

A-1407-92

A-1407-92

**Michael J. Martinoff** (*Appellant*)**Michael J. Martinoff** (*appelant*)

v.

c.

**Her Majesty the Queen and N. D. Inkster**  
(*Respondents*)

a

**Sa Majesté la Reine et N. D. Inkster** (*intimés*)*INDEXED AS: MARTINOFF v. CANADA (C.A.)*

b

*RÉPERTORIÉ: MARTINOFF c. CANADA (C.A.)*Court of Appeal, Heald, Décary and Linden J.J.A.—  
Vancouver, November 16; Ottawa, December 13,  
1993.Cour d'appel, juges Heald, Décary et Linden, J.C.A.  
—Vancouver, 16 novembre; Ottawa, 13 décembre  
1993.

*Criminal justice — Firearms — Appeal from dismissal of application for judicial review of RCMP Commissioner's refusal to issue national business permit to sell firearms pursuant to Criminal Code, s. 110(5) — Not considering application on merits as not wanting to interfere with existing provincial administration of scheme — Commissioner having jurisdiction under ss. 110(5),(10) to issue permit effective in more than one province — No agreement with provinces can nullify power given Commissioner by Parliament — Commissioner ordered to consider application on merit but Court not dictating result as reasons may exist to deny permit or impose conditions in public interest.*

c

*Justice criminelle et pénale — Armes à feu — Appel à l'encontre du rejet de la demande de contrôle judiciaire du refus du commissaire de la GRC de délivrer un permis national d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu conformément à l'art. 110(5) du Code criminel — Le commissaire n'a pas étudié le bien-fondé de la demande, ne voulant pas intervenir dans l'administration des régimes provinciaux existants — En vertu des art. 110(5) et 110(10), le commissaire est habilité à délivrer des permis valides dans plus d'une province — Aucun accord conclu avec les provinces ne peut retirer le pouvoir que le législateur a conféré au commissaire — Le commissaire a reçu l'ordre d'étudier le bien-fondé de la demande, sans que la Cour lui dicte sa décision parce qu'il peut exister des raisons de refuser le permis ou d'imposer des conditions dans l'intérêt public.*

d

This was an appeal from the Trial Judge's dismissal of an application for judicial review of the RCMP Commissioner's refusal to issue a national business permit to sell firearms across Canada pursuant to *Criminal Code*, subsection 110(5). The appellant has obtained provincial business permits allowing him to sell firearms in British Columbia each year since 1988. He now intends to carry on business throughout Canada, but cannot do so without a permit from the RCMP Commissioner or from the provincial firearms officer of each province in which he wishes to do business. The Commissioner refused to consider the application on its merits because he did not want to interfere with the longstanding practice of such permits being issued by the chief provincial firearms officers.

f

g

h

Il s'agit d'un appel à l'encontre du rejet, par le juge de première instance, de la demande de contrôle judiciaire du refus du commissaire de la GRC de délivrer, conformément au paragraphe 110(5) du *Code criminel*, un permis national d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu. L'appelant a obtenu chaque année depuis 1988 un permis provincial d'exploitation d'entreprise lui permettant de vendre des armes à feu en Colombie-Britannique. Il souhaite maintenant exercer son entreprise à l'échelle nationale, mais il ne peut le faire sans un permis délivré par le commissaire de la GRC ou par chacun des préposés provinciaux aux armes à feu dans chacune des provinces où il veut faire affaire. Le commissaire a refusé d'étudier la demande au fond parce qu'il ne voulait pas s'immiscer dans la pratique de longue date selon laquelle ces permis sont délivrés par les chefs provinciaux des préposés aux armes à feu.

*Held*, the appeal should be allowed.

*Arrêt*: l'appel doit être accueilli.

Any judicial consideration of Part II.1 of the Code must take into account the strict control of handguns which has been and remains an essential feature of Canadian gun control laws.

i

Toute interprétation de la partie II.1 du Code par les tribunaux doit tenir compte du strict contrôle des armes de poing, qui a été et demeure une caractéristique essentielle des lois canadiennes en matière de contrôle des armes à feu.

The Commissioner (or a person designated by him) may issue a permit which is effective in more than one province, according to subsection 110(5) when read together with subsection 110(10). Provincial officials who are entitled to issue

j

Le commissaire (ou celui qu'il désigne) peut délivrer un permis qui est valide dans plus d'une province, selon le paragraphe 110(5) lu de concert avec le paragraphe 110(10). Les préposés provinciaux qui ont droit de délivrer ces permis ne

these permits cannot give them extraprovincial effect, save in the exceptional situations outlined in subsection 110(10).

The Commissioner refused to exercise the authority given to him by Parliament. He expressly did not consider the application on its merits, as it was his duty to do. It was implicit in his decision that he would never issue a nation-wide permit, despite the fact that Parliament gave him the power to do so. The Commissioner's refusal to exercise jurisdiction because he did not want to interfere with the existing provincial administration of the scheme amounted to a perception that he had been divested of the authority which Parliament had given to him by agreements with the provinces. No agreement with the provinces can nullify the power which Parliament has given to the Commissioner. Agreements can be made with regard to the administration and the operational cost of the gun control scheme, but the legal authority given to the Commissioner to issue permits cannot be completely obliterated by these agreements.

It would be inappropriate to require the Commissioner to issue a national licence. While the Court can require consideration of this application on its merits, it should not dictate the result. Valid reasons may exist for denying a national gun dealership permit. Although the appellant had already met the provincial safety standards, safety was but one factor to be considered. Furthermore, those same safety standards may not apply to a Canada-wide permit and there might be various conditions or limitations that the Commissioner would see fit to impose in the public interest.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 105(1)(a) (as am. by S.C. 1991, c. 40, s. 39), (2)(b)(i) (as am. *idem*), (5) (as am. *idem*), 108 (as am. *idem*, s. 20), 110(5) (as am. *idem*, s. 40), (10) (as am. *idem*, s. 23), 111 (as am. *idem*, s. 24), 112(4) (as am. *idem*, s. 26).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; (1988), 55 D.L.R. (4th) 1; [1989] 1 W.W.R. 289; 56 Man. R. (2d) 92; 45 C.C.C. (3d) 97; 66 C.R. (3d) 251; 88 N.R. 90; *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742 (C.A.).

##### DISTINGUISHED:

*R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 69 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458; [1977] 4 W.W.R. 275; 15 N.R. 386; 2 M.P.L.R. 162; 75 D.L.R. (3d) 1.

peuvent les rendre valides à l'extérieur de leur province, sauf dans les situations exceptionnelles exposées au paragraphe 110(10).

Le commissaire a refusé d'exercer le pouvoir que lui confère le législateur. C'est à dessein qu'il n'a pas étudié la demande au fond, comme c'était son devoir de le faire. Il ressort implicitement de sa décision qu'il ne délivrerait jamais de permis valide partout au Canada, bien que le législateur lui ait donné le pouvoir de le faire. Le refus du commissaire d'exercer sa compétence parce qu'il ne veut pas s'immiscer dans l'administration de la loi par les provinces laisse supposer qu'il estime que les accords conclus avec les provinces lui ont fait perdre l'autorité que lui avait conféré le législateur. Or, aucun accord conclu avec les provinces ne peut retirer au commissaire le pouvoir que le législateur lui a conféré. Des accords peuvent régir l'administration et les coûts opérationnels de la législation sur le contrôle des armes à feu, mais le pouvoir que la loi donne au commissaire de délivrer des permis ne peut être complètement réduit à néant par ces accords.

Il ne serait pas sage d'obliger le commissaire à délivrer un permis national. Bien que la Cour puisse exiger l'examen au fond de la demande, elle ne peut dicter la décision à cet égard. Il peut y avoir des raisons valides de refuser un permis national d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu. Bien que l'appellant ait déjà respecté les normes provinciales de sécurité, la sécurité n'était que l'un des aspects à considérer. De plus, ces mêmes normes de sécurité pourraient ne pas s'appliquer à un permis national, et le commissaire pourrait considérer opportun d'imposer, dans l'intérêt du public, diverses conditions et restrictions.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 105(1)(a) (mod. par. L.C. 1991, ch. 40, art. 39), (2)(b)(i) (mod., *idem*), (5) (mod., *idem*), 108 (mod., *idem*, art. 20), 110(5) (mod., *idem*, art. 40), (10) (mod., *idem*, art. 23), 111 (mod., *idem*, art. 24), 112(4) (mod., *idem*, art. 26).

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; (1988), 55 D.L.R. (4th) 1; [1989] 1 W.W.R. 289; 56 Man. R. (2d) 92; 45 C.C.C. (3d) 97; 66 C.R. (3d) 251; 88 N.R. 90; *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742 (C.A.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; (1988), 63 O.R. (2d) 281; 44 D.L.R. (4th) 385; 37 C.C.C. (3d) 449; 69 C.R. (3d) 1; 31 C.R.R. 1; 82 N.R. 1; 26 O.A.C. 1; *Prince George (La ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458; [1977] 4 W.W.R. 275; 15 N.R. 386; 2 M.P.L.R. 162; 75 D.L.R. (3d) 1.

## REFERRED TO:

*Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 S.C.R. 18; [1953] 3 D.L.R. 561; (1953), 106 C.C.C. 225; 53 CLLC 15,056; *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.); *Jefford v. Canada*, [1988] 2 F.C. 189; (1988), 47 D.L.R. (4th) 321; 28 C.L.R. 266; 21 C.P.R. (3d) 28.

APPEAL from the trial judgment ([1992] 3 F.C. 648) dismissing the appellant's application for judicial review of the RCMP Commissioner's refusal to issue a national business permit to sell firearms pursuant to *Criminal Code*, subsection 110(5). Appeal allowed.

## COUNSEL:

*Douglas H. Murray* for appellant.  
*Daniel L. Kiselbach* for respondents.

## SOLICITORS:

*Street, Morrison & Murray*, Vancouver, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

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

LINDEN J.A.: Michael J. Martinoff, the appellant, is a gun collector in Vancouver, British Columbia, who is in the business of selling guns. He has been active in debates over legislation controlling firearms and has been before the courts a number of times, which is, of course, irrelevant to the legal issue in this case. That issue is whether the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police was legally correct in the way he handled Mr. Martinoff's application for a Firearms and Ammunition Business Permit which would enable him to engage in the business of selling firearms across Canada in the same way as he is allowed to do so within the province of British Columbia pursuant to the provincial permit which he has obtained each year since 1988 from the officials in his province. (There was some question raised about the mootness of this appeal, since the date for which he seeks a permit has come and gone, but in

## DÉCISIONS CITÉES:

*Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18; [1953] 3 D.L.R. 561; (1953), 106 C.C.C. 225; 53 CLLC 15,056; *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.); *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189; (1988), 47 D.L.R. (4th) 321; 28 C.L.R. 266; 21 C.P.R. (3d) 28.

APPEL contre le jugement de première instance ([1992] 3 C.F. 648) rejetant la demande de l'appelant visant à obtenir le contrôle judiciaire du refus du commissaire de la GRC de lui délivrer, conformément au paragraphe 110(5) du *Code criminel*, un permis national d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu. Appel accueilli.

## AVOCATS:

*Douglas H. Murray* pour l'appelant.  
*Daniel L. Kiselbach* pour les intimés.

## PROCUREURS:

*Street, Morrison & Murray*, Vancouver, pour l'appelant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par*

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: L'appelant, Michael J. Martinoff, est un collectionneur de fusils de Vancouver (Colombie-Britannique) qui exploite une entreprise de vente de fusils. Il participe activement aux débats sur les mesures législatives visant le contrôle des armes à feu, et il a comparu devant les tribunaux nombre de fois, ce qui n'a évidemment aucun rapport avec la question litigieuse en l'espèce. En effet, celle-ci consiste à savoir si le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada s'est comporté légalement lorsqu'il a traité la demande de permis d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu et de munitions de M. Martinoff, permis qui l'autoriserait à exercer l'entreprise de vente d'armes à feu partout au Canada de la même façon qu'il est autorisé à le faire en Colombie-Britannique, en vertu du permis que les autorités de sa province lui ont délivré chaque année depuis 1988. (On a évoqué le caractère théorique de

my view this is a continuing problem and deserves resolution in any event. See *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342.

The appellant applied to the Commissioner of the RCMP for a national business permit pursuant to subsection 110(5) [as am. by S.C. 1991, c. 40, s. 40] of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, as amended, which reads:

110. . .

(5) A permit to carry on a business described in paragraph 105(1)(a) or (b) . . . 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, the fee payable on application for such a permit is the fee prescribed by regulation, and the permit remains in force until the expiration of the period, not exceeding one year, for which it is expressed to be issued, unless it is revoked before that expiration. [My emphasis.]

Such a permit could cover the business of “manufacturing, buying or selling at wholesale or retail, storing, importing, repairing, modifying or taking in pawn of restricted weapons or firearms” (paragraph 105(1)(a) [as am. *idem*, s. 39]) as well as the “manufacturing, buying or selling at wholesale or retail or importing of ammunition” (subparagraph 105(2)(b)(i) [as am. *idem*]).

As indicated above, Mr. Martinoff has obtained each year since 1988 business permits from the chief provincial firearms officer of British Columbia, pursuant to which he has carried on the business of selling firearms across British Columbia from his home at 6361 Granville St., Vancouver. He now wishes to carry on his business across Canada from his establishment, but he cannot do so without a permit from the Commissioner of the RCMP or from each of the provincial firearms officers in each of the provinces in which he wants to do business. This is so, because of subsection 110(10) [as am. *idem*, s. 23] of the *Criminal Code* which stipulates:

110. . .

(10) No permit, other than

cet appel, la date pour laquelle l’appelant demande le permis étant passée, mais j’estime que c’est là un problème qui se pose encore et qui mérite de toute façon une solution. Voir l’arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

L’appelant a demandé au commissaire de la GRC un permis national d’exploitation d’entreprise conformément au paragraphe 110(5) [mod. par L.C. 1991, ch. 40, art. 40] du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46 modifié, qui est libellé comme suit:

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 d’une entreprise visée aux alinéas 105(1)a) ou b) . . . ; ces permis sont valides, sauf révocation, pour la période, d’au plus un an, qui y est mentionnée et les frais payables lors de la demande sont ceux prévus par règlement. [C’est moi qui souligne.]

Ce permis pourrait viser l’entreprise qui comporte «la fabrication, l’achat ou la vente, en gros ou au détail, l’entreposage, l’importation, la réparation, la modification ou la prise en gage d’armes à autorisation restreinte ou d’armes à feu» (alinéa 105(1)a) [mod., *idem*, art. 39]) aussi bien que «la fabrication, l’achat, la vente, en gros ou au détail, ou l’importation de munitions» (sous-alinéa 105(2)b)(i) [mod., *idem*]).

Comme on l’a dit, M. Martinoff a obtenu chaque année depuis 1988 un permis d’exploitation d’entreprise auprès du chef provincial des préposés aux armes à feu de la Colombie-Britannique, en vertu duquel il a exploité une entreprise de vente d’armes à feu en Colombie-Britannique, à partir de son domicile au 6361 rue Granville, à Vancouver. Il souhaite maintenant exercer son entreprise à l’échelle nationale à partir de son établissement, mais il ne peut le faire sans un permis délivré par le commissaire de la GRC ou par chacun des préposés provinciaux aux armes à feu dans chacune des provinces où il veut faire affaire. Il en est ainsi en raison du paragraphe 110(10) [mod., *idem*, art. 23] du *Code criminel*, libellé comme 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 nommé et auto-

(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),

(b.1) a permit that authorizes a person who does not reside in Canada to possess and carry a restricted weapon for use in a target shooting competition as mentioned in subsection (2.1),

(b.2) a permit that authorizes a holder of a registration certificate in respect of a restricted weapon to temporarily store the restricted weapon elsewhere than at the place at which that holder is otherwise entitled to possess it, as mentioned in subsection (3.1), 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 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. [My emphasis.]

In other words, except for the narrow circumstances of the listed situations, a permit issued by a provincial officer is not valid outside the province in which it is issued. Hence, Mr. Martinoff, to avoid having to apply to 10 different places, applied to the Commissioner of the RCMP for one trans-Canada permit on January 22, 1992.

In a letter dated February 27, 1992, the Commissioner responded as follows:

Dear Mr. Martinoff:

This has reference to your request dated January 22, 1992, for the issuance of a Firearms and Ammunition Business Permit pursuant to subsection 100(5) of the Criminal Code.

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

risée 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;

b.1) le permis de port d'arme visé au paragraphe (2.1) autorisant une personne qui ne réside pas au Canada à avoir en sa possession une arme à autorisation restreinte et à la transporter pour son usage dans une compétition de tir à la cible;

b.2) le permis visé au paragraphe (3.1) permettant au titulaire d'un certificat d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte d'entreposer l'arme dans un lieu autre que celui où il est autorisé à l'avoir en sa possession.

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.]

En d'autres termes, sauf dans les circonstances précises des situations énumérées, le permis délivré par un préposé provincial n'est pas valide à l'extérieur de la province dans laquelle il est délivré. Donc, pour ne pas avoir à s'adresser à 10 endroits différents, M. Martinoff a demandé au commissaire de la GRC, le 22 janvier 1992, un permis valide partout au Canada.

Dans une lettre datée du 27 février 1992, le commissaire a répondu en ces termes:

[TRADUCTION] Monsieur,

Cette lettre fait suite à votre demande, datée du 22 janvier 1992, de délivrance d'un permis d'exploitation d'entreprise de vente d'armes à feu et de munitions conformément au paragraphe 100(5) du Code criminel.

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

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.

Your postal money order in the amount of \$250.00 is returned herewith.

The Trial Judge dismissed Mr. Martinoff's subsequent application for judicial review on September 23, 1992 [[1992] 3 F.C. 648]. It is from that decision that this appeal has been launched.

Before dealing with the specific legal issues that arise in this case, I would like to refer for general guidance to the statement of Mr. Justice McIntyre in *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443, at page 483:

... there have been successive amendments which without exception have strengthened the controls upon possession and use of firearms. The history of this process is summarized by Martin L. Friedland, *A Century of Criminal Justice* (1984), commencing at p. 125. He concludes, at p. 128, with what may be considered a sober warning:

Canada has been fortunate in having had a gradual development of control over firearms for the past 100 years. We have never had to face a situation as in the United States today, which appears to many observers to be almost out of control.

This is a consideration which may well be significant in any judicial approach to the construction of Part II.1 of the *Code*. It is evident that the strict control of handguns has been and remains an essential feature of the Canadian gun control laws.

The first matter to resolve is whether the Commissioner has the power under subsection 110(5) to issue a permit that is valid beyond the borders of one province. Counsel for the Crown contended that there was no such authority granted to the Commissioner in the legislation, while counsel for Mr. Martinoff says that such a power is granted to the Commissioner. In my view, the words of subsection 110(5) read together with subsection 110(10) can lead to no other conclusion but that the Commissioner (or a person designated by him) may issue a permit which is effective in more than one province. On the other hand the provincial officials who are entitled to issue these

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.

Je vous renvoie par les présentes votre mandat-poste au montant de 250 \$.

Le juge de première instance a rejeté, le 23 septembre 1992 [[1992] 3 C.F. 648], la demande subséquente de contrôle judiciaire faite par M. Martinoff. Le présent appel conteste cette décision.

Avant de traiter des points de droit particuliers soulevés dans cette affaire, j'aimerais renvoyer, pour votre gouverne, aux propos du juge McIntyre dans l'arrêt *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443, à la page 483:

Il y a eu depuis des modifications successives qui, sans exception, ont rendu plus sévères les restrictions relatives à la possession et à l'usage d'armes à feu. Martin L. Friedland fait un bref historique de ce processus dans *A Century of Criminal Justice* (1984), à partir de la p. 125. À la page 128, il conclut en faisant ce qui peut être considéré comme une sérieuse mise en garde:

[TRADUCTION] Au Canada, par bonheur, le contrôle des armes à feu s'est développé graduellement au cours des cent dernières années. Nous n'avons jamais eu à faire face à une situation semblable à celle qui existe aujourd'hui aux États-Unis et qui, selon nombre d'observateurs, est devenue quasi-incontrôlable.

C'est une considération qui peut bien s'avérer importante dans l'interprétation de la partie II.1 du *Code* par les tribunaux. Il est évident qu'un contrôle strict des armes de poing a été et demeure une caractéristique essentielle des lois canadiennes en matière de contrôle des armes à feu.

La première question à régler consiste à savoir si le paragraphe 110(5) habilite le commissaire à délivrer un permis valide à l'extérieur d'une province donnée. L'avocat de la Couronne a soutenu que la loi ne conférerait pas un tel pouvoir au commissaire, alors que l'avocat de M. Martinoff affirme le contraire. À mon sens, le paragraphe 110(5) lu de concert avec le paragraphe 110(10) ne peut mener à d'autre conclusion, si ce n'est que le commissaire (ou celui qu'il a nommé) peut délivrer un permis qui est valide dans plus d'une province. Par contre, les préposés provinciaux qui ont le droit de délivrer ces permis ne peuvent les rendre valides à l'extérieur de leur province (sauf dans les

permits cannot give them extra-provincial effect (save in the exceptional situations outlined in subsection 110(10)). This obviously is a consequence of the nature of our federal system of complementary administration of criminal justice. The Commissioner was, therefore, correct when he wrote in his letter of February 27, 1992, that he had the authority to issue the permit Mr. Martinoff sought.

The second question requiring resolution is whether the Commissioner refused to exercise the authority given to him by the statute or whether he was merely referring the matter to the provincial officials involved, as was contended by counsel for the Crown. In my view, it is impossible to find, considering the words used by the Commissioner in his letter, that he considered the application on its merits, as it was his duty to do. (See *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 S.C.R. 18.) He specifically stated, "I cannot review your application on its merits." If he had reviewed the matter on its merits, or if he thought he had done so, he would have said so.

The reason given by the Commissioner for refusing to exercise his jurisdiction—not wishing to interfere with the existing provincial administration of the scheme—is certainly understandable, but it is not well-founded in law. Implicit in the Commissioner's decision is the position that the Commissioner would never issue a nation-wide permit, despite the fact that Parliament gave him the power to do so. In other words, by agreements with the provinces, which are certainly permitted by the statute (section 108 [as am. *idem*, s. 20] and section 111 [as am. *idem*, s. 24]), the Commissioner appears to take the view that he has been divested of the authority which Parliament had given to him. This cannot be. No agreement with the provinces can nullify the power which Parliament has given to the Commissioner. It is permissible, of course, for agreements to be made with regard to the administration and the operational cost of the gun control scheme, but the legal authority given to the Commissioner to issue permits cannot be completely obliterated by these agreements. By acting in the way he did, therefore, the Commissioner refused to exercise the jurisdiction given to him by Parliament, something he was not legally entitled to do. (See *Globe Printing*, *supra*.)

situations exceptionnelles exposées au paragraphe 110(10)). C'est évidemment là une conséquence de la nature de notre système fédéral d'administration complémentaire de la justice criminelle. Le commissaire avait donc raison, lorsqu'il a écrit dans sa lettre du 27 février 1992 qu'il avait le pouvoir de délivrer le permis que recherchait M. Martinoff.

La seconde question à résoudre tient à savoir si le commissaire a refusé d'exercer l'autorité que lui confère la loi, ou s'il n'a fait que référer l'affaire aux autorités provinciales concernées, comme l'a prétendu l'avocat de la Couronne. À mon sens, il est impossible de conclure, compte tenu des mots employés par le commissaire dans sa lettre, qu'il a étudié le bien-fondé de la demande, comme il était tenu de le faire. (Voir l'arrêt *Toronto Newspaper Guild v. Globe Printing Co.*, [1953] 2 R.C.S. 18.) Il a dit expressément [TRADUCTION] «je ne peux pas étudier votre demande au fond». S'il avait étudié cette affaire au fond, ou s'il croyait l'avoir fait, il l'aurait dit.

La raison donnée par le commissaire pour justifier son refus d'exercer sa compétence—sa répugnance à s'immiscer dans l'administration de la loi par les provinces—si compréhensible soit-elle, n'est cependant pas bien-fondée en droit. Il ressort implicitement de la décision du commissaire qu'il ne délivrerait jamais de permis valide partout au Canada, bien que le législateur lui ait donné le pouvoir de le faire. En d'autres mots, le commissaire semble juger que des accords conclus avec les provinces, qui sont certainement permis par la loi (articles 108 [mod., *idem*, art. 20] et 111 [mod., *idem*, art. 24]), lui ont fait perdre l'autorité que lui avait conféré le législateur. Ce ne saurait être. Aucun accord conclu avec les provinces ne peut retirer le pouvoir que le législateur a conféré au commissaire. Il est permis, naturellement, que des accords régissent l'administration et les coûts opérationnels de la loi sur le contrôle des armes à feu, mais le pouvoir que la loi donne au commissaire de délivrer des permis ne peut être complètement réduit à néant par ces accords. En agissant comme il l'a fait, le commissaire a refusé d'exercer le pouvoir que lui confère le législateur, ce que la loi ne l'autorisait pas à faire. (Voir aussi l'arrêt *Globe Printing*, précité.)

The third issue to consider is that of the appropriate remedy. It was contended that the Commissioner should be required to issue a national licence but I do not think that to be advisable. The jurisprudence on *mandamus* has recently been canvassed thoroughly in this Court in *Apotex Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1994] 1 F.C. 742, Robertson J.A. It is plain that, although this Court may require consideration, it does not dictate the result of such a process. (See *Kahlon v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 386 (C.A.), at page 387, Mahoney J.A.; see also *Jefford v. Canada*, [1988] 2 F.C. 189 (C.A.), at page 192, Heald J.A.). In my view the cases involving the former abortion law of Canada (*R. v. Morgentaler*, [1988] 1 S.C.R. 30 and those dealing with the obligations of municipalities (*Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458)) and other types of institutions are of little, if any, assistance in understanding this detailed legislative scheme.

It was contended that the only possible basis for the Commissioner refusing a permit would be safety reasons (see subsection 112(4) [as am. *idem*, s. 26]) and that since the provincial officials already approved the safety aspects of the business before granting the provincial permit, there is nothing left for the Commissioner to consider. This is wrong. I agree rather with the Trial Judge who wrote [at page 663]:

Safety of the applicant and of others is undoubtedly one consideration but it is not determinative under the statutory provisions.

The Trial Judge also correctly observed [at page 664]:

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.

There may be many valid reasons for denying someone a permit to operate a business nationally that might commend themselves to the Commissioner. It may be that, because the primary administration and enforcement of the scheme has been placed in provincial hands, the practices of the provinces involved might be taken into account. The Commissioner

La troisième question litigieuse à étudier est celle de la réparation appropriée. On a avancé que le commissaire devrait être tenu de délivrer un permis national, mais je ne crois pas que ce serait sage. La jurisprudence relative au bref de *mandamus* a fait récemment l'objet d'un examen complet par le juge Robertson, J.C.A., dans l'arrêt *Apotex Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 C.F. 742. Il est évident que bien que cette Cour puisse ordonner un examen, elle ne dicte pas le résultat d'un tel processus. (Voir l'arrêt *Kahlon c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 386 (C.A.), à la page 387, les motifs du juge d'appel Mahoney; voir aussi l'arrêt *Jefford c. Canada*, [1988] 2 C.F. 189 (C.A.), à la page 192, motifs du juge d'appel Heald). À mon avis, les arrêts qui traitent de l'ancienne loi canadienne sur l'avortement (*R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30, et ceux qui portent sur les obligations des municipalités (*Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458)) et d'autres types d'organismes nous aident peu ou pas du tout à comprendre ce régime législatif complexe.

On a avancé que le seul motif possible pour lequel le commissaire pourrait refuser de délivrer un permis serait un motif de sécurité (voir le paragraphe 112(4) [mod., *idem*, art. 26]), et que puisque les autorités provinciales avaient déjà approuvé l'aspect sécuritaire de l'entreprise avant d'accorder le permis provincial, le commissaire n'avait plus rien à étudier. C'est faux. Je suis plutôt d'accord avec le juge de première instance lorsqu'elle écrit [à la page 663]:

La sécurité du requérant et d'autrui est assurément une considération applicable, mais elle n'est pas déterminante selon les dispositions de la loi.

Le juge de première instance a observé correctement [à la page 664]:

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.

Plusieurs motifs valides de refus du permis d'exploitation d'une entreprise à l'échelle nationale peuvent se présenter au commissaire. Les provinces étant responsables de l'administration et de la mise en vigueur primaires du régime législatif, il se peut que leurs usages soient pris en considération. Le commissaire pourrait tenir à demander l'opinion des administra-



might wish to obtain the views of the local administrators of the scheme. Since a separate permit for each location at which business is carried on is required by the legislation (subsection 105(5) [as am. *idem.*, s. 39]) it is obviously important to the control scheme to have ready access to records of the business, and, hence, considerations having to do with the location or locations of the business may be of importance. There may be business matters to be taken into account, such as the credit-worthiness, honesty and reliability of an applicant. One could think of many other factors, which might influence the Commissioner to award a permit or to refuse to do so. There might be various conditions or limitations that the Commissioner would wish to impose in the public interest. But, in my view, he cannot merely decline to exercise the authority given to him by the statute without considering the merits of the application, as has been his approach in this case.

Consequently, this appeal should be allowed, and an order in the nature of *mandamus* should issue requiring the Commissioner to consider Mr. Martinoff's application on its merits as if it had been submitted for the year 1994 on January 1, 1994.

HEALD J.A: I concur.

DÉCARY J.A: I agree.

teurs locaux de la loi. Puisque celle-ci exige la délivrance d'un permis distinct à l'égard de chaque endroit où est exercée une entreprise (paragraphe 105(5) [mod., *idem.* art. 39]), un accès facile aux livres de l'entreprise importe évidemment au régime de contrôle; par conséquent, les considérations relatives à l'endroit ou aux endroits où se trouve l'entreprise peuvent avoir de l'importance. Il se peut que l'on doive tenir compte de considérations commerciales, telles la réputation de solvabilité, l'honnêteté et la fiabilité du requérant. On peut songer à bien d'autres facteurs susceptibles d'inciter le commissaire à accorder ou à refuser un permis. Il pourrait tenir à imposer diverses conditions ou restrictions dans l'intérêt public. Mais, selon moi, il ne peut simplement refuser d'exercer l'autorité que lui confère la loi sans étudier le bien-fondé de la demande, comme il l'a fait en l'espèce.

d

Conséquemment, cet appel devrait être accueilli, et une ordonnance s'apparentant au bref de *mandamus* devrait être rendue, enjoignant au commissaire d'étudier au fond la demande de M. Martinoff, comme si elle avait été présentée le premier janvier 1994, pour l'année 1994.

LE JUGE HEALD, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

f

LE JUGE DÉCARY, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.