

T-1434-83

T-1434-83

**Roman M. Turenko (Petitioner)**

v.

**Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, R. H. Simmonds and Assistant Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police, A. M. Headrick (Respondents)**

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, October 12, 13 and 27, 1983.

*Judicial review — Prerogative writs — Mandamus — Restricted weapon carriage permit — Petitioner, Brinks security inspector, performing duties involving element of danger in protecting others and self — Application for Canada-wide carriage permit refused by RCMP Commissioner as issuance not recommended by local registrar of firearms pursuant to provincial policy against allowing carriage of restricted weapons by security personnel not in uniform — Whether legally enforceable duty on Commissioner to issue permit — Commissioner's discretion circumscribed by s. 106.2(2) of Code — Provincial policy concerning uniforms not valid criterion for refusal — Commissioner not authorized to review decision of Assistant Commissioner — Mandamus to issue — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, ss. 98(2)(b)(i),(ii),(iii), 106.2(1), (2),(10) (rep. and sub. S.C. 1976-77, c. 53 s. 3) — Export and Import Permits Act, R.S.C. 1970, c. E-17, s. 8 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 26.*

A Brinks security inspector, whose duties involve a certain element of danger in protecting others and himself, applied for a Canada-wide permit to carry a restricted weapon. The application was denied when the local registrar of firearms refused to recommend the issuance of the permit on the basis of a provincial policy not to allow the carriage of restricted weapons by security personnel out of uniform. Subsequent to the refusal, the Assistant Commissioner recommended to his superiors that the permit be issued. The Commissioner reviewed the Assistant Commissioner's decision and declined to issue the permit.

*Held, mandamus should issue.* This Court had already decided in *Martinoff et al. v. Gossen, et al.*, [1979] 1 F.C. 652 (T.D.) that the Commissioner's discretion under subsection 106.2(2) of the *Code* is not unfettered or discretionary: it is circumscribed by the plain language of that subsection. The wearing of a uniform is not a requirement under the *Code* nor under the new RCMP policy on the issuance of "Canada-wide permits".

The Assistant Commissioner (1) failed to consider relevant matters; (2) misdirected himself in failing to apply criteria provided by the *Code*; (3) took into account a wholly extraneous consideration: whether the petitioner's duties were carried

**Roman M. Turenko (requérant)**

c.

**Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, R. H. Simmonds et commissaire adjoint de la Gendarmerie royale du Canada, A. M. Headrick (intimés)**

b Division de première instance, juge Dubé — Ottawa, 12, 13 et 27 octobre 1983.

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Mandamus — Permis de porter une arme à autorisation restreinte — Le requérant, un inspecteur de sécurité de Brinks, assume des fonctions qui comportent des dangers et consistent à protéger la vie d'autrui et la sienne — La demande d'un permis de porter une arme valide dans tout le Canada a été rejetée par le commissaire de la GRC, parce que la délivrance n'avait pas été recommandée par le registraire local d'armes à feu en vertu de la politique provinciale qui n'autorise pas les agents de sécurité à porter des armes à autorisation restreinte lorsqu'ils ne sont pas en uniforme — Le commissaire est-il légalement tenu de délivrer le permis? — Le pouvoir discrétionnaire du commissaire est circonscrit par l'art. 106.2(2) du Code — La politique provinciale concernant les uniformes ne constitue pas un critère valable pour refuser un permis — Le commissaire n'est pas autorisé à examiner la décision du commissaire adjoint — Délivrance d'un bref de mandamus — Code criminel, S.R.C. 1970, chap. C-34, art. 98(2)(b)(i),(ii),(iii), 106.2(1), (2),(10) (abrogés et remplacés par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 3) — Loi sur les licences d'exportation et d'importation, S.R.C. 1970, chap. E-17, art. 8 — Loi d'interprétation, S.R.C. f 1970, chap. I-23, art. 26.*

Un inspecteur de sécurité de Brinks, dont les fonctions comportent des dangers et consistent à assurer la protection de la vie d'autrui et la sienne, a demandé un permis, valide dans tout le Canada, pour porter une arme à autorisation restreinte. La demande a été rejetée lorsque le registraire local d'armes à feu a refusé de recommander la délivrance de ce permis en raison de la politique provinciale qui n'autorise pas les agents de sécurité à porter des armes à autorisation restreinte lorsqu'ils sont habillés en civil. À la suite de ce rejet, le commissaire adjoint a recommandé à ses supérieurs de délivrer le permis. Le commissaire a examiné la décision du commissaire adjoint et a refusé de délivrer le permis.

*Jugement:* un bref de *mandamus* devrait être délivré. La Cour avait déjà décidé dans l'affaire *Martinoff et autre c. Gossen, et autres*, [1979] 1 C.F. 652 (1<sup>re</sup> inst.) que le pouvoir discrétionnaire que le commissaire tient du paragraphe 106.2(2) du *Code* n'est ni absolu ni arbitraire: il est circonscrit par les termes clairs de ce paragraphe. Le port d'un uniforme n'est exigé ni dans le *Code* ni dans la politique de la GRC concernant la délivrance des «permis valides dans tout le territoire canadien».

Le commissaire adjoint (1) a omis d'examiner des éléments pertinents; (2) a commis une erreur en omettant d'appliquer les critères prévus par le *Code*; (3) s'est fondé sur une considération entièrement étrangère, savoir si les fonctions du requérant

out while wearing a uniform; (4) omitted to take into account the nature of the occupation.

Finally, there are no provisions in the *Code* authorizing the Commissioner to "review the decision" already made by the Assistant Commissioner.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Martinoff et al. v. Gossen, et al.*, [1979] 1 F.C. 652 (T.D.); *Padfield and others v. Minister of Agriculture et al.*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.).

##### DISTINGUISHED:

*Maple Lodge Farms Limited v. Government of Canada et al.*, [1982] 2 S.C.R. 2; 44 N.R. 354, affirming [1981] 1 F.C. 500 (C.A.), affirming [1980] 2 F.C. 458 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Walker v. Gagnon et al.*, [1976] 2 F.C. 155; 30 C.C.C. (2d) 177 (T.D.).

##### REFERRED TO:

*Landreville v. The Queen*, [1981] 1 F.C. 15 (T.D.).

#### COUNSEL:

*Mark G. Peacock* for petitioner.  
*Claude Joyal* for respondents.

#### SOLICITORS:

*Byers, Casgrain*, Montreal, for petitioner.  
*Federal Department of Justice*, Montreal, for respondents.

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

DUBÉ J.: This motion seeks the issuance of a writ of *mandamus* against the respondents requiring them to exercise their statutory duty under subsections 106.2(2) and (10) of the *Criminal Code* of Canada [R.S.C. 1970, c. C-34 (rep. and sub. S.C. 1976-77, c. 53, s. 3)] and to issue a permit to the petitioner to carry a restricted weapon, Canada-wide, while in the execution of his duties as security inspector for Brinks Canada Limited.

The relevant subsections of the *Criminal Code* of Canada read as follows:

106.2 (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

exigeaient le port d'un uniforme; (4) a omis de tenir compte de la nature de l'occupation.

Finalement, le *Code* n'autorise aucunement le commissaire à «examiner la décision» déjà prise par le commissaire adjoint.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES:

*Martinoff et autre c. Gossen, et autres*, [1979] 1 C.F. 652 (1<sup>re</sup> inst.); *Padfield and others v. Minister of Agriculture et al.*, [1968] 1 All E.R. 694 (H.L.).

##### DISTINCTION FAITE AVEC:

*Maple Lodge Farms Limited c. Le gouvernement du Canada, et autre*, [1982] 2 R.C.S. 2; 44 N.R. 354, confirmant [1981] 1 C.F. 500 (C.A.), confirmant [1980] 2 C.F. 458 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISION EXAMINÉE:

*Walker c. Gagnon et autre.*, [1976] 2 C.F. 155; 30 C.C.C. (2d) 177 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISION CITÉE:

*Landreville c. La Reine*, [1981] 1 C.F. 15 (1<sup>re</sup> inst.).

#### AVOCATS:

*Mark G. Peacock* pour le requérant.  
*Claude Joyal* pour les intimés.

#### PROCUREURS:

*Byers, Casgrain*, Montréal, pour le requérant.  
*Ministère fédéral de la Justice*, Montréal, pour les intimés.

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

LE JUGE DUBÉ: La présente requête tend à la délivrance d'un bref de *mandamus* enjoignant aux intimés d'exécuter leur obligation légale prévue aux paragraphes 106.2(2) et (10) du *Code criminel* du Canada [S.R.C. 1970, chap. C-34 (abrogés et remplacés par S.C. 1976-77, chap. 53, art. 3)], et de délivrer un permis autorisant le requérant à porter une arme à autorisation restreinte dans tout le Canada, dans l'exercice de ses fonctions d'inspecteur de sécurité pour Brinks Canada Limited.

Les paragraphes applicables du *Code criminel* du Canada sont ainsi rédigés:

106.2 (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

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.

(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 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.

The petitioner, while employed as an armoured truck employee of Brinks, was permitted to carry a restricted weapon within the Province of Ontario. On June 15, 1981, he was promoted to his present position of security inspector which requires him to travel across Canada to visit Brinks' thirty-seven branches. He applied (through his supervisor, Director of Security, Fred Meitin) for, and was granted, a Canada-wide permit to carry his restricted weapon, a Colt revolver. The one-year permit expired on November 27, 1982. On November 30, 1982, Meitin applied to have the petitioner's permit reissued for the following year in order to carry out the same functions. By letter dated February 18, 1983, signed by Assistant

est en droit de la posséder; il 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

a) pour protéger des vies;

b) pour son travail ou occupation légitime;

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

d) pour s'en servir dans le tir à la cible conformément aux conditions annexées au permis.

d

(10) Aucun permis n'est valide hors 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, aux fins 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 utilisées 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; ou

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.

Lorsqu'il était employé de Brinks à bord d'un camion blindé, le requérant possédait un permis de porter une arme à autorisation restreinte valide dans la province de l'Ontario. Le 15 juin 1981, il a été promu inspecteur de sécurité, poste qu'il occupe actuellement et qui l'oblige à voyager dans tout le Canada pour visiter les trente-sept succursales de Brinks. Il a demandé (par l'entremise de son surveillant, Fred Meitin, directeur de la sécurité) et a obtenu un permis, valide pour tout le Canada, l'autorisant à porter son arme à autorisation restreinte, un revolver Colt. Le permis d'un an a expiré le 27 novembre 1982. Le 30 novembre 1982, Meitin a demandé le renouvellement du permis du requérant pour l'année suivante afin que

Commissioner Headrick, the application was denied, as follows:

Please be advised that due to the fact that the issuance of this permit has not been recommended by Mr. TURENKO'S Local Registrar of Firearms, The Chief of Police, Metropolitan Toronto Police Force, I regret therefore that I will not issue him with the requested permit.

On March 2, 1983, Meitin wrote to the Chief of Police of Metro Toronto requesting to be advised of the "reasons" behind his refusal to recommend the issuance of the permit to the petitioner. On March 15, 1983, he was advised as follows by Deputy Chief Noble of the following "reason":

Ontario Provincial policy does not allow private investigators or security type persons, out of uniform, to carry restricted weapons.

Mr. Turenko's actual duties do not call for him to be in uniform and is therefore a contravention of the Provincial policy.

In an affidavit dated July 5, 1983, Assistant Commissioner Headrick asserts that the negative recommendation of the local registrar of firearms (the Metro Chief of Police) was based on two distinct grounds:

(a) Mr. Turenko was to perform his duties out of uniform which is contrary to Ontario Provincial policy and (b) Mr. Turenko's duties are that of a plainclothes investigator on surveillance of Brinks Canada Limited vehicles, which does not warrant the carrying of concealed restricted weapons.

Pursuant to further correspondence, motions to this Court, and the cross-examination of the Assistant Commissioner upon his affidavit, several documents were produced including two internal memos. A memo dated May 25, 1983 from the Assistant Commissioner to his immediate superior, the Deputy Commissioner, recommends the issuance of the permit on the ground that "this request for a Canada-wide permit to carry is controversial" and that "Ontario is the only province with this policy requiring the wearing of uniform". A second memo, dated June 6, 1983 from the Deputy Commissioner to the Commissioner "strongly" recommends that the permit be issued "as you have the statutory authority to do so and you do not violate any provincial statutes". The memo goes on to state that "the Ontario provincial firearms officer has already issued four provincial

ce dernier exécute les mêmes fonctions. Par lettre en date du 18 février 1983 et portant la signature du commissaire adjoint Headrick, la demande a été rejetée dans les termes suivants:

<sup>a</sup> [TRADUCTION] Étant donné que la délivrance de ce permis n'a pas été recommandée par le registraire local d'armes à feu de M. TURENKO, le chef de police, corps de police de la Communauté urbaine de Toronto, je regrette de ne pouvoir lui délivrer le permis demandé.

<sup>b</sup> Le 2 mars 1983, Meitin a écrit au chef de police de la Communauté urbaine de Toronto, demandant à être informé des [TRADUCTION] «motifs» de son refus de recommander la délivrance du permis au requérant. Le 15 mars 1983, le sous-chef Noble l'a avisé du «motif» suivant:

[TRADUCTION] La politique provinciale de l'Ontario n'autorise pas les détectives privés ou les agents de sécurité à porter des armes à autorisation restreinte lorsqu'ils sont habillés en civil.

<sup>d</sup> Les fonctions actuelles de M. Turenko ne l'obligent pas à porter un uniforme, et cela va à l'encontre de la politique provinciale.

Dans un affidavit en date du 5 juillet 1983, le commissaire adjoint Headrick affirme que le refus du registraire local d'armes à feu (le chef de police de la communauté urbaine de Toronto) reposait sur deux motifs distincts:

[TRADUCTION] a) M. Turenko devait exercer ses fonctions habillé en civil, ce qui est contraire à la politique provinciale de l'Ontario et b) les fonctions de M. Turenko sont celles d'un enquêteur en civil contrôlant les voitures de Brinks Canada Limited, ce qui ne justifie pas le port d'armes à autorisation restreinte dissimulées.

<sup>g</sup> Par suite d'autres lettres, des requêtes introduites devant cette Cour et du contre-interrogatoire du commissaire adjoint sur son affidavit, plusieurs documents ont été produits, notamment deux notes de service internes. Dans une note datée du 25 mai 1983 et adressée à son supérieur immédiat, le sous-commissaire, le commissaire adjoint recommande la délivrance du permis au motif que [TRADUCTION] «cette demande de permis de port d'armes valide pour tout le Canada est controversée», et que [TRADUCTION] «l'Ontario est la seule province qui a adopté cette politique exigeant le port d'un uniforme». Une deuxième note, en date du 6 juin 1983 et adressée par le sous-commissaire au commissaire recommande [TRADUCTION] «fortement» que le permis soit délivré [TRADUCTION] «puisque vous tenez de la loi le pouvoir de le faire et que vous ne violez aucune loi provinciale». Cette

permits to individuals not in uniform which is contrary to their own policy”.

In his affidavit, dated September 15, 1983, Commissioner Simmonds states that he “had occasion to review the decision taken” by Assistant Commissioner Headrick on February 18, 1983 and that his decision “is to decline issuance of the requested permit”. A copy of that decision is attached to the affidavit and bears the same date, September 15, 1983.

In that letter addressed to the petitioner himself the Commissioner reviews the situation and states that in his opinion “there are insufficient grounds to justify” the permit. He goes on to state that the petitioner’s “main duties are that of surveillance and the reporting of any suspicious individuals or situations to the local police”. He explains to the petitioner that he is not personally exposed to violence in the event of an armed robbery “unless you choose to intervene”. The Commissioner concludes that “the only instance where I feel you may require the carrying of a firearm is when you are engaged in transporting highly valuable items (such permits can be requested from the provinces)”. There is no explanation as to why, under the same circumstances, the petitioner was issued a Canada-wide permit the previous year.

The actual duties performed by the petitioner are described in his own affidavit as follows: he is required to be constantly in and around areas where large sums of money are transported, with a high risk to his life. He accompanies local staff during the opening of Brinks’ vaults in the morning and the closing at the end of the day and must carry out searches for hidden armed robbers on the premises. He is dressed in civilian clothes so as to remain unidentified as he observes any suspicious individuals in the area while armoured trucks pick up and deliver the valuables. At six foot seven inches and 270 pounds, he is detected on sight by Brinks’ armoured truck employees, yet unknown to prospective bank robbers. He is called upon to stand very close to the loading and unloading of armoured trucks so as to intervene, if necessary, to

note ajoute que [TRADUCTION] «le préposé provincial aux armes à feu de l’Ontario a déjà délivré quatre permis provinciaux à des particuliers qui ne portent pas d’uniforme, ce qui contrevient à leur propre politique».

Dans son affidavit du 15 septembre 1983, le commissaire Simmonds expose qu’il [TRADUCTION] «a eu l’occasion d’examiner la décision prise» par le commissaire adjoint Headrick le 18 février 1983, et que sa décision [TRADUCTION] «est de ne pas délivrer le permis demandé. Une copie de cette décision est jointe à l’affidavit et porte la même date, soit le 15 septembre 1983.

Dans la lettre adressée au requérant lui-même, le commissaire examine la situation et dit qu’à son avis, [TRADUCTION] «il n’existe pas de motifs suffisants pour justifier» le permis. Il ajoute que [TRADUCTION] «les principales fonctions du requérant consistent à faire de la surveillance et à signaler les situations et les individus suspects à la police locale». Il explique ensuite au requérant qu’il ne s’expose pas personnellement à la violence dans le cas d’un vol à main armée [TRADUCTION] «à moins que vous ne choisissiez d’intervenir». Le commissaire conclut que [TRADUCTION] «le seul cas où, d’après moi, vous puissiez avoir besoin de porter une arme à feu est lorsque vous transportez des articles très précieux (on peut obtenir ces permis des provinces)». On ne donne nullement la raison pour laquelle, dans les mêmes circonstances, le requérant a obtenu l’année précédente un permis de port d’armes valide dans tout le Canada.

Les vraies fonctions du requérant sont décrites en ces termes dans son propre affidavit: il est constamment tenu d’être présent là où on transporte de grosses sommes d’argent, ce qui comporte un grand risque pour sa vie. Il accompagne le personnel local pour l’ouverture des chambres fortes de Brinks le matin et la fermeture de celles-ci à la fin de la journée et doit effectuer des fouilles afin de s’assurer que des voleurs armés ne sont pas cachés dans les lieux. Il est en civil pour rester incognito lorsqu’il observe les individus suspects qui se trouvent aux alentours au moment où les camions blindés reçoivent et livrent des objets précieux. Mesurant six pieds sept pouces et pesant 270 livres, il est reconnu à première vue par les employés de Brinks travaillant à bord de camions blindés, mais pas par d’éventuels voleurs de

protect the lives of Brinks' uniformed guards. He has made himself competent in the handling of his restricted weapon and has taken hand-gun courses. In fact, he is more competent now than when he obtained his first Canada-wide permit, as he has since successfully completed a combat hand-gun course for which he received a diploma on August 20, 1982.

The *Criminal Code* of Canada provides no appeal from a refusal to grant an application for a permit to carry a restricted weapon valid Canada-wide. Consequently, *mandamus* is the appropriate remedy if this Court decides that there is a legally enforceable duty upon the Commissioner, or a person designated by him for that purpose, to issue the permit and that he failed to do so.

Counsel for the respondents referred me to my own decision in *Maple Lodge Farms Limited v. Government of Canada et al.*<sup>1</sup> wherein I refused to issue a *mandamus* ordering the Minister to grant a supplementary import permit allowing the applicant to import more chickens than allowed under the global import quota under the Import Control List. I found that the Minister under the *Export and Import Permits Act* [R.S.C. 1970, c. E-17] had the discretion to issue, or not to issue, the permit and that it was not for the Court to order him to do otherwise, unless his decision was "unreasonable or tainted with bad faith". My decision was confirmed by the Court of Appeal<sup>2</sup> which held that the word "may" in section 8 of the Act was to be construed as permissive, unless the context indicated a contrary intention. That decision found favour with the Supreme Court of Canada<sup>3</sup> which held that

Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon

<sup>1</sup> [1980] 2 F.C. 458 [T.D.].

<sup>2</sup> [1981] 1 F.C. 500 [C.A.].

<sup>3</sup> [[1982] 2 S.C.R. 2 at pp. 7-8]; 44 N.R. 354, McIntyre J.

banque. On lui demande de se trouver tout près du lieu de chargement et de déchargement de camions blindés pour intervenir le cas échéant afin de protéger la vie des agents de Brinks qui portent l'uniforme. Il s'est exercé à se servir de son arme à autorisation restreinte, et a suivi des cours d'armes à feu de poing. En fait, il est maintenant plus compétent qu'au moment où il a obtenu son premier permis valide dans tout le territoire canadien, ayant suivi avec succès un cours d'armes de poing et de combat, et il a obtenu un diplôme le 20 août 1982.

Le *Code criminel* du Canada ne prévoit pas d'appel du rejet d'une demande de permis de port d'une arme à autorisation restreinte valide dans tout le territoire canadien. Par conséquent, le bref de *mandamus* est le recours approprié si cette Cour décide que le commissaire, ou une personne désignée par lui à cette fin, est légalement tenu de délivrer le permis, et qu'il ne l'a pas fait.

L'avocat des intimés m'a renvoyé à ma propre décision rendue dans l'affaire *Maple Lodge Farms Limited c. Le gouvernement du Canada et autre*<sup>1</sup>, où j'ai refusé de délivrer un bref de *mandamus* enjoignant au Ministre d'accorder à la requérante une licence supplémentaire en vue de lui permettre d'importer une plus grande quantité de poulets que la quantité autorisée par le quota d'importation prévue par la liste de marchandises d'importation contrôlée. J'ai conclu qu'en vertu de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* [S.R.C. 1970, chap. E-17], le Ministre avait le pouvoir discrétionnaire de délivrer ou de ne pas délivrer le permis, et que la Cour n'avait pas à intervenir pour lui enjoindre d'agir autrement, à moins que sa décision ne soit «déraisonnable ou qu'elle ait été prise de mauvaise foi». Ma décision a été confirmée par la Cour d'appel<sup>2</sup>, qui a jugé que le mot «peut» figurant à l'article 8 de la Loi devait s'interpréter comme exprimant une faculté, à moins que le contexte n'indique une intention contraire. Cet arrêt a été confirmé par la Cour suprême du Canada<sup>3</sup>, qui a décidé que:

Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des

<sup>1</sup> [1980] 2 C.F. 458 [1<sup>re</sup> inst.].

<sup>2</sup> [1981] 1 C.F. 500 [C.A.].

<sup>3</sup> [[1982] 2 R.C.S. 2 aux pp. 7 et 8]; 44 N.R. 354, juge McIntyre.

considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

It was not established in the *Maple Lodge* case that the Minister had relied on extraneous considerations or had otherwise misdirected himself. We are not dealing here with a complex administrative procedure, such as contemplated by the *Export and Import Permits Act*, a matter better left to the discretion of the Minister and the administration of his officials, but with a very precise subsection of the *Criminal Code* of Canada authorizing the issue of a permit under very precise and simple criteria. Moreover, this Court has already decided that the Commissioner does not enjoy an unfettered or arbitrary discretion under subsection 106.2(2) of the *Criminal Code* of Canada. In *Martinoff et al. v. Gossen, et al.*,<sup>4</sup> my brother Collier, addressing himself to the predecessor provision, had this to say [at page 660]:

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), then, as I see it, the Commissioner has a compellable duty to issue one. The general principles are set out in *S. A. de Smith* (earlier cited) at page 485:

The last phrase of de Smith's quotation [at page 661] bears reproduction:

Hence where an authority has misconceived or misapplied its discretionary powers by exercising them for an improper purpose, or capriciously, or on the basis of irrelevant considerations or without regard to relevant considerations, it will be deemed to have failed to exercise its discretion or jurisdiction at all or to have failed to hear and determine according to law, and mandamus may issue to compel it to act in accordance with the law.

It seems to me that Parliament has conferred a discretion upon the Commissioner, and other persons designated, with the intention that the discretion be used to promote the restricted weapons policy outlined in the *Criminal Code* of Canada. The discretion is far from being absolute. It is circumscribed by the plain language of subsection 106.2(2). Where an applicant brings himself within the requirements of the subsection, he ought not to be deprived of the use of the restricted weapon which he needs to protect his life and the life of others in connection with his lawful

considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

Il n'a pas été établi dans l'affaire *Maple Lodge* que le Ministre s'était fondé sur des considérations étrangères ou avait, sous d'autres rapports, commis une erreur quelconque. En l'espèce, il ne s'agit pas d'une procédure administrative complexe comme celle prévue par la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation*, question qu'il vaut mieux laisser à la discrétion du Ministre et à la gestion de ses fonctionnaires, mais d'un paragraphe très précis du *Code criminel* du Canada autorisant la délivrance d'un permis selon des critères très précis et très simples. D'ailleurs, cette Cour a déjà décidé que le commissaire ne jouit pas, sous le régime du paragraphe 106.2(2) du *Code criminel* du Canada, d'un pouvoir absolu ou arbitraire. Dans l'affaire *Martinoff et autre c. Gossen, et autres*<sup>4</sup>, mon collègue le juge Collier dit ceci au sujet de l'ancienne disposition [à la page 660]:

A 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 traité de *S. A. de Smith* (*op.cit.*) énonce, à la page 485, les principes généraux en la matière:

Voici la dernière phrase de l'extrait de l'ouvrage de de Smith [à la page 661]:

[TRADUCTION] Ainsi, lorsqu'une autorité investie d'un pouvoir discrétionnaire le conçoit ou l'applique mal en l'exerçant soit dans un but illégitime, soit d'une manière capricieuse, soit en se fondant sur des considérations n'ayant aucun rapport avec l'affaire, soit en ignorant les considérations pertinentes, on peut dire qu'elle a failli complètement à son devoir d'exercer son pouvoir discrétionnaire ou sa compétence ou encore qu'elle n'a pas entendu et jugé selon la loi et, de ce fait, un bref de mandamus peut être décerné pour l'obliger à s'acquitter de ses fonctions conformément à la loi.

Il me semble que le Parlement a conféré un pouvoir discrétionnaire au commissaire et à d'autres personnes désignées dans l'intention que ce pouvoir discrétionnaire soit utilisé pour promouvoir la politique des armes à autorisation restreinte exposée à grands traits dans le *Code criminel* du Canada. Ce pouvoir discrétionnaire est loin d'être absolu. Il est circonscrit par les termes clairs du paragraphe 106.2(2). Lorsqu'un requérant satisfait aux exigences de ce paragraphe, on ne devrait pas le priver de l'usage de l'arme à autorisation restreinte dont il a besoin pour protéger sa vie et la

<sup>4</sup> [1979] 1 F.C. 652 [T.D.].

<sup>4</sup> [1979] 1 C.F. 652 [1<sup>re</sup> inst.].

occupation. The *Criminal Code* of Canada does not prescribe that the issuance of such a permit be limited to applicants wearing uniforms.

In *Walker v. Gagnon et al.*,<sup>5</sup> my colleague Walsh J. issued a *mandamus* ordering the registrar of firearms for the Province of Quebec to endorse the petitioner's application and perform the acts outlined in subparagraphs 98(2)(b)(i)(ii) and (iii) of the *Criminal Code* of Canada. He held that the officer had no authority to submit the petitioner to fingerprinting and photography in the absence of specific legal provisions to that effect in the *Criminal Code* of Canada.

On December 1, 1982, a new policy regarding the issuance of Canada-wide permits was adopted by the Royal Canadian Mounted Police. The policy states that such permits will only be issued to four classes of individuals. The first two classes include persons who may encounter wild animals or who are in the business of selling restricted weapons. The two paragraphs dealing with the other two classes of persons, and the remainder of the policy, bear reproduction:

(C) Persons whose lawful profession or occupation (i.e. security guard) are responsible for the security of highly valued negotiable materials or attractive items and are required to travel interprovincially, or

(D) Persons who can show that they have been subjected to violence, or that they can reasonably expect to encounter violence when;

(i) carrying out their lawful profession, occupation or private affairs, or

(ii) protecting the lives of others.

Persons requesting permits under (A), (C) or (D), as noted above, will be required to show proficiency in the proper use, handling and care of restricted weapons and the weapon to be carried must be registered to the applicant.

Issuance must be recommended by a provincial authority, (i.e. Local Registrar of Firearms). Additionally, applications under (D) must be accompanied by a written recommendation from the Chief of Police in the area in which the applicant resides, strongly supporting issuance.

The foregoing are to be considered only as basic guidelines for the issuance of Permits to Carry, as each request will be individually considered on its own merits by the Commissioner,

vie des autres dans le cadre de son occupation légitime. Le *Code criminel* du Canada ne prévoit pas que la délivrance d'un tel permis est limitée aux requérants portant un uniforme.

<sup>a</sup> Dans l'affaire *Walker c. Gagnon et autre.*<sup>5</sup>, mon collègue le juge Walsh a délivré un bref de *mandamus* enjoignant au registraire d'armes à feu de la province de Québec de viser la demande du requérant et de prendre les mesures prévues aux alinéas 98(2)b(i),(ii) et (iii) du *Code criminel* du Canada. Il a décidé que l'agent n'avait nullement le pouvoir d'exiger du requérant qu'il se soumette à la prise d'empreintes digitales et de photographies en l'absence de dispositions expresses à cet effet dans le *Code criminel* du Canada.

<sup>d</sup> Le 1<sup>er</sup> décembre 1982, la Gendarmerie royale du Canada a adopté une nouvelle politique concernant la délivrance des permis valides dans tout le territoire canadien. Il y est exposé que ces permis ne seront délivrés qu'à quatre catégories de personnes. Les deux premières catégories comprennent des personnes susceptibles d'affronter des bêtes sauvages ou qui vendent des armes à autorisation restreinte. Les deux paragraphes portant sur les deux autres catégories de personnes et le reste de cette politique sont reproduits ci-dessous:

[TRADUCTION] C) Les personnes qui sont responsables, dans leur travail ou occupation légitime (c.-à-d. les agents de sécurité), de la sécurité d'effets négociables de très grande valeur ou d'articles attrayants et qui doivent voyager dans plusieurs provinces, ou

<sup>e</sup> D) Les personnes qui peuvent démontrer qu'elles ont dû faire face à la violence, ou qu'elles peuvent raisonnablement s'attendre à être exposées à la violence:

(i) dans leur travail, occupation ou affaires personnelles légitimes, ou

(ii) dans la protection de la vie d'autrui.

<sup>f</sup> Les personnes visées aux paragraphes A), C) ou D) qui demandent des permis devront faire preuve d'aptitude dans l'utilisation, la manipulation et la conservation d'armes à autorisation restreinte, et l'arme qui sera portée doit être enregistrée au nom du requérant.

<sup>h</sup> La délivrance doit être recommandée par une autorité provinciale (c.-à-d. le registraire local d'armes à feu). De plus, les demandes faites par des personnes relevant de la catégorie D) doivent être accompagnées d'une recommandation écrite du chef de police de la région où réside le requérant; il doit s'agir d'un soutien ferme en faveur de la délivrance.

<sup>i</sup> Ce qui précède doit être considéré uniquement comme des directives de base pour la délivrance des permis de port d'armes, puisque le commissaire ou son délégué examinera séparément

<sup>5</sup> [[1976] 2 F.C. 155]; 30 C.C.C. (2d) 177 [T.D.].

<sup>5</sup> [[1976] 2 C.F. 155]; 30 C.C.C. (2d) 177 [1<sup>re</sup> inst.].



or his delegate, and issued under authority of Section 106.2(1) of the Criminal Code.

Thus, even the new policy does not refer to the wearing of a uniform as a qualifying criterion. The policy extrapolates from the provisions of the *Criminal Code* of Canada and spells out that persons whose lawful occupations connote responsibility for highly valued items, and are required to travel interprovincially, are individuals who do qualify. Also persons who can reasonably expect to encounter violence in the course of their occupation, or in protecting the lives of others, do qualify under the policy. If the petitioner does not belong to classes (C) and (D), who does?

The decision in *Padfield and others v. Minister of Agriculture et al.*<sup>6</sup> (applied in *Landreville v. The Queen*<sup>7</sup>) is authority for the proposition that the Court must protect those individuals who are aggrieved when persons in authority have failed to exercise their discretion according to the policy of the legislation providing the discretion. Lord Upjohn (at page 717) adopted the convenient classification of Lord Parker C.J. I will do likewise.

The Minister in exercising his powers and duties conferred on him by statute can only be controlled by a prerogative order which will only issue if he acts unlawfully. Unlawful behaviour by the Minister may be stated with sufficient accuracy for the purposes of the present appeal (and here I adopt the classification of LORD PARKER, C.J., in the divisional court): (a) by an outright refusal to consider the relevant matter, or (b) by misdirecting himself in point of law, or (c) by taking into account some wholly irrelevant or extraneous consideration, or (d) by wholly omitting to take into account a relevant consideration. There is ample authority for these propositions which were not challenged in argument.

In my view, the Assistant Commissioner failed, firstly to consider relevant matters, namely that the applicant's [petitioner's] function is to protect lives and valuables in connection with his lawful occupation. Secondly, he misdirected himself by failing to apply the criteria provided by the *Criminal Code* of Canada and the policy guidelines. Thirdly, he took into account a wholly extraneous consideration, the obligation to wear a uniform.

<sup>6</sup> [1968] 1 All E.R. 694 [H.L.].

<sup>7</sup> [1981] 1 F.C. 15 [T.D.].

ment le bien-fondé de chaque demande, et que la délivrance sera faite conformément au paragraphe 106.2(1) du Code criminel.

Ainsi donc, même la nouvelle politique ne mentionne pas le port d'un uniforme comme critère d'admissibilité. Elle extrapole à partir des dispositions du *Code criminel* du Canada et prévoit que les personnes dont les occupations légitimes comportent la responsabilité du transport d'articles très précieux et qui sont tenues de voyager entre les provinces sont admissibles. Les personnes qui peuvent raisonnablement s'attendre à devoir faire face à la violence dans l'exercice de leurs fonctions ou pour protéger la vie d'autrui sont également admissibles en vertu de la politique. Si le requérant n'appartient pas aux catégories C) et D), qui donc y appartiendrait?

D'après la décision rendue dans l'affaire *Padfield and others v. Minister of Agriculture et al.*<sup>6</sup> (appliquée dans l'affaire *Landreville c. La Reine*<sup>7</sup>), la Cour doit protéger les personnes qui sont lésées lorsque ceux qui détiennent le pouvoir n'ont pas fait usage de leur pouvoir discrétionnaire conformément à la politique de la loi conférant ce dernier. Lord Upjohn (à la page 717) a adopté la classification commode faite par le lord juge en chef Parker. J'en ferai autant.

[TRADUCTION] L'ordonnance de prérogative est le seul moyen de soumettre le Ministre, dans l'exercice des pouvoirs et fonctions qu'il tient de la loi, à un contrôle judiciaire, ordonnance qui ne sera délivrée que s'il agit illégalement. Aux fins du présent appel, on peut dire avec assez de précision qu'une conduite illégale du Ministre (et j'adopte ici la classification adoptée par le LORD PARKER, juge en chef, de la cour divisionnaire) consiste: a) à refuser catégoriquement d'examiner la question pertinente; b) à commettre une erreur sur un point de droit; c) à tenir compte d'un facteur complètement inapproprié ou étranger; ou d) à omettre entièrement de tenir compte d'une considération appropriée. Une abondante jurisprudence était ces propositions qui n'ont pas été contestées au cours du débat.

À mon avis, le commissaire adjoint a, premièrement, omis d'examiner des éléments pertinents, savoir que la fonction du requérant consiste à protéger des vies et des objets précieux dans le cadre de son occupation légitime. Deuxièmement, il a commis une erreur en omettant d'appliquer les critères prévus par le *Code criminel* du Canada et les directives sur la politique adoptée. Troisièmement, il s'est fondé sur une considération entière-

<sup>6</sup> [1968] 1 All E.R. 694 [H.L.].

<sup>7</sup> [1981] 1 C.F. 15 [1<sup>re</sup> inst.].

Fourthly, he omitted to take into account the nature of the occupation of the applicant and the necessity for his own protection, and for the protection of others, to carry the restricted weapon throughout Canada.

When the Assistant Commissioner recommended in his memo of May 25, 1983, that the permit be issued, he still had full authority to award such permit, having been designated by the Commissioner in his capacity as Director, Laboratories and Identification Services as a member of a class of persons to issue permits under subsection 106.2(1) of the *Criminal Code* of Canada. (He left that position on June 1, 1983.) One week before his departure he recommended the issuance of such permit, but failed to do so. Where such power is conferred and duty imposed, the power may be exercised and the duty shall be performed when the occasion arises.<sup>8</sup> Having expressed the desire to do what he was expressly authorized to do, he ought to have done it. Of course, he is no longer compellable to exercise his former statutory duty.

It seems obvious to me that the Assistant Commissioner's decision of February 18, 1983 denying the permit was based on the Ontario requirement for a uniform, a consideration extraneous to the *Criminal Code* of Canada. That decision cannot stand. His recommendation of May 25, 1983 to issue the permit was not carried out. And there are no provisions in the *Criminal Code* of Canada authorizing the Commissioner "to review the decision" already made by the Assistant Commissioner—a person designated to issue such permit—and to add other grounds to justify the decision.

A writ of *mandamus* will therefore issue ordering the Commissioner to issue a permit to the petitioner under subsection 106.2(2) of the *Criminal Code* of Canada to carry a restricted weapon Canada-wide while in the execution of his duties as security inspector for Brinks Canada Limited.

<sup>8</sup> See *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 26.

ment étrangère, savoir l'obligation de porter un uniforme. En dernier lieu, il a omis de tenir compte de la nature de l'occupation du requérant et de la nécessité, pour sa propre protection et la protection d'autres personnes, de porter, dans tout le Canada, l'arme à autorisation restreinte.

Lorsque le commissaire adjoint a recommandé, dans sa note du 25 mai 1983, la délivrance du permis, il avait encore le plein pouvoir d'accorder un tel permis, ayant été désigné par le commissaire en sa qualité de directeur des Services de l'identité et des laboratoires judiciaires comme membre d'une catégorie de personnes habilitées à délivrer des permis sous le régime du paragraphe 106.2(1) du *Code criminel* du Canada. (Le 1<sup>er</sup> juin 1983, il a quitté ce poste.) Une semaine avant son départ, il a recommandé la délivrance d'un tel permis, mais a omis de le faire. Quand un tel pouvoir est conféré ou un devoir imposé, le pouvoir peut être exercé et le devoir doit être accompli selon les circonstances<sup>8</sup>. Ayant exprimé le désir de faire ce qu'il était expressément autorisé à faire, il aurait dû accomplir cet acte. Bien entendu, il n'est plus possible de le forcer à exercer une fonction prévue par la loi qui lui était autrefois attribuée.

À mon avis, il est évident que le commissaire adjoint, en refusant le permis le 18 février 1983, se fondait sur l'exigence du port d'un uniforme imposée par l'Ontario, condition étrangère au *Code criminel* du Canada. Cette décision ne saurait être confirmée. Sa recommandation, en date du 25 mai 1983, de délivrer le permis n'a pas été suivie. Le *Code criminel* du Canada n'autorise aucunement le commissaire à [TRADUCTION] «examiner la décision» déjà prise par le commissaire adjoint—personne nommée pour délivrer un tel permis—et à donner d'autres motifs pour justifier la décision.

Il sera donc décerné un bref de *mandamus* ordonnant au commissaire de délivrer au requérant, sous le régime du paragraphe 106.2(2) du *Code criminel* du Canada, un permis l'autorisant à porter dans tout le territoire canadien une arme à autorisation restreinte dans l'exercice de ses fonctions d'inspecteur de sécurité de Brinks Canada Limited.

<sup>8</sup> Voir la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, chap. I-23, art. 26.

ORDER

A writ of *mandamus* shall hereby issue ordering the respondent Commissioner to exercise his statutory duty under subsection 106.2(2) of the *Criminal Code* of Canada and to issue a permit to the petitioner authorizing him to carry a restricted weapon Canada-wide while in the execution of his duties as security inspector for Brinks Canada Limited. Costs to the petitioner.

ORDONNANCE

La Cour ordonne la délivrance d'un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire intimé de s'acquitter de son obligation légale prévue au paragraphe 106.2(2) du *Code criminel* du Canada, et de délivrer au requérant un permis l'autorisant à porter dans tout le Canada une arme à autorisation restreinte dans l'exercice de ses fonctions d'inspecteur de sécurité de Brinks Canada Limited. Les dépens sont adjugés au requérant.