

T-1116-78

T-1116-78

Henri Lemyre (Plaintiff)**Henri Lemyre (Demandeur)**

v.

c.

Sergeant Jacques Trudel and Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (Defendants)**Le sergent Jacques Trudel et le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (Défendeurs)**

Trial Division, Marceau J.—Montreal, April 17; Ottawa, May 16, 1978.

Division de première instance, le juge Marceau—
b Montréal le 17 avril; Ottawa, le 16 mai 1978.

Prerogative writs — Mandamus — Firearms permit — Restricted weapon reclassified "prohibited" on coming into force of Criminal Code amendment — Application for permit made prior to amendment's effective date, but not issued by that date — Whether or not mandamus can lie to force issuance of permit pursuant to law in force when application made — Criminal Code, R.S.C. 1970, c. C-34, s. 82(1) as amended by S.C. 1976-77, c. 53, s. 3 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 35.

Brefs de prérogative — Mandamus — Permis d'armes à feu — Arme à autorisation restreinte devenue «prohibée» par suite de l'entrée en vigueur d'un article modifiant le Code criminel — Demande visant l'obtention d'un permis encore à l'étude à la date de l'entrée en vigueur de la modification, bien que présentée avant — Un bref de mandamus peut-il être décerné pour forcer l'émission du permis conformément à la loi en vigueur au moment de la présentation de la demande? — Code criminel, S.R.C. 1970, c. C-34, art. 82(1) dans sa forme modifiée par S.C. 1976-77, c. 53, art. 3 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 35.

An application for registration of a restricted weapon, submitted in November 1977, had not been approved by January 1, 1978, when new legislation reclassified the type of weapon as prohibited, unless the weapon was part of a *bona fide* gun collection and had been previously registered. This application is for a writ of *mandamus* to compel the Commissioner of the RCMP and the Local Registrar of Firearms to issue plaintiff-applicant, a firearms collector, a carriage permit and a transport permit for his automatic weapon.

Une demande d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte présentée en novembre 1977, n'avait pas encore, au 1^{er} janvier 1978, été approuvée. Or, aux termes d'une nouvelle loi en vigueur à cette date, ce type d'arme devenait prohibé sauf les armes faisant partie de la collection d'un véritable collectionneur d'armes à feu et enregistrées avant la date d'entrée en vigueur de l'article. La demande en cause vise l'émission d'un bref de *mandamus* qui enjoindrait au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada et au registraire local d'armes à feu d'émettre au demandeur-requérant, un collectionneur d'armes à feu, un permis de possession et un permis de transport d'une arme automatique.

Held, the application is dismissed. Plaintiff-applicant cannot maintain that he had an acquired right to possess his weapon, since without the permit and certificate, such possession was quite simply prohibited. There was no positive right existing independently, with which well-defined prerogatives were associated. The application simply called on the Commissioner to exercise the power conferred on him by the Act to issue a certificate and ceased to have any object from the time that power ceased to exist. The application itself cannot preserve in the Commissioner a power which may only proceed from the Act.

Arrêt: la demande est rejetée. Le demandeur-requérant ne peut prétendre avoir un droit acquis à la possession de son arme, puisque cette possession, sans permis et certificat, était tout simplement prohibée. Ce n'est pas là un droit positif qui existe en lui-même et auquel sont attachées des prérogatives définies. La demande exigeait seulement du Commissaire qu'il exerce ce pouvoir que la Loi lui donnait de délivrer un certificat; elle n'a plus d'objet à compter du moment où le pouvoir d'émettre le certificat n'existe plus. La demande en elle-même ne saurait maintenir dans la personne du Commissaire un pouvoir qui ne saurait venir que de la Loi.

City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto [1926] A.C. 81, applied. *Canadian Petrofina Ltd. v. P. R. Martin & City of St. Lambert* [1959] S.C.R. 453, applied.

Arrêts appliqués: *City of Toronto c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto* [1926] A.C. 81; *Canadian Petrofina Ltd. c. P. R. Martin & City of St. Lambert* [1959] R.C.S. 453.

APPLICATION.

DEMANDE.

COUNSEL:

AVOCATS:

Henri Lemyre for himself.
S. Marcoux-Paquette for defendants.

Henri Lemyre en son nom personnel.
S. Marcoux-Paquette pour les défendeurs.

SOLICITORS:

Henri Lemyre, Saint Chrysostome, for himself.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MARCEAU J.: This is an application for a writ of *mandamus* enjoining the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police (hereinafter referred to as the Commissioner) and the Local Registrar of Firearms (hereinafter referred to as the Local Registrar) to issue plaintiff-applicant a carriage permit and a transport permit for a Walther MPL 9 mm automatic weapon.

A very rapid review of the principles underlying the legislation on possession of firearms as they relate to the question at bar will serve to place the facts in their legal context and more clearly identify the problem before the Court.

As is well known, the possession of offensive weapons is regulated by the *Criminal Code* (R.S.C. 1970, cc. C-34 and C-35, as amended), sections 82 to 106. These sections have all been extensively revised by a very recent Act, assented to on August 5, 1977 and effective on January 1, 1978 (S.C. 1976-77, c. 53). For our purposes it is not necessary to undertake an examination of all the provisions. What is important is that both pieces of legislation contain the same fundamental distinction and the same regulatory techniques. Certain weapons are classified as "prohibited" and others as "restricted". In principle, anyone who has a prohibited weapon in his possession commits a criminal offence, as does anyone who has a restricted weapon in his possession without being the holder of a permit or registration certificate. The application for a permit and registration of a restricted weapon is made to a Local Registrar, who is himself empowered to issue a permit for a limited and temporary purpose, but must refer the matter to the Commissioner, who is solely responsible for issuing registration certificates. While both pieces of legislation are thus similar in their basic structure, they differ profoundly with regard to their implementing provisions and content. The new legislation seeks to introduce more strict regu-

PROCUREURS:

Henri Lemyre, Saint-Chrysostome, en son nom personnel.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MARCEAU: Il s'agit d'une requête pour l'émission d'un bref de *mandamus* enjoignant au commissaire de la Gendarmerie royale du Canada (ci-après le Commissaire) et au registraire local d'armes à feu pour la province de Québec (ci-après le Registraire local) d'émettre en faveur du demandeur-requérant un permis de possession et un permis de transport d'une arme automatique de type Walther MPL calibre 9 mm.

Un très rapide rappel des lignes directrices de la législation relative à la possession d'armes à feu en autant qu'elles sont pertinentes au problème soulevé permettra de situer les faits dans leur contexte juridique et de faire ressortir plus spontanément le problème mis en cause.

La possession d'armes offensives est réglementée, comme chacun sait, par le *Code criminel* (S.R.C. 1970, cc. C-34, C-35 tels qu'amendés), articles 82 à 106. Ces articles ont tous été profondément remaniés par une loi toute récente sanctionnée le 5 août 1977 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1978 (S.C. 1976-77, c. 53). Il n'est pas nécessaire pour notre propos de s'employer à rendre compte de tous les textes. Ce qu'il faut savoir c'est qu'on retrouve dans les deux législations la même distinction de base et les mêmes techniques de réglementation. Certaines armes sont dites «prohibées», d'autres «à autorisation restreinte». Commet en principe une offense criminelle celui qui a en sa possession une arme prohibée de même que celui qui a en sa possession une arme à autorisation restreinte s'il n'est détenteur d'un permis et d'un certificat d'enregistrement. La demande de permis et d'enregistrement d'une arme à autorisation restreinte se fait à un Registraire local qui a pouvoir d'émettre lui-même un permis à fin limitée et temporaire mais doit référer le tout au Commissaire qui est seul chargé de l'émission des certificats d'enregistrement. Si les deux législations présentent ainsi la même structure de base, elles diffèrent profondément quant à leurs modalités et leur contenu. La nouvelle légis-

lation and, *inter alia*, extends the list of prohibited weapons. Certain weapons that were formerly restricted are henceforth prohibited. This is the case with any weapon "that is capable of firing bullets in rapid succession during one pressure of the trigger", unless at the time the Act came into effect it "was registered as a restricted weapon and formed part of a gun collection in Canada of a *bona fide* gun collector" (section 82(1)). As will have been surmised, the weapon concerned in the proceedings at bar is one of those which thus became prohibited on January 1, 1978.

The facts are straightforward and the respective claims of the parties may be easily stated. The facts relied on by plaintiff-applicant which we need consider are the following. He is a collector of weapons. On November 14, 1977, having purchased the aforementioned weapon from a dealer, he submitted to the Local Registrar an application for registration to authorize him to obtain the weapon and keep it in his possession. On December 4, he received a letter from the Local Registrar notifying him that his application was being considered; however, it was not until March 3 following that he learned, in a letter from the Commissioner, that his application was forwarded to Ottawa only on December 30, and with the notation "Not recommended", that it was accordingly impossible to issue the permit before January, and that since January such permits and registration were no longer possible. Plaintiff-applicant submits that, on the basis of these facts, he is clearly entitled to the relief sought. He argues that on November 14, 1977 the weapon he applied to have registered was merely a restricted weapon; that the Local Registrar had no reason not to proceed on his application without delay, and especially no reason not to forward it to the Commissioner with a favourable recommendation, since there could be no objection to him personally; that he met all the requirements for obtaining a permit, and that the coming into effect of the new Act could not result in depriving him of his right.

Defendant-respondents do not dispute the facts alleged by plaintiff-applicant; they merely present their own version. Accordingly, the Local Registrar undertook to explain, by affidavit, that on

lation a voulu introduire une réglementation plus stricte et a notamment étendu la catégorie des armes prohibées. Certaines armes autrefois à autorisation restreinte sont à l'avenir prohibées. Ainsi en est-il de toutes celles «pouvant tirer rapidement plusieurs balles pendant la durée d'une pression sur la détente» à moins que, lors de l'entrée en vigueur de la Loi, l'arme «était enregistrée comme arme à autorisation restreinte et faisait partie de la collection, au Canada, d'un véritable collectionneur d'armes à feu» (article 82(1)). L'arme dont il s'agit dans les présentes procédures est, on l'a deviné, l'une de celles qui sont ainsi devenues prohibées le 1^{er} janvier 1978.

Les faits sont simples et les prétentions respectives des parties faciles à situer. Les faits invoqués par le demandeur-requérant qu'il faut retenir sont les suivants. Il est un collectionneur d'armes à feu. Le 14 novembre 1977, après avoir acheté l'arme ci-haut décrite d'un marchand, il a adressé au Registraire local une demande d'enregistrement lui permettant d'en prendre et d'en garder possession. Le 4 décembre, il a reçu une lettre du Registraire local lui indiquant que sa demande était sous étude; ce n'est toutefois que le 3 mars suivant que par une lettre du Commissaire il apprit que sa demande avait été transmise à Ottawa le 30 décembre seulement avec mention «non recommandé», que le permis n'avait en conséquence pu être émis avant janvier et que depuis janvier tels permis et enregistrement n'étaient plus possibles. Ces faits, dit le demandeur-requérant, témoignent clairement de son droit au remède demandé. Il soutient que le 14 novembre 1977, l'arme dont il demandait l'enregistrement n'était qu'une arme à autorisation restreinte; que le Registraire local n'avait aucune raison de ne pas viser sa demande sans délai et surtout de ne pas la transmettre au Commissaire avec une recommandation favorable, puisque aucun fait personnel ne pouvait lui être reproché; qu'il remplissait toutes les exigences requises pour l'obtention des permis et que la mise en vigueur de la nouvelle Loi ne saurait lui faire perdre son droit.

Les défendeurs-intimés ne contestent pas les faits invoqués par le demandeur-requérant; tout au plus les situent-ils quant à eux. Le Registraire local s'est en effet employé à expliquer, par affida-

receipt of the application he thought it best to request an opinion from legal counsel to the Quebec Police Force, because no certificate of registration had been issued to an individual for a weapon of this type since 1936; that he had submitted to the Commissioner on December 21 a report setting out the reasons why he felt the application should not be granted; that he had sent this report, prepared in compliance with the provisions of section 98(3) of the *Criminal Code* then in effect, as soon as he had come to a decision as to the type of recommendation he should make, and without in any way seeking to unduly delay handling of the file. Defendant-respondents argue, however, that the application for *mandamus* served on March 15, 1978 is inadmissible because, since January, they no longer have the power to grant the permit and issue the certificate sought by plaintiff-applicant.

It will be seen that this is a problem of conflict of the law at the time, which required reference to section 35 of the *Interpretation Act* (R.S.C. 1970, c. I-23), in particular paragraph (c), which it is well to recall:

35. Where an enactment is repealed in whole or in part, the repeal does not

(c) affect any right, privilege, obligation or liability acquired, accrued, accruing or incurred under the enactment so repealed;

While the principle embodied in section 35 that acquired rights shall continue to exist, or that statutes shall not have a retroactive effect, is easy to understand, the difficulties of application which it presents are well recognized. The only approaches to a solution which the parties were able to suggest to the Court at the hearing (only defendant-respondents were represented by counsel) were those drawn from case law on building permit applications under municipal zoning by-laws (*City of Toronto v. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto* ([1926] A.C. 81); *Canadian Petrofina Limited v. P. R. Martin & City of St. Lambert* ([1959] S.C.R. 453)). It is now well settled law that a property owner has no acquired right that his application for a building permit shall be considered only under the by-law existing at the time the application was submitted, and the issuing of the permit remains subject to new restrictions

vit, que sur réception de la demande il avait jugé à propos de requérir l'avis du conseiller juridique de la Sûreté du Québec, parce que depuis 1936 aucun certificat d'enregistrement d'une arme de ce genre n'avait été émis à un particulier; qu'il avait fait rapport au Commissaire en date du 21 décembre des motifs pour lesquels il jugeait que la demande ne devait pas être accordée; que ce rapport, visant à satisfaire aux exigences de l'article 98(3) du *Code criminel* alors en vigueur, avait été transmis par lui dès qu'il eut pris une décision quant au genre de recommandation à faire et sans d'aucune manière chercher à retarder indûment l'étude du dossier. Les défendeurs-intimés plaident toutefois que la requête en *mandamus* signifiée le 15 mars 1978 est irrecevable parce que depuis janvier ils n'ont plus le pouvoir d'accorder le permis et d'émettre le certificat que le demandeur-requérant a sollicités.

Il s'agit, on le voit, d'un problème de conflit de Loi dans le temps qui met en cause l'article 35 de la *Loi d'interprétation* (S.R.C. 1970, c. I-23) et spécialement son alinéa c) qu'il est bon de rappeler:

35. Lorsqu'un texte législatif est abrogé en tout ou en partie, l'abrogation

c) n'a pas d'effet sur quelque droit, privilège, obligation ou responsabilité acquis, né, naissant ou encouru sous le régime du texte législatif ainsi abrogé;

Le principe du maintien des droits acquis, ou de non-rétroactivité des lois, sanctionné par cet article 35 se comprend aisément mais les difficultés d'application qu'il soulève sont bien connues. Les seuls éléments de solution que les parties ont pu me suggérer à l'audition (seuls les défendeurs-intimés étaient représentés par procureur) furent ceux tirés de la jurisprudence relative aux demandes de permis de construction en vertu des règlements municipaux de zonage (*City of Toronto c. Trustees of the Roman Catholic Separate Schools of Toronto* ([1926] A.C. 81); *Canadian Petrofina Limited c. P. R. Martin & City of St. Lambert* ([1959] R.C.S. 453)). Il est aujourd'hui définitivement établi qu'un propriétaire n'a pas de droit acquis à ce que sa demande d'un permis de construction soit considérée en vertu du seul règlement existant au moment où celle-ci a été soumise, et la délivrance du permis restera sujette aux restrictions nouvelles imposées de bonne foi par modifi-

imposed in good faith by subsequent alteration of the by-law; only actual issuance of the permit will vest in the property owner an absolute right to use his immovable as authorized, his right until that time being merely an uncertain quantity subject to the power of the municipality to determine how it shall be exercised. It is true that this line of authority is not wholly applicable here as the power to determine the conditions on which the permit and the certificate will be issued have never been vested in the Commissioner or the Local Registrar. Nevertheless, my conclusion is the same for the following reasons.

Plaintiff-applicant clearly cannot maintain that he had an acquired right to possess his weapon, since without the permit and certificate such possession was quite simply prohibited. His argument is that he has an acquired right to the certificate. However, this was not a right in the full sense, a positive right existing independently, with which well-defined prerogatives are associated. The object of the application made to the Local Registrar was not the exercise of a right, one, which merely by application that it be recognized could be made an absolute part of plaintiff-applicant's estate. This was simply an application calling on the Commissioner to exercise the power conferred on him by the Act to issue a certificate. Such an application ceases to have any object from the time the power to issue the certificate no longer exists, because the application cannot in itself preserve in the Commissioner a power which may only proceed from the Act. I cannot see how, after January 1, plaintiff-applicant could have retained a right to force the Commissioner to exercise a power which he no longer has. It bears repeating: this action is not one seeking the recognition of a right, it is an action to compel a public official to exercise a duty or a power which was conferred on him by the Act for a time but has since been absolutely withdrawn.

In my view, the application cannot be allowed and will be dismissed. However, in light of the circumstances, it will be dismissed without costs.

cation ultérieure du règlement; seule la délivrance effective du permis investira le propriétaire du droit définitif d'utiliser son immeuble selon l'autorisation accordée, son droit auparavant n'étant qu'un droit incertain soumis au pouvoir de la municipalité d'en déterminer les conditions d'exercice. Cette jurisprudence, il est vrai, est ici d'application fort malaisée, le Commissaire et le Registraire local n'ayant jamais été investis du pouvoir de déterminer les conditions de délivrance du permis et du certificat. Ma conclusion néanmoins est la même pour le motif que voici.

c Le demandeur-requérant ne peut évidemment prétendre avoir un droit acquis à la possession de son arme, puisque cette possession, sans permis et certificat, était tout simplement prohibée. Ce qu'il prétend c'est d'avoir un droit acquis au certificat.
 d Mais ce n'est pas là un droit au sens plein du terme, un droit positif qui existe en lui-même et auquel sont attachées des prérogatives définies. La demande soumise au Registraire local n'avait pas pour objet l'exercice d'un droit, droit qui pouvait par une simple demande visant à le faire reconnaître se fixer définitivement dans le patrimoine du demandeur-requérant. C'était uniquement une demande exigeant du Commissaire qu'il exerce ce pouvoir que la Loi lui donnait de délivrer un certificat. Une telle demande n'a plus d'objet à compter du moment où le pouvoir d'émettre le certificat n'existe plus, car la demande en elle-même ne saurait maintenir dans la personne du Commissaire un pouvoir qui ne saurait venir que de la Loi. Je ne puis voir comment, après le 1^{er} janvier, le demandeur-requérant ait pu conserver la possibilité de forcer le Commissaire à exercer un pouvoir qu'il n'a plus. Il convient de le répéter: il ne s'agit pas ici d'une action visant à la reconnaissance d'un droit, il s'agit d'une action visant à forcer l'exercice par un officier public d'un devoir ou d'un pouvoir que la Loi lui a assigné un certain temps mais lui a depuis définitivement retiré.

i A mon avis, la requête ne saurait être reçue et elle devra être rejetée. Étant donné les circonstances cependant, elle le sera sans frais.