It has been held that this wording designates the officials having the responsibility to deal with the applications, but does not confer discretion upon the specific officer to whom application is made: once the officer is satisfied that the applicant needs the permit for a purpose recognized by the statute, the permit must issue. Unlike subsection 110(2), however, subsection 112(4) does not set criteria which, if met, support the issuance of a permit; rather, it provides grounds upon which permits may be refused. Further, that the issuing officer may grant a licence even if those factors do exist suggests a broad discretion. The safety concerns mentioned in subsection 112(4) are not the only factors the issuing officer may consider. Subsection 105(5), in providing that each location of a business shall be deemed to be a separate business, manifests the legislative intent that there be close local control over the retail trade in firearms. The Commissioner did not refuse to exercise his discretion to issue extra-provincial permits in carrying out the established practice that no such permits be issued.

d'armes à autorisation restreinte valide partout au Canada en vertu du paragraphe 110(5) du *Code criminel*.

Le requérant se livre à la vente au détail des armes à feu à Vancouver en vertu d'un permis délivré par le chef provincial des préposés aux armes à feu (CPPAF) de la Colombie-Britannique. Il a demandé au commissaire un permis de vente d'armes à feu valide partout au Canada. Le paragraphe 110(5) du Code permet au commissaire, au procureur général provincial et au CPPAF de délivrer des permis d'exploitation d'entreprise, mais le paragraphe 110(10) prévoit que de tels permis ne sont pas valides en dehors de la province sauf si le commissaire les délivre. Ce fonctionnaire a refusé d'étudier le bien-fondé de la demande en raison de la politique invariable de laisser la délivrance des permis d'exploitation d'entreprise aux autorités provinciales. Le requérant cite la jurisprudence sur les permis de port d'armes à autorisation restreinte délivrés en application du paragraphe 110(1) et il soutient, par analogie, que le commissaire n'a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer le permis valide partout au Canada sauf en vertu du paragraphe 112(4), qui permet à un fonctionnaire de refuser un permis pour des raisons de sécurité.

*Jugement*: la demande doit être rejetée.

En général, la Cour saisie d'une demande de contrôle judiciaire n'ordonnera pas à celui qui doit prendre une décision d'en prendre une particulière à l'égard du bien-fondé de la décision contestée. Il y a exception lorsque la décision n'est pas véritablement discrétionnaire mais plutôt obligatoire. Le paragraphe 110(2) prévoit que le permis de port d'armes à autorisation restreinte ne «peut» être délivré que lorsque la personne autorisée à le faire est convaincue que l'arme est nécessaire pour l'une des fins exposées au paragraphe, par exemple pour une occupation légitime; et le paragraphe 110(1) dit que le commissaire, le procureur général d'une province ou le CPPAF «peuvent» délivrer un permis de port d'armes. On a statué que ce libellé désigne les fonctionnaires tenus de traiter les demandes, et qu'il n'accorde aucun pouvoir discrétionnaire au destinataire de la demande: dès lors que le fonctionnaire compétent est convaincu que le requérant a besoin du permis pour un objet reconnu par la loi, il doit le délivrer. Contrairement au paragraphe 110(2) cependant, le paragraphe 112(4) n'établit pas de critères dont le respect entraîne la délivrance d'un permis; il fournit plutôt des motifs de refus des permis. En outre, le fait que celui qui délivre les permis peut en délivrer un malgré l'existence de ces facteurs souligne l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré. Les considérations afférentes à la sécurité mentionnées au paragraphe 112(4) ne sont pas les seuls facteurs que peut considérer celui qui délivre les permis. Le paragraphe 105(5), qui prévoit que chaque endroit où est exploitée une entreprise est présumé constituer une entreprise distincte, montre que le législateur envisage un contrôle local étroit de la vente au détail des armes à feu. Le commissaire n'a pas refusé d'exercer son pouvoir discrétionnaire de délivrer des permis valides partout au Canada en appliquant la pratique établie voulant que de tels permis ne soient pas délivrés.

## STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 105 (as am. by S.C. 1991, c. 28, s. 10), 106 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 203), 110, 111, 112(4), (8).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Kahlon v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 386; (1986), 30 D.L.R. (4th) 157; 26 C.R.R. 152 (C.A.).

## CONSIDERED:

*Re Jackson et al. and Beaudry* (1969), 7 D.L.R. (3d) 737; 70 W.W.R. 572 (Sask. Q.B.); *Hurley v. Dawson*, Court file CA006486, Taggart J.A., judgment dated May 8, 1987, B.C.C.A., not reported, affirming *Re Hurley*, Court file CC861283, Gibbs J., judgment dated August 21, 1986, B.C.S.C., not reported; *Clare v. Thomson*, Court file 18913 (Prince George Registry), Perry J., judgment dated May 6, 1991, B.C.S.C., not yet reported; *Martinoff v. Gossen*, [1979] 1 F.C. 652; (1978), 46 C.C.C. (2d) 368 (T.D.).

## DISTINGUISHED:

*Lawrence v. Jones* (1977), 36 C.C.C. (2d) 452 (Ont. Prov. Ct.); *R. v. Wilke (No. 2)* (1981), 60 C.C.C. (2d) 108 (Ont. Dist. Ct.).

APPLICATION for judicial review of a decision refusing the issuance of a permit to deal in restricted weapons Canada-wide. Application dismissed.

## APPEARANCE:

Michael J. Martinoff on his own behalf.

## COUNSEL:

*P. F. Partridge* for respondents.

## APPLICANT ON HIS OWN BEHALF:

Michael J. Martinoff, Vancouver.

## SOLICITORS:

*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

REED J.: The applicant seeks an order requiring the Commissioner of the RCMP to issue him a business permit pursuant to subsection 110(5) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46:

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 105 (mod. par L.C. 1991, ch. 28, art. 10), 106 (mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 203), 110, 111, 112(4), (8).

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Kahlon c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 386; (1986), 30 D.L.R. (4th) 157; 26 C.R.R. 152 (C.A.).

## DÉCISIONS EXAMINÉES:

*Re Jackson et al. and Beaudry* (1969), 7 D.L.R. (3d) 737; 70 W.W.R. 572 (B.R. Sask.); *Hurley v. Dawson*, numéro de greffe CA006486, juge Taggart, J.C.A., jugement en date du 8 mai 1987, C.A.C.-B., inédit, confirmant *Re Hurley*, numéro de greffe CC861283, juge Gibbs, jugement en date du 21 août 1986, C.S.C.-B., inédit; *Clare v. Thomson*, numéro de greffe 18913 (greffe de Prince George), juge Perry, jugement en date du 6 mai 1991, C.S.C.-B., encore inédit; *Martinoff c. Gossen*, [1979] 1 C.F. 652; (1978), 46 C.C.C. (2d) 368 (1<sup>re</sup> inst.).

## DISTINCTION FAITE AVEC:

*Lawrence v. Jones* (1977), 36 C.C.C. (2d) 452 (C.P. Ont.); *R. v. Wilke (No. 2)* (1981), 60 C.C.C. (2d) 108 (Cour dist. Ont.).

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision refusant la délivrance d'un permis de vente d'armes à autorisation restreinte valide partout au Canada. Demande rejetée.

## COMPARUTION:

Michael J. Martinoff pour son propre compte.

## g AVOCATS:

*P. F. Partridge* pour les intimés.

## LE REQUÉRANT POUR SON PROPRE COMPTE:

Michael J. Martinoff, Vancouver.

h

## PROCUREURS:

*Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.*

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE REED: Le requérant demande une ordonnance enjoignant au commissaire de la GRC de lui délivrer un permis d'exploitation d'entreprise conformément au paragraphe 110(5) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46:

## 110. . . .

(5) A permit to carry on a business described in subsection 105(1) or subparagraph 105(2)(b)(i) may be issued by the Commissioner, the Attorney General or the chief provincial firearms officer of the province where the business is or is to be carried on or by any person whom the Commissioner or the Attorney General designates in writing for that purpose and shall remain in force until the expiration of the period, not exceeding one year, for which it is expressed to be issued, unless it is sooner revoked.

The businesses described in subsections 105(1) [as am. by S.C. 1991, c. 28, s. 10] and 105(2)(b)(i) are those of “manufacturing, buying or selling at wholesale or retail, importing, repairing, modifying or taking in pawn of restricted weapons or firearms” and “the manufacturing, buying or selling at wholesale or retail or [the] importing of ammunition.”

The applicant holds a business permit from the Chief Provincial Firearms Officer of British Columbia and carries on a business of selling firearms, at retail, from premises in Vancouver. He wishes, however, to have a business licence which allows him to do business on a Canada-wide basis without having to set up a physical establishment outside Vancouver. A Canada-wide business permit can be issued only by the Commissioner of the RCMP. Subsection 110(10) of the *Criminal Code* provides:

## 110. . . .

(10) No permit, other than

(a) a permit for the possession of a restricted weapon for use as described in paragraph (2)(c),

(b) a permit to transport a restricted weapon from one place to another place specified therein as mentioned in subsection (3), or

(c) a permit authorizing an applicant for a registration certificate to convey the weapon to which the application relates to a local registrar of firearms as mentioned in subsection (4),

is valid outside the province in which it is issued unless it is issued by the Commissioner or a person designated in writing by him and authorized in writing by him to issue permits valid

## 110. . . .

(5) Le commissaire, le procureur général de la province où est située ou prévue l'entreprise, le chef provincial des préposés aux armes à feu de cette province ou toute personne que le commissaire ou le procureur général de la province nomme par écrit à cette fin peuvent délivrer des permis pour l'exploitation des entreprises visées au paragraphe 105(1) ou au sous-alinéa 105(2)(b)(i); ces permis demeurent valides, sauf révocation, jusqu'au terme de la période maximale d'un an pour laquelle ils sont déclarés avoir été délivrés.

Les entreprises décrites au paragraphe 105(1) [mod. par L.C. 1991, ch. 28, art. 10] et au sous-alinéa 105(2)(b)(i) sont les suivantes: «la fabrication, l'achat ou la vente, en gros ou au détail, l'importation, la réparation, la modification ou la prise en gage d'armes à autorisation restreinte ou d'armes à feu» et «la fabrication, l'achat, la vente, en gros ou au détail, ou l'importation de munitions».

Le requérant est détenteur d'un permis d'exploitation d'entreprise qui lui a été délivré par le chef provincial des préposés aux armes à feu de la Colombie-Britannique et il fait la vente au détail des armes à feu, à partir de locaux à Vancouver. Il préférerait toutefois avoir un permis d'exploitation d'entreprise qui lui permettrait de faire affaire partout au Canada sans avoir à ouvrir un établissement en dehors de Vancouver. Seul, le commissaire de la GRC peut délivrer un permis d'exploitation d'entreprise valide partout au Canada. Le paragraphe 110(10) du *Code criminel* prévoit ce qui suit:

## 110. . . .

(10) Aucun permis n'est valide à l'extérieur de la province dans laquelle il est délivré à moins, d'une part, qu'il ne le soit par le commissaire ou par la personne qu'il a nommée et autorisée par écrit à cet effet et, d'autre part, que la personne qui le délivre appose, pour l'application du présent paragraphe, un visa indiquant les provinces où il est valide ou à moins, enfin, qu'il ne s'agisse des permis suivants:

a) le permis de possession d'une arme à autorisation restreinte, devant être utilisée comme l'indique l'alinéa (2)c);

b) le permis, mentionné au paragraphe (3), de transport d'une arme à autorisation restreinte d'un endroit à un autre endroit indiqués dans le permis;

c) le permis visé au paragraphe (4) autorisant la personne qui demande un certificat d'enregistrement à apporter pour fins d'examen l'arme visée par la demande à un registraire local d'armes à feu. [C'est moi qui souligne.]

j

outside the province and is endorsed for the purposes of this subsection by the person who issued it as being valid within the provinces indicated therein. [Underlining added.]

The applicant applied to the Commissioner on January 22, 1992, seeking a Canada-wide permit for his business and received the following reply:

I must agree that, as you pointed out, I have the authority to issue the permit you seek. However, by virtue of subsection 110(5) of the Criminal Code, the Provincial Attorneys General or the Chief Provincial Firearms Officers (CPFO) have the same authority albeit within their respective jurisdictions. Section 111 of the Criminal Code provides for the establishment of federal/provincial agreements relating to the administration of subsection 110(5). It has been a long standing practice and, indeed, policy, in all provinces and territories for the CPFO/CTFO to issue business permits. I do not wish to interfere with the role of the CPFO/CTFO by commencing the issuance of business permits from my office.

Accordingly, I cannot review your application on its merits but suggest you contact the provincial/territorial authority in the province/territory in which you wish to do business.

The Commissioner's response to the applicant reflects the fact that the system of issuing business licences under subsection 110(5) which is in place, leaves their issuance to each provincial firearms officer and Canada-wide business permits are not issued. The Commissioner issues Canada-wide permits with respect to the possession or the carrying of restricted weapons and firearms but not with respect to the business of selling restricted weapons or firearms.

The applicant requests that an order be issued requiring the Commissioner to issue the applicant the business permit he has requested or, alternatively, requiring the Commissioner to consider his application for a Canada-wide business permit.

It is trite law that on an application for judicial review, in general, a court does not have jurisdiction to order that the deciding officer make a particular decision with respect to the merits of the decision in dispute. See, for example *Kahlon v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 386 (C.A.) [at page 387]: "Mandamus will issue to require performance of a duty; it cannot, however, dictate the result to be reached."

Le requérant a demandé au commissaire, le 22 janvier 1992, un permis valide partout au Canada pour son entreprise, et il a reçu la réponse suivante:

[TRADUCTION] Je dois convenir que, conformément à ce que vous avez souligné, j'ai l'autorité nécessaire pour délivrer le permis que vous demandez. Toutefois, en vertu du paragraphe 110(5) du Code criminel, les procureurs généraux des provinces ou les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu (CPPAF) ont le même pouvoir, mais dans leurs territoires respectifs. L'article 111 du Code criminel prévoit des accords fédéraux/provinciaux relatifs à l'application du paragraphe 110(5). La délivrance de permis par les CPPAF/CTPAF est une pratique et même une politique de longue date dans toutes les provinces et dans les deux Territoires. Je ne tiens pas à empiéter sur le rôle des CPPAF/CTPAF en commençant à délivrer des permis d'exploitation d'entreprise à partir de mon bureau.

Conséquemment, je ne peux pas étudier votre demande au fond, mais je vous incite à vous adresser aux autorités provinciales ou territoriales dans la province ou le territoire où vous voulez exercer votre entreprise.

La réponse du commissaire au requérant reflète le fait que le présent système de délivrance des permis d'exploitation d'entreprise en application du paragraphe 110(5) laisse leur délivrance à chaque préposé provincial aux armes à feu, et que les permis d'exploitation d'entreprise valides à l'échelle nationale ne sont pas délivrés. Le commissaire délivre des permis valides partout au Canada à l'égard de la possession ou du port des armes à autorisation restreinte et des armes à feu, mais non pas à l'égard de la vente de ces armes.

Le requérant demande une ordonnance enjoignant au commissaire de lui délivrer le permis d'exploitation d'entreprise sollicité ou, subsidiairement, enjoignant au commissaire d'étudier sa demande de permis valide partout au Canada.

C'est une règle de droit bien établie qu'en général la Cour, lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire, n'a pas compétence pour ordonner que le fonctionnaire à qui il appartient de prendre une décision en prenne une particulière à l'égard du bien-fondé de la décision contestée. Voir par exemple l'arrêt *Kahlon c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 386 (C.A.): «Ce bref ordonne l'exécution d'un devoir; il ne peut cependant pas dicter le résultat à atteindre».

There are, of course, some exceptions. When the merits of the decision have, in fact, been determined in the applicant's favour by the deciding officer and the only challenge to the decision is that the officer took into account an additional and extraneous consideration, then, a *mandamus* order on the merits may be issued. Also, if the decision to be made by the deciding officer is not, in fact, a discretionary one but is mandatory, and if the required conditions have been met, an order of *mandamus* may issue requiring a positive disposition on the merits.

In support of the argument that this Court has jurisdiction in the present case to issue an order requiring the Commissioner to issue the applicant a Canada-wide permit, the applicant cited: *Re Jackson et al. and Beaudry* (1969), 7 D.L.R. (3d) 737 (Sask. Q.B.); *Hurley v. Dawson* (May 8, 1987, file CA006486, B.C.C.A. and August 21, 1986, CC861283, B.C.S.C.); *Clare v. Thomson* (May 6, 1991, Prince George Registry, file 18913, B.C.S.C.). The *Jackson and Beaudry* case does not assist the applicant's argument. In that case the provisions under which the Court was reviewing the refusal of the business licence in question, specifically authorized the Court upon hearing such a case to make an order respecting the granting of a licence. The *Hurley v. Dawson* and *Clare v. Thomson* cases will be discussed *infra*.

The applicant argues that the Commissioner's decision-making authority in the present case is not discretionary. He argues that if an applicant for a business permit fulfils the conditions set out in subsection 112(4) of the Code, then a permit must issue. Subsection 112(4) provides:

112. . . .

(4) Any person who is authorized to issue a permit under any of subsections 110(3) to (7) may refuse to issue such a permit where he has notice of any matter that may render it desirable in the interests of the safety of the applicant therefor or any other person that such a permit should not be issued to the applicant.

The applicant argues that it is obvious that he has fulfilled the conditions of subsection 112(4) because he already holds a business permit to conduct a firearm dealership in Vancouver. The requirements of subsec-

Il existe naturellement certaines exceptions. Ainsi, lorsque le preneur de décision a donné gain de cause au requérant sur le fond et que le seul point litigieux tient à ce que dans la décision, il a tenu compte d'une considération supplémentaire ou étrangère, un bref de *mandamus* peut alors être décerné quant au fond de la décision. De plus, si la décision que doit prendre le fonctionnaire compétent n'est pas, de fait, de nature discrétionnaire mais obligatoire, et si les conditions exigées ont été respectées, il peut être rendu une ordonnance de *mandamus* exigeant une décision positive quant au fond.

À l'appui de l'argument voulant que la Cour ait compétence en l'espèce pour rendre une ordonnance enjoignant au commissaire de délivrer au requérant un permis valide partout au pays, ce dernier a cité les arrêts suivants: *Re Jackson et al. and Beaudry* (1969), 7 D.L.R. (3d) 737 (B.R. Sask.); *Hurley v. Dawson* (le 8 mai 1987, dossier CA006486, C.A.C.-B. et le 21 août 1986, CC861283, C.S.C.-B.); *Clare v. Thomson* (le 6 mai 1991, greffe de Prince George, dossier 18913, C.S.C.-B.). L'arrêt *Jackson and Beaudry* n'étaye pas la thèse du requérant. Dans cette affaire, les dispositions en vertu desquelles la Cour contrôlait le refus d'accorder un permis d'exploitation d'entreprise permettaient expressément à la Cour, après avoir entendu l'affaire, de rendre une ordonnance relativement à la délivrance du permis. On discutera plus bas des arrêts *Hurley v. Dawson* et *Clare v. Thomson*.

Le requérant soutient qu'en l'espèce, le pouvoir de décision du commissaire n'est pas discrétionnaire. Il fait valoir que celui qui demande un permis d'exploitation d'entreprise doit en recevoir un s'il répond aux conditions exposées au paragraphe 112(4) du Code. Voici le libellé de cette disposition:

112. . . .

(4) Les personnes autorisées à délivrer un permis en vertu des paragraphes 110(3) à (7), selon le cas, peuvent refuser de le faire lorsqu'elles ont connaissance de quelque cause susceptible de rendre souhaitable pour la sécurité du requérant, ou pour celle d'autrui, que le permis ne lui soit pas délivré.

Le requérant affirme qu'il est évident qu'il a rempli les conditions exposées au paragraphe 112(4) parce qu'il est déjà titulaire d'un permis lui permettant d'exploiter une concession d'armes à feu à Vancou-

tion 112(4) must have been met before that permit could have been issued.

The argument that the Commissioner has no discretion to refuse a permit if the requirements of subsection 112(4) are met is based on the jurisprudence which has developed with respect to subsections 110(1) and 110(2) of the Code:

110. (1) A permit authorizing a person to have in his possession a restricted weapon elsewhere than at the place at which he is otherwise entitled to possess it, as indicated on the registration certificate issued in respect thereof, may be issued by the Commissioner, the Attorney General of a province, a chief provincial firearms officer or a member of a class of persons that has been designated in writing for that purpose by the Commissioner or the Attorney General of a province and shall remain in force until the expiration of the period for which it is expressed to be issued, unless it is sooner revoked.

(2) A permit described in subsection (1) may be issued only where the person authorized to issue it is satisfied that the applicant therefor requires the restricted weapon to which the application relates

(a) to protect life;

(b) for use in connection with his lawful profession or occupation;

(c) for use in target practice under the auspices of a shooting club approved for the purposes of this section by the Attorney General of the province in which the premises of the shooting club are located; or

(d) for use in target practice in accordance with the conditions attached to the permit. [Underlining added.]

It has been held with respect to these provisions that the direction in subsection 110(1) that a permit "may be issued by the Commissioner, the Attorney General of a province, [or] a chief provincial firearms officer . . ." does not grant whichever of those individuals is issuing the permit any discretion with respect to the merits of the permit application. It has been held that "may" in that context only designates those persons who are authorized to issue a carry permit. See, for example, *Hurley v. Dawson* (August 21, 1986) CC861283 (Vancouver Registry), B.C.S.C., affirmed (May 8, 1987) CA006486, B.C.C.A.

In addition, it has been held that when an application for a carrying permit is being considered by one of the three individuals, the Commissioner, the Attor-

ver. En effet, les conditions visées au paragraphe 112(4) doivent avoir été remplies avant qu'un permis puisse être délivré.

La thèse voulant que le Commissaire n'ait pas le pouvoir discrétionnaire de refuser un permis lorsque les exigences du paragraphe 112(4) sont respectées se fonde sur la jurisprudence qui s'est établie relativement aux paragraphes 110(1) et 110(2) du Code:

110. (1) Le commissaire, le procureur général d'une province, le chef provincial des préposés aux armes à feu ou les personnes d'une catégorie désignée par écrit à cette fin par le commissaire ou le procureur général d'une province peuvent délivrer un permis autorisant une personne à avoir en sa possession une arme à autorisation restreinte en un lieu autre que celui où, en vertu du certificat délivré pour cette arme, elle est en droit de la posséder; le permis demeure valide, sauf révocation, jusqu'au terme de la période pour laquelle il est déclaré avoir été délivré.

(2) Le permis visé au paragraphe (1) ne peut être délivré que lorsque la personne autorisée à le faire est convaincue que celui qui le sollicite requiert l'arme à autorisation restreinte visée par la demande pour l'une ou l'autre des raisons suivantes:

a) pour protéger les vies;

b) pour son travail ou occupation légitime;

c) pour le tir à la cible, sous les auspices d'un club de tir approuvé pour l'application du présent article par le procureur général de la province où les locaux du club sont situés;

d) pour s'en servir dans le tir à la cible conformément aux conditions annexées au permis. [C'est moi qui souligne.]

On a statué à l'égard de ces dispositions que les mots au paragraphe 110(1) selon lesquels «Le commissaire, le procureur général d'une province, [ou] le chef provincial des préposés aux armes à feu . . . peuvent délivrer un permis . . . » n'accordent pas à celle de ces personnes qui délivre le permis le moindre pouvoir discrétionnaire relativement au bien-fondé de la demande de permis. On a conclu que le verbe «peuvent» dans ce contexte ne fait que désigner ceux qui sont autorisés à délivrer un permis de port d'armes. Voir par exemple l'arrêt *Hurley v. Dawson* (le 21 août 1986) CC861283 (greffe de Vancouver), C.S.C.-B., confirmé (le 8 mai 1987) CA006486, C.A.C.-B.

De plus, on a statué que le commissaire, le procureur général ou le chef provincial des préposés aux armes à feu qui étudie une demande de port d'arme

ney General or the chief provincial firearms officer, that individual has no discretion to refuse to issue a permit once he is satisfied that the applicant requires it for one of the purposes set out in subsection 110(2): to protect life; for use in connection with his lawful profession or occupation; for use in target practice . . . . It has been held that the wording “a permit . . . may be issued only where the person authorized to issue it is satisfied that the applicant requires it for . . .” does not accord the issuing officer discretion to consider any factors other than those which are relevant to the purposes set out in subsection 110(2).

It must be admitted that this is not an obvious way of reading subsection 110(2). On initially reading the section, one would think that the word “only” indicates that while the issuing officer must be satisfied that one of the conditions which are subsequently listed in paragraphs (a) to (d) must be met before a permit is issued, this does not mean that other factors might not also be taken into account by the issuing officer.

In any event, in *Martinoff v. Gossen*, [1979] 1 F.C. 652 (T.D.), at page 660, it was said, by way of *dicta*, that:

The Commissioner does not, in my view, have an unfettered or arbitrary discretion as to whether he will or will not issue a permit. If an applicant brings himself within subsection 97(2) [now s. 110(2)], then, as I see it, the Commissioner has a compellable duty to issue one.

This reasoning was adopted in the *Hurley v. Dawson* case, *supra*. In that case, the plaintiff was a Loomis guard who was required to carry a restricted weapon for the purposes of his job. He was refused a permit on the ground that he had been convicted of a criminal offence (cultivating marijuana). The Court held that this was an extraneous consideration which the respondent had no authority to consider when deciding whether or not to issue a permit. A year prior to the criminal conviction, the plaintiff had held a permit and that permit was not cancelled immediately on his conviction for the criminal offence. It was only on a renewal application that the conviction was used as a reason for denying him a permit.

n’a pas le pouvoir discrétionnaire de refuser de délivrer un permis s’il est convaincu que le requérant le demande pour l’un des objets exposés au paragraphe 110(2): pour protéger des vies; pour son travail ou occupation légitime; pour le tir à la cible . . . On a conclu que le libellé «Le permis . . . ne peut être délivré que lorsque la personne autorisée à le faire est convaincue que celui qui le sollicite requiert l’arme . . . » n’accorde pas à celui qui délivre le permis le pouvoir discrétionnaire de prendre en considération d’autres facteurs que ceux qui sont pertinents aux objets énumérés au paragraphe 110(2).

Admettons que ce n’est pas là une interprétation évidente du paragraphe 110(2). À première lecture de l’article, on pourrait croire que l’adverbe «ne» indique que même si celui qui délivre le permis doit être convaincu que l’une des conditions énumérées plus loin aux alinéas (a) à (d) doit être respectée pour que le permis soit délivré, cela ne signifie pas qu’il ne peut tenir compte d’autres facteurs.

En tout état de cause, dans l’arrêt *Martinoff c. Gossen*, [1979] 1 C.F. 652 (1<sup>re</sup> inst.), on lit à la page 660 la remarque incidente suivante:

À mon avis, le commissaire n’a pas le pouvoir absolu ou arbitraire de délivrer ou de refuser un permis. Si un requérant satisfait aux conditions prévues au paragraphe 97(2), le commissaire est tenu à l’obligation, susceptible d’exécution forcée, de lui délivrer le permis.

Le raisonnement a été adopté dans l’arrêt *Hurley v. Dawson*, précité. Dans cette affaire le demandeur était une vigile de Loomis tenue de porter une arme à autorisation restreinte aux fins de son travail. On lui a refusé un permis au motif qu’il avait été reconnu coupable d’un acte criminel (culture de la marijuana). La Cour a statué qu’il s’agissait là d’une considération sans rapport avec l’affaire dont l’intimé n’était pas autorisé à tenir compte en décidant de délivrer ou non le permis sollicité. Un an avant d’avoir été déclaré coupable d’un acte criminel, le demandeur avait détenu un permis, qui n’avait pas été révoqué immédiatement après sa déclaration de culpabilité. Ce n’est que lors d’une demande de renouvellement que la condamnation avait été invoquée pour motiver le refus de lui délivrer un permis.

Mr. Justice Gibbs in *Hurley v. Dawson* adopted the comments, with respect to subsection 110(2), quoted above from *Martinoff v. Gossen*, and explained the reasoning for not finding any additional discretion under subsection 110(1) as follows:

... Counsel for the respondents made the submission that such an interpretation is illogical for it would lead to the remarkable result that “a known ‘hit man’ for organized crime would automatically get a carrying permit so long as he could show that it was required for the protection of his life”. That apprehension is unfounded. It would only follow if the known “hit man” succeeded in by-passing all of the other elaborate safeguards in Part II.I of the Code.

The permit referred to in s. 106.2(1) [now s. 110(1)] only authorized the permit holder “to have in his possession a restricted weapon elsewhere than at a place at which he is otherwise entitled to possess it, as indicated on the registration certificate issued in respect thereof”. Holding a registration certificate is, therefore, a condition precedent to an application under s. 106.2(1) [now s. 110(1)]. The authority to issue a registration certificate for a restricted weapon is contained in s. 106.1 [now s. 109]. It is a condition precedent to an application for a registration certificate that the applicant be the holder of a firearms acquisition certificate and be 18 years old or older. The applicant must show that he requires the restricted firearm for essentially [sic] the same purposes as are listed under s. 106.2(2) [now s. 110(2)]. And, under subsection (6) [now s. 109(6)], the local registrar of firearms is required to report “any matter that makes it desirable in the interests of the safety of the applicant or any other person that the applicant should not possess a restricted weapon”. But the most elaborate safeguards against the “hit man” are in s. 104 [now s. 106], the firearms acquisition certificate section.

The pattern of control is evident. It begins with the application for a firearms acquisition certificate under s. 104 [now s. 106]. An applicant must meet stringent tests and wide discretion is vested in the issuing officer. If the s. 104 [now s. 106] hurdles are overcome, there are further tests and discretionary powers when application is made for a registration certificate for a restricted weapon under s. 106.1 [now s. 109]. Having met all of those requirements the intent of parliament appears to have been that the issue of a permit to carry a restricted weapon would be then a purely administrative act, if the applicant satisfied the issuing officer that he required the restricted weapon for one of the purposes specified in s. 106.2(2) [now s. 110(2)].

Dans l'arrêt *Hurley v. Dawson*, précité, le juge Gibbs a adopté la remarque incidente de l'arrêt *Martinoff c. Gossen* citée plus haut, à l'égard du paragraphe 110(2), et il a expliqué comme suit pourquoi il ne concluait pas à l'existence d'aucun autre pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 110(1):

[TRADUCTION] ... L'avocat des intimés a avancé qu'une telle interprétation serait illogique car elle mènerait à la conséquence singulière qu'«un “tueur à gages” connu de la pègre recevrait automatiquement un permis de port d'armes s'il pouvait démontrer qu'il lui était nécessaire pour protéger sa vie». Cette crainte est mal fondée. En effet, il faudrait d'abord que le «tueur à gages» connu réussisse à triompher de toutes les autres garanties minutieuses de la Partie II.I du Code.

Le permis visé au paragraphe 106.2(1) [aujourd'hui le paragraphe 110(1)] ne faisait qu'autoriser le titulaire de permis «à avoir en sa possession une arme à autorisation restreinte en un lieu autre que celui où, en vertu du certificat délivré pour cette arme, elle est en droit de la posséder». La possession d'un certificat d'enregistrement est donc une condition préalable à la demande visée au paragraphe 106.2(1) [aujourd'hui le paragraphe 110(1)]. Le pouvoir de délivrer un certificat d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte se trouve à l'article 106.1 [aujourd'hui l'article 109]. C'est une condition préalable à toute demande de certificat d'enregistrement que celui qui la fait soit titulaire d'une autorisation d'acquisition d'armes à feu et qu'il soit âgé d'au moins dix-huit ans. Le requérant doit démontrer qu'il a besoin de l'arme à autorisation restreinte essentiellement pour les mêmes fins énumérées au paragraphe 106.2(2) [aujourd'hui 110(2)]. Et en vertu du paragraphe (6) [aujourd'hui 109(6)], le registraire local d'armes à feu est tenu de faire rapport de «quelque cause susceptible de rendre souhaitable, pour la sécurité du requérant, ou pour celle d'autrui, de ne pas l'autoriser à posséder une arme à autorisation restreinte». Mais les garanties très minutieuses contre le tueur à gages se trouvent à l'article 104 [aujourd'hui l'article 106], l'article qui traite de l'autorisation d'acquisition d'armes à feu.

La tendance au contrôle est évidente. Elle débute avec la demande d'autorisation d'acquisition d'arme à feu en vertu de l'article 104 [aujourd'hui l'article 106]. Le requérant doit répondre à de stricts critères et celui qui délivre le permis possède un large pouvoir discrétionnaire. Si le requérant surmonte les obstacles qui se trouvent à l'article 104 [aujourd'hui l'article 106], il se heurte à d'autres critères et pouvoirs discrectionnaires lorsqu'il fait une demande de certificat d'enregistrement pour armes à autorisation restreinte en vertu de l'article 106.1 [aujourd'hui l'article 109]. Une fois respectées toutes ces conditions, le législateur semble avoir voulu que la délivrance du permis de port d'armes à autorisation restreinte ne soit plus qu'une simple mesure administrative, si le requérant convainc celui qui délivre les permis qu'il a besoin de l'arme à autorisation restreinte pour l'une des fins énumérées au paragraphe 106.2(2) [aujourd'hui le paragraphe 110(2)].

If that understanding of the pattern is correct, the word “may” in s. 106.2(1) [now s. 110(1)] must have been intended by parliament to be merely designator of the identity of those persons authorized to issue carrying permits.

The British Columbia Court of Appeal adopted this reasoning not only with respect to subsection 110(1) but also subsection 110(2). The reasoning has also been applied in *Clare v. Thomson*, *supra*. Thus, in the case of subsections 110(1) and 110(2), there is significant authority which states that if the issuing officer is satisfied that an applicant for a permit comes within one of the criteria set out in subsection 110(2), that is, requires a weapon “to protect life, or for use in connection with a lawful occupation, or for use in target practice . . .”, then, the issuing officer, must issue the permit.

Similarly the applicant argues that in the case of an application for a permit to conduct a retail business selling firearms, if the applicant satisfies the conditions of subsection 112(4) the permit must be issued. For ease of reference subsections 110(5) and 112(4) will be set out again here:

#### 110. . . .

(5) A permit to carry on a business described in subsection 105(1) or subparagraph 105(2)(b)(i) may be issued by the Commissioner, the Attorney General or the chief provincial firearms officer of the province where the business is or is to be carried on or by any person whom the Commissioner or the Attorney General designates in writing for that purpose and shall remain in force until the expiration of the period, not exceeding one year, for which it is expressed to be issued, unless it is sooner revoked.

#### 112. . . .

(4) Any person who is authorized to issue a permit under any of subsections 110(3) to (7) may refuse to issue such a permit where he has notice of any matter that may render it desirable in the interests of the safety of the applicant therefor or any other person that such a permit should not be issued to the applicant.

Subsection 110(5) authorizes the Commissioner, the Attorney General of the province or the chief provincial firearms officer to issue a permit. The applicant argues that, in accordance with the *Hurley v. Dawson* decision, the “may” in subsection 110(5) does no more than identify the three possible individuals who may issue a business permit. It does not carve out an area of discretion (residual discretion) additional to

Si j’ai bien compris la tendance, le législateur a dû entendre que le verbe «peuvent» au paragraphe 106.2(1) [aujourd’hui le paragraphe 110(1)] désigne simplement l’identité de ceux qui sont autorisés à délivrer des permis de port d’arme.

a La Cour d’appel de la Colombie-Britannique a adopté ce raisonnement aussi bien à l’égard du paragraphe 110(1) qu’à l’égard du paragraphe 110(2). Ce raisonnement a aussi été suivi dans l’arrêt *Clare v. Thomson*, précité. Ainsi, dans le cas des paragraphes b 110(1) et 110(2), une jurisprudence considérable dit que si celui qui délivre le permis est convaincu que le requérant répond à l’un des critères énumérés au paragraphe 110(2), c’est-à-dire s’il a besoin d’une c arme «pour protéger des vies, pour son travail ou occupation légitime ou pour le tir à la cible . . . » le fonctionnaire compétent doit alors lui délivrer un permis.

d De la même façon, le requérant avance que lorsqu’il s’agit d’une demande de permis d’exploitation d’une entreprise de vente au détail d’armes à feu, le permis doit être délivré si le requérant répond aux conditions du paragraphe 112(4). Pour que le lecteur e s’y reporte plus facilement, les paragraphes 110(5) et 112(4) sont cités de nouveau:

#### 110. . . .

(5) Le commissaire, le procureur général de la province où est située ou prévue l’entreprise, le chef provincial des préposés aux armes à feu de cette province ou toute personne que le commissaire ou le procureur général de la province nomme par écrit à cette fin peuvent délivrer des permis pour l’exploitation des entreprises visées au paragraphe 105(1) ou au sous-alinéa f 105(2)(b)(i); ces permis demeurent valides, sauf révocation, jusqu’au terme de la période maximale d’un an pour laquelle g ils sont déclarés avoir été délivrés.

#### 112. . . .

(4) Les personnes autorisées à délivrer un permis en vertu des paragraphes 110(3) à (7), selon le cas, peuvent refuser de le faire lorsqu’elles ont connaissance de quelque cause susceptible de rendre souhaitable pour la sécurité du requérant, ou pour celle d’autrui, que le permis ne lui soit pas délivré.

i Le paragraphe 110(5) autorise le commissaire, le procureur général de la province ou le chef provincial des préposés aux armes à feu à délivrer un permis. Le requérant soutient que, conformément à l’arrêt *Hurley v. Dawson*, le verbe «peuvent» au paragraphe j 110(5) ne fait rien de plus que d’identifier les trois personnes seules habilitées à délivrer un permis d’exploitation d’entreprise. Il n’établit pas un pouvoir dis-

any that which may exist elsewhere in the Code concerning the criteria which are to be considered in determining the merits of the application.

The applicable criteria, he argues, are found in subsection 112(4). By analogy to the interpretation which has been given to subsection 110(2), he argues that the issuing officer has no discretion to refuse an applicant a permit unless he determines that that applicant does not meet the conditions of subsection 112(4), that is, that there are no reasons relating to either the applicant's safety or that of another which should lead to the denial of a permit. As has been noted it is clear that there are no "safety related" reasons to refuse him a permit to conduct business within the province. He already holds a permit for that purpose.

Counsel for the respondent argues that there is a difference between the statutory scheme set out in subsection 110(1) and (2) and subsection 110(5) and 112(4). In the first place, permits under subsection 110(1) are "carry" permits and an applicant for such will already have met the requirements for the acquisition and registration of a weapon (and the stringent tests required). This was discussed, as noted above, in the *Hurley v. Dawson* case. Secondly, the textual structure of the paired subsections is different. In the case of subsection 110(1) and (2) there is a direct linkage which, it is argued, may give rise to a "right" to have a permit issued if one of the criteria in paragraphs (a) to (d) of subsection 110(2) are met. In the case of 110(5) and 112(4), however, there is no such close linkage. Subsection 112(4) relates to all the subsections 110(3) to 110(7) and not merely one provision. Also, it sets out a condition in which permits may not be granted. It does not establish positive criteria which, if met, might lead to the conclusion that a permit must be issued.

If the applicant's interpretation is right all individuals who apply for a business permit must be granted one unless they can be refused on the ground that the denial of a permit to them is justified on grounds of

crétionnaire (pouvoir résiduel) qui s'ajoute à ceux qui peuvent se trouver ailleurs dans le Code et qui visent les critères dont on doit tenir compte dans la détermination du bien-fondé de la demande.

a

Les critères applicables, dit-il, se trouvent au paragraphe 112(4). Par analogie à l'interprétation donnée au paragraphe 110(2), il affirme que celui qui délivre les permis n'a pas le pouvoir discrétionnaire d'en refuser un au requérant, sauf s'il détermine que celui-ci ne remplit pas les conditions énoncées au paragraphe 112(4), c'est-à-dire qu'il n'existe aucun motif relié à la sécurité du requérant ou à celle d'autrui qui devrait justifier le refus du permis. Comme on l'a noté, il est clair qu'il n'existe aucun motif «relié à la sécurité» pour refuser au requérant un permis d'exploitation d'entreprise dans la province. Il est déjà titulaire d'un permis à cette fin.

d

L'avocat de l'intimé soutient qu'il existe une distinction entre le cadre législatif exposé aux paragraphes 110(1) et 110(2) et celui des paragraphes 110(5) et 112(4). Tout d'abord, les permis délivrés en vertu du paragraphe 110(1) sont des permis de «port» d'armes et ceux qui les sollicitent doivent avoir déjà respecté les conditions nécessaires à l'acquisition et à l'enregistrement d'une arme (ainsi que les stricts critères applicables). Cette question a été débattue, comme on l'a noté plus haut, dans l'affaire *Hurley v. Dawson*. Ensuite, la structure du libellé des paragraphes comparés est différente. Dans le cas des paragraphes 110(1) et 110(2), il y a un lien direct qui, soutient-on, peut donner lieu au «droit» à la délivrance d'un permis s'il y a respect de l'un des critères énoncés aux alinéas a) à d) du paragraphe 110(2). Pour ce qui est des paragraphes 110(5) et 112(4), toutefois, on n'y trouve pas ce lien étroit. En effet, le paragraphe 112(4) se rapporte aux paragraphes 110(3) à 110(7) et non seulement à une seule disposition. Il énonce aussi une situation dans laquelle il ne peut y avoir délivrance d'un permis. Il n'établit pas des critères positifs qui, s'ils sont respectés, sont susceptibles de mener à la conclusion qu'un permis doit être délivré.

i

Si l'interprétation du requérant est bonne, tous ceux qui demandent un permis d'exploitation d'entreprise doivent en obtenir un, sauf si on peut le leur refuser au motif que le refus d'un permis à ces per-

j

safety: there is no authority to take any other consideration into account. It is admitted that "safety of the applicant . . . or any other person" is a broad concept and would encompass many of the factors which are required to be met in obtaining acquisition and registration permits.

The nub of the issue then is whether the Commissioner can refuse to consider an application for a Canada-wide business permit because authority is being exercised by the provincial firearms officer and as a policy matter it has been decided not to issue Canada-wide business permits.

Counsel for the respondent argues that when one of three possible decision makers refuses to entertain an application because one of the others is doing the job, the refusal is proper and cannot be attacked as a failure to exercise jurisdiction. I have difficulty with that argument. I might find it persuasive if the provincial firearms officer could issue Canada-wide permits. In such a case one might be reluctant to entertain an application for judicial review against the Commissioner. But in this case the provincial firearms officer cannot issue the kind of permit the applicant wishes (a Canada-wide permit). Thus the fact that the provincial firearms officer can issue permits to do business in the province is no answer.

I am not convinced however that I should read subsections 110(5) and 112(4) as the applicant contends. In the first place, subsection 112(4) does not set up criteria which if met require a permit to be issued. Indeed it seems clear that even if the issuing officer has notice of factors that render "it desirable in the interests of safety . . . that a permit should not be issued", a permit may still be issued. That is, under the terms of subsection 112(4) the issuing officer is not required to refuse a permit when he has notice of such factors. This underlines the breadth of discretion given to the issuing officer.

sonnes se justifie pour des raisons de sécurité: aucune source ne permet de tenir compte d'autres considérations. On reconnaît que «la sécurité du requérant . . . ou celle d'autrui» est un concept général et qu'il comprend plusieurs des facteurs dont il faut tenir compte pour obtenir des autorisations d'acquisition et des permis d'enregistrement.

L'essentiel de l'affaire consiste donc à savoir si le commissaire peut refuser d'étudier une demande de permis d'exploitation d'entreprise partout au Canada parce que le préposé provincial aux armes à feu exerce un pouvoir en la matière et que, question de principe, on a décidé de ne pas délivrer de permis d'exploitation d'entreprise valides à l'échelle nationale.

L'avocat de l'intimé soutient lorsque l'une des trois personnes habilitées à prendre une décision particulière refuse d'étudier une demande parce qu'une des deux autres personnes remplit cette fonction, son refus est légitime et ne peut être contesté au motif qu'elle refuse d'exercer sa compétence. Cet argument ne me convainc pas. Je pourrais le trouver convaincant si le préposé provincial aux armes à feu pouvait délivrer des permis valides partout au Canada. Dans ce cas, on pourrait hésiter à étudier une demande de contrôle judiciaire à l'encontre du commissaire. Mais en l'espèce, le préposé provincial aux armes à feu ne peut délivrer le genre de permis sollicité par le requérant (un permis valide partout au Canada). Ainsi, la compétence du préposé provincial aux armes à feu pour délivrer des permis d'exploitation d'entreprise dans la province n'apporte pas de solution.

Je ne suis cependant pas convaincue que je doive interpréter les paragraphes 110(5) et 112(4) comme le prétend le requérant. Tout d'abord, le paragraphe 112(4) n'établit pas de critères dont le respect entraîne la délivrance d'un permis. En effet, il semble clair que même si le fonctionnaire qui délivre les permis a connaissance de facteurs susceptibles de rendre «souhaitable pour la sécurité . . . que le permis ne . . . soit pas délivré», le permis peut tout de même être délivré. C'est-à-dire que selon le libellé du paragraphe 112(4), celui qui délivre les permis n'est pas tenu de refuser de le faire lorsqu'il a connaissance de tels facteurs. Cela souligne l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré à celui qui délivre les permis.

There are two decisions which seem to indicate that the issuing officer must issue a business permit if safety concerns are met. In *Lawrence v. Jones* (1977), 36 C.C.C. (2d) 452 (Ont. Prov. Ct.), the court was dealing with a refusal of a provincial firearms officer to issue a business permit [at pages 457-458]:

The conditions governing the issuance of permits are not as clearly laid down as they might be. Those concerned with permits which *allow the possession* of restricted weapons are spelled out in s. 97(1)(a) and s-s. (5), (6) and (9); not so, however, those concerned with permits which *allow the carrying on of a business* which includes the selling of restricted weapons at retail. The only conditions governing the issuance of permits for *that purpose* are to be found in s. 99(3) [now s. 112(4)]. The issuer *may*, not *must*, refuse to issue such a permit "where he has notice of any matter that may render it desirable in the interests of the safety of other persons that such a permit should not be issued to the applicant". Section 99 (s-s. 5 to 11) provides for the manner in which a decision not to issue a permit is to be communicated to the applicant, and the manner in which a person "aggrieved" by such refusal can appeal therefrom.

Generally speaking, licensing legislation should expressly state all powers related to the granting and refusing of licences. It is important that the standard be clear and that the legislation should clearly express the purpose and policy sought to be implemented by the legislation. The legislation here does not meet this test insofar as the criteria for granting or refusing a licence are concerned.

The Court went on to reiterate that the provisions in the Code with respect to the carrying on of a retail business for the sale of firearms were concerned with safety. The Court stated that it did not see how factors such as the carrying on of the business part-time, or that the applicant lived in Metropolitan Toronto while the business would be located in Lindsay related to safety. The Court found that the issuing officer's main reason for refusing a permit was the "floodgates argument"—the fact that many other persons who like the applicant collected guns would seek a business permit. The Court was not persuaded that this related to safety. The Court continued [at page 461]:

Deux décisions semblent indiquer qu'il doit délivrer un permis d'exploitation d'entreprise s'il est satisfait aux considérations relatives à la sécurité. Dans l'arrêt *Lawrence v. Jones* (1977), 36 C.C.C. (2d) 452 (C.P. Ont.), le tribunal était saisi du refus d'un préposé provincial aux armes à feu de délivrer un permis d'exploitation d'entreprise [aux pages 457 et 458]:

[TRANSLATION] Les conditions régissant la délivrance des permis ne sont pas aussi explicites qu'elles pourraient l'être. Celles qui ont trait aux permis *autorisant la possession* d'une arme à autorisation restreinte sont énoncées à l'alinéa 97(1)a) et aux paragraphes (5), (6) et (9); il n'en est pas ainsi cependant pour celles qui visent les permis *autorisant l'exploitation d'une entreprise* qui comprend la vente au détail d'armes à autorisation restreinte. Les seules conditions applicables à la délivrance de permis à *cette fin* se trouvent au paragraphe 99(3) [aujourd'hui le paragraphe 112(4)]. Les personnes autorisées à délivrer les permis *peuvent*, et non pas *doivent*, refuser de le faire «lorsqu'elles ont connaissance de quelque cause susceptible de rendre souhaitable pour la sécurité... d'autrui, que le permis ne... soit pas délivré». L'article 99 (paragraphes 5 à 11) prévoit la façon dont le refus de délivrer un permis doit être communiqué au requérant, et la façon dont la personne «lésée» par ce refus peut interjeter appel.

De façon générale, les mesures législatives portant sur la délivrance de permis devraient énoncer expressément tous les pouvoirs reliés à l'octroi et au refus des permis. Il est important que les critères soient clairs et que les dispositions législatives énoncent clairement l'objet et la politique que la mesure législative poursuit. La loi en l'espèce ne répond pas à cette norme en ce qui concerne les critères applicables à l'octroi et au refus des permis.

La Cour a ensuite répété que les dispositions du Code ayant trait à l'exploitation d'une entreprise de vente au détail d'armes à feu visaient la sécurité. La Cour a dit qu'elle ne voyait pas comment le fait que l'entreprise soit exploitée à temps partiel ou que le requérant habite le Toronto métropolitain alors que son entreprise se trouverait à Lindsay pouvait se rapporter à la sécurité. La Cour a conclu que la principale raison pour laquelle la personne autorisée à délivrer des permis avait refusé de le faire tenait à l'argument relatif aux «avalanches», c'est-à-dire le fait que plusieurs autres personnes qui, à l'instar du requérant, collectionnaient les armes à feu recherchaient un permis d'exploitation d'entreprise. La Cour n'était pas convaincue que cette raison avait trait à la sécurité. Elle a ajouté à la page 461:

Nothing in the evidence appears to me to meet the sole criterion of "the safety of other persons" which is the only policy guideline set down in the statute. The Attorney-General's guidelines have no statutory or other authority and I reject them as criteria to be considered by me or which should have been considered by Mr. Jones. It may be that in a very general sense, the safety of the entire population is affected by permitting even one person, let alone even one *more* person sell restricted weapons, but I do not think s. 99(3) can be so widely interpreted—to do so would leave Mr. Jones such an unfettered discretion as would undoubtedly be improper, for he could without any reason whatsoever and at his sole whim determine who should or should not have permits of this type.

It is common ground that Mr. Lawrence meets all personal tests of integrity and that his proposed business premises meet all reasonable security requirements. These are factors affecting the "safety of other persons" and the appellant has met them in such a way as does not affect such safety adversely.

I, therefore, allow the appeal and direct that a permit be issued to the applicant to carry on at 12 Russell St. West, in Lindsay, Ontario, a business that includes the selling of restricted weapons at retail.

I cannot leave this matter, however, without expressing regret that Parliament has not seen fit to define with clarity the criteria which should govern the issuance of such permits. In my opinion, the law regarding what is commonly called "gun control" is not clear.

In *R. v. Wilke (No. 2)* (1981), 60 C.C.C. (2d) 108 (Ont. Dist. Ct.), the decision of a provincial court judge which ordered the issuance of a business permit was under appeal. In the context of that appeal it was said [at pages 116-117]:

Curiously, there is no criteria set out in the *Code* to guide the chief provincial firearms officer in issuing the [business] permit or the Court in deciding whether or not his decision is proper.

Section 104(3) [now s. 106] does set out certain criteria guiding a Magistrate on a hearing from a refusal of a firearms officer to issue a firearms acquisition certificate. He is entitled to confirm the opinion of the firearms officer that it is not desirable in the interests of the safety of the applicant or any other person that the applicant should acquire a firearm where it is made to appear that the applicant:

(1) has been convicted within five years immediately preceding the date of his application in proceedings on

[TRADUCTION] Rien dans la preuve ne me semble respecter l'unique critère de «la sécurité d'autrui», qui est la seule ligne directrice énoncée dans la loi. Les lignes directrices du procureur général n'ont aucune autorité statutaire ni autre, et je refuse de les accepter comme des critères dont M. Jones ou moi-même aurions dû tenir compte. Il se peut que dans un sens très général, la sécurité de toute la population soit visée lorsque l'on permet à une seule personne, et à plus forte raison à *plus* d'une personne, de vendre des armes à autorisation restreinte, mais je ne crois pas que le paragraphe 99(3) puisse être interprété de façon aussi large; une telle interprétation laisserait à M. Jones un pouvoir discrétionnaire si vaste qu'il en serait probablement irrégulier, car il pourrait sans aucun motif et uniquement à son gré décider qui devrait avoir et ne pas avoir des permis de ce genre.

Les parties conviennent que M. Lawrence répond à tous les critères personnels d'intégrité et que ses locaux commerciaux éventuels satisfont à toutes les exigences raisonnables en matière de sécurité. Ce sont là des facteurs qui ont trait à «la sécurité d'autrui», et l'appellant y répond d'une façon qui ne compromet pas cette sécurité.

Par conséquent, j'accueille l'appel et j'ordonne qu'un permis soit délivré au requérant pour lui permettre d'exploiter, au 12 Russell St. West, à Lindsay (Ontario) une entreprise qui comprend notamment la vente au détail d'armes à autorisation restreinte.

Je ne saurais mettre le point final à la question, cependant, sans déplorer que le législateur n'ait pas jugé bon de définir clairement les critères qui devraient régir la délivrance de ces permis. À mon avis, la loi visant ce qu'on appelle communément le «contrôle des armes à feu» n'est pas claire.

Dans l'arrêt *R. v. Wilke (No 2)* (1981), 60 C.C.C. (2d) 108 (Cour dist. Ont.), la décision d'un juge d'une cour provinciale qui ordonnait la délivrance d'un permis d'exploitation d'entreprise était portée en appel. Dans le contexte de cet appel, on a dit ce qui suit [aux pages 116 et 117]:

[TRADUCTION] Curieusement, le *Code* ne donne aucun critère pour guider le chef provincial des préposés aux armes à feu dans la délivrance des permis [d'exploitation d'entreprise] ni la Cour lorsqu'elle doit décider si la décision de ce dernier est appropriée.

Le paragraphe 104(3) [aujourd'hui l'article 106] expose certains critères pour guider le magistrat saisi du refus d'un préposé aux armes à feu de délivrer une autorisation d'acquisition d'armes à feu. Il est habilité à confirmer la décision du préposé aux armes à feu voulant qu'il soit souhaitable pour la sécurité du requérant, ou pour celle d'autrui, que le permis ne lui soit pas délivré, lorsqu'il appert que:

(1) dans les cinq ans précédant la date de la demande, le requérant a été déclaré coupable, sur mise en accusation,

indictment of an offence involving the commission of violence against another person or an offence under Part II.1 of the *Code*;

- (2) where within five years immediately preceding the date of the application the applicant has been treated for mental disorder associated with violence or threatened violence against himself or anyone else; or,
- (3) has a history of behaviour within five years immediately preceding the date of the application involving violence against himself or any other person.

Although such criteria are not enumerated as guidelines for determining whether a business permit should be issued, I am nevertheless of the view that they serve as some of the factors which should be taken into account in determining whether a business permit should be issued. The intent and purpose of the legislation appears to be directed towards ensuring that people involved in the possession and sale of restricted weapons exercise a standard of responsible behaviour which will guarantee that they will be safely stored and handled and that they will not fall into the hands of the criminal element in this society either by sale or negligence. That criteria must be applied not only to the applicant but to anyone else who might be associated in the business with the applicant even as an employee.

The Court in that case held that the decision of the provincial court judge in ordering the issuance of a licence, even though the husband of the applicant for the licence had a criminal record, was not in error. The criminal record of the husband did not involve sales to criminals or indiscriminate sales and the police were satisfied that the applicant's storage facilities were adequate.

Both the *Lawrence* and the *Wilke* cases deal with appeals from decisions of provincial firearms officers in which applications for business permits had been refused. Such decisions are appealable to the courts pursuant to subsection 112(8) of the *Criminal Code*. In the present case, since the attack is on the Commissioner's failure to make a decision on the merits (exercise his jurisdiction), the application was brought before me seeking *mandamus* to either require the issuance of a permit or at least to require that the Commissioner exercise his jurisdiction and consider the application on the merits.

The distinction between whether the Commissioner, in this case, refused to exercise his jurisdiction (if he did) or made a decision within that jurisdiction but by reference to an extraneous consideration (if he did) are of course two ways of

d'une infraction commise avec emploi de violence contre autrui ou d'une infraction à la partie II.1 du *Code*;

- (2) dans les cinq ans précédant la date de la demande, le requérant a été traité pour déséquilibre mental associé à des emplois ou menaces d'emploi de sa part de violence contre lui-même ou contre autrui; ou
- (3) dans les cinq ans précédant la date de la demande, le requérant a eu un comportement associé à des emplois de sa part de violence contre lui-même ou contre autrui.

Bien que ces critères ne soient pas énumérés à titre de lignes directrices applicables à la délivrance des permis d'exploitation d'entreprise, je suis tout de même d'avis qu'ils comptent au nombre des facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer s'il y a lieu de délivrer un permis d'exploitation d'entreprise. L'esprit et l'objet de la législation semble être l'adoption, par ceux qui possèdent et vendent des armes à autorisation restreinte, d'une conduite sérieuse qui garantira que ces armes seront manipulées avec prudence et rangées dans un endroit sûr, et qu'elles ne tomberont pas entre les mains des criminels, que ce soit par leur vente ou par négligence. Ce critère doit s'appliquer non seulement au requérant mais à toute autre personne qui pourrait être associée à l'entreprise de ce dernier, même en qualité d'employé.

Dans cette affaire, la Cour a statué que la décision par laquelle le juge d'une cour provinciale avait ordonné la délivrance d'un permis, bien que l'époux de la requérante ait eu un casier judiciaire, n'était pas entachée d'erreur. Ce casier judiciaire n'avait pas trait à la vente à des criminels ou à des ventes sans discernement, et la police était convaincue que les aires d'entreposage de la requérante étaient adéquates.

Les arrêts *Lawrence* et *Wilke* ont trait à des appels interjetés contre des décisions par lesquelles des préposés aux armes à feu rejetaient des demandes de permis d'exploitation d'entreprise. Il peut être interjeté appel de ces décisions devant les tribunaux conformément au paragraphe 112(8) du *Code criminel*. En l'espèce, puisque la contestation porte sur le défaut du commissaire de rendre une décision au fond (d'exercer sa compétence), on m'a demandé de décerner un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de délivrer un permis ou au moins d'exercer sa compétence et de juger la demande au fond.

La distinction entre la question de savoir si le commissaire, en l'espèce, a refusé d'exercer sa compétence (si tel est le cas) ou s'il a pris une décision dans le cadre de cette compétence mais en s'appuyant sur une considération étrangère (le cas échéant) revient à

framing the same issue. If the Commissioner in refusing to issue the permit was entitled to take into consideration the policy that no Canada-wide permits were to be issued, then, one can argue that he did make a decision on the merits but within his jurisdiction. If on the other hand his discretion is not wide enough to encompass a rejection of an application for a permit on that ground, then, it is appropriate to argue that he refused to exercise his jurisdiction.

In any event, I am not convinced that the Commissioner made a decision in this case that exceeded his jurisdiction or that he refused to exercise jurisdiction. As has been noted in the decisions cited, there are practically no explicit criteria set out, according to which a permit should or should not be issued. Safety of the applicant and of others is undoubtedly one consideration but it is not determinative under the statutory provisions.

Whether or not subsection 110(5) could be struck down for being too vague, either on constitutional grounds or on the basis of the common law principles which pre-existed the Charter, has not been argued. Indeed if the provision cannot stand because of the lack of sufficient criteria contained therein, that is because an arbitrary and completely unbridled decisionmaking power is conferred on the issuing officer, then the applicant is in no better position than he is at present. It would still be a criminal offence to carry on a retail business selling firearms in question without a permit but there would be no mechanism providing for the issuance of such permits.

To return to the decision taken by the Commissioner in this case. I am not convinced that the Commissioner in making the decision he did either refused to exercise or exceeded his jurisdiction. In the first case it is abundantly clear that considerations of safety are not the only factors which an issuing officer may consider. I must add, with respect to the *Lawrence* decision that I am not at all clear why many of the considerations referred to in that case are not relevant to the issuance of a business licence. More importantly, however, it is clear from the jurisprudence that in the absence of explicit criteria being set out, a decisionmaker is entitled to find guidance

exposer la même question de deux façons différentes. Si le commissaire, en refusant de délivrer le permis, avait le droit de prendre en considération la politique voulant qu'aucun permis valide partout au Canada devait être délivré, on peut alors avancer qu'il a rendu une décision au fond, mais dans le cadre de sa compétence. Si, d'autre part, sa compétence ne s'étend pas au rejet d'une demande de permis pour ce motif, il est alors loisible de soutenir qu'il a refusé d'exercer sa compétence.

En tout état de cause, je ne suis pas convaincue que le commissaire a rendu en l'espèce une décision qui dépassait sa compétence ou qu'il a refusé d'exercer celle-ci. Comme on l'a dit dans les décisions citées, pratiquement aucun critère explicite n'a été exposé permettant de décider si un permis doit ou non être délivré. La sécurité du requérant et d'autrui est assurément une considération applicable, mais elle n'est pas déterminante selon les dispositions de la loi.

La question de savoir si le paragraphe 110(5) pourrait être abrogé parce qu'il est trop vague, soit pour des motifs constitutionnels soit en raison de principes de la common law antérieurs à la Charte, n'a pas été débattue. Si effectivement cette disposition ne peut subsister parce qu'elle ne contient pas des critères suffisants, c'est-à-dire parce qu'un pouvoir décisionnel arbitraire et sans retenue est conféré à celui qui délivre les permis, le requérant ne se trouve alors pas en meilleure posture que maintenant. L'exploitation d'une entreprise de vente au détail des armes à feu en cause sans permis resterait un acte criminel, mais il n'existerait aucun mécanisme prévoyant la délivrance de ces permis.

J'en reviens à la décision prise par le commissaire en l'espèce. Je ne suis pas convaincue que le commissaire, en rendant sa décision, a soit refusé d'exercer, soit outrepassé sa compétence. Tout d'abord, il est abondamment clair que les considérations relatives à la sécurité ne sont pas les seuls facteurs dont peut tenir compte celui qui délivre les permis. Je dois ajouter, en ce qui concerne la décision *Lawrence*, que je ne vois pas bien pourquoi plusieurs des considérations mentionnées dans cet arrêt ne sont pas pertinentes à la délivrance d'un permis d'exploitation d'entreprise. Chose plus importante, toutefois, il ressort clairement de la jurisprudence qu'en l'absence de

in other provisions of the Code. The courts looked to other provisions of the Code, for example, in *Hurley v. Dawson*. Consideration was given to the criteria required to be met to obtain acquisition and registration permits. In the *Wilke* case reference was again made to those provisions.

Similarly in this case I think it is relevant to refer to subsection 105(5). Subsection 105(5) provides:

105. . . .

(5) Where a person carries on a business described in subsection (1) or subparagraph 2(b)(i) at more than one location, each location shall be deemed for the purposes of this section and regulations made pursuant to paragraphs 116(a) to (c) to be a separate business.

In my view this articulates a legislative policy which contemplates a close local control on businesses engaged in the retail sale of firearms. Subsection 105(6) provides for the regulation of mail order business. Subsection 105(1) provides for the record keeping and inventory control. Section 111 provides for reimbursement to provincial governments for expenses incurred in administering sections 105, 106 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 27, s. 203] and 110(5).

I am of the view that the Commissioner did not refuse to exercise his jurisdiction or take into account an irrelevant factor in deciding not to issue the applicant a Canada-wide business permit when he decided not to issue the applicant a Canada-wide permit because the system of control which had been adopted in practice did not contemplate the issuing of such permits.

I should note as well that even if I am wrong in the above conclusion, I could not agree that it would be appropriate to issue a *mandamus* order requiring the granting of a permit to the applicant. The fact that the applicant has met the safety standards required for a provincial licence does not mean that those same safety standards would be applicable in the case of a Canada-wide permit.

For the reasons given this application will be dismissed.

critères précis, le preneur de décision a le droit de se guider sur les autres dispositions du Code. Les tribunaux se sont penchés sur d'autres dispositions du Code, par exemple dans l'arrêt *Hurley v. Dawson*. On a pris en considération les critères à respecter pour obtenir des autorisations d'acquisition et des permis d'enregistrement. Dans l'arrêt *Wilke*, on s'est encore reporté à ces dispositions.

De la même façon en l'espèce, je crois pertinent de renvoyer au paragraphe 105(5), qui prévoit ce qui suit:

105. . . .

(5) Lorsqu'une personne exploite une entreprise visée au paragraphe (1) ou au sous-alinéa (2)b)(i) à plusieurs endroits, chaque endroit est présumé, pour l'application du présent article et des règlements d'application des alinéas 116(a) à (c), constituer une entreprise distincte.

À mon avis, cette disposition formule une politique législative qui envisage un contrôle local étroit des entreprises qui font la vente au détail des armes à feu. Le paragraphe 105(6) prévoit la réglementation de la vente postale. Le paragraphe 105(1) prévoit la tenue de registres et le contrôle des stocks. L'article 111 prévoit le remboursement aux gouvernements provinciaux des dépenses entraînées par l'administration des articles 105, 106 [mod. par L.R.C. (1985) (1<sup>er</sup> suppl.), ch. 27, art. 203] et 110(5).

J'estime que le commissaire n'a pas refusé d'exercer sa compétence ni pris en considération un facteur non pertinent lorsqu'il a décidé de ne pas délivrer au requérant un permis valide partout au Canada parce que le système de contrôle adopté en pratique n'envisageait pas la délivrance de ces permis.

Je souligne aussi que même si ma conclusion susmentionnée est erronée, je ne saurais convenir qu'il y ait lieu de décerner un bref de *mandamus* qui ordonnerait la délivrance d'un permis au requérant. Le fait que le requérant a satisfait aux normes de sécurité applicables aux permis provinciaux ne signifie pas que ces mêmes normes de sécurité s'appliqueraient aux permis valides partout au Canada.

Pour les motifs donnés, cette demande sera rejetée.