

**IN THE MATTER OF** Section 27(1) of the  
*Judicature Act*, R.S.A. 1980, chapter J-1

**AND IN THE MATTER OF** a Reference by  
the Lieutenant Governor in Council to the  
Court of Appeal of Alberta for hearing and  
consideration of the questions set out in  
Order in Council 461/96 respecting the  
*Firearms Act*, S.C. 1995, chapter 39

The Attorney General for Alberta *Appellant*

v.

The Attorney General of  
Canada *Respondent*

and

The Attorney General for Ontario, the  
Attorney General of Nova Scotia, the  
Attorney General for New Brunswick, the  
Attorney General of Manitoba, the Attorney  
General for Saskatchewan, the Government  
of the Northwest Territories, the Minister of  
Justice for the Government of the Yukon  
Territory, the Federation of Saskatchewan  
Indian Nations, the Coalition of Responsible  
Firearm Owners and Sportsmen (CORFOS),  
the Law-Abiding Unregistered Firearms  
Association (LUFA), the Shooting  
Federation of Canada, the Association pour  
la santé publique du Québec inc., the  
Alberta Council of Women's Shelters,  
CAVEAT, the Fondation des victimes du  
6 décembre contre la violence, the Canadian  
Association for Adolescent Health, the  
Canadian Pediatric Society, the Coalition for  
Gun Control, the Canadian Association of  
Chiefs of Police, the Corporation of the City  
of Toronto, the City of Montreal and the  
City of Winnipeg *Intervenors*

**DANS L'AFFAIRE DU** paragraphe 27(1) de  
la *Judicature Act*, R.S.A. 1980, chapitre J-1

**ET DANS L'AFFAIRE DE** questions  
déférées par le lieutenant gouverneur en  
conseil à la Cour d'appel de l'Alberta dans  
le décret 461/96 relativement à la *Loi sur les  
armes à feu*, L.C. 1995, chapitre 39

Le procureur général de l'Alberta *Appellant*

c.

Le procureur général du Canada *Intimé*

et

Le procureur général de l'Ontario, le  
procureur général de la Nouvelle-Écosse, le  
procureur général du Nouveau-Brunswick,  
le procureur général du Manitoba, le  
procureur général de la Saskatchewan, le  
gouvernement des Territoires du Nord-  
Ouest, le ministre de la Justice du  
gouvernement du Territoire du Yukon, la  
Federation of Saskatchewan Indian Nations,  
la Coalition of Responsible Firearm Owners  
and Sportsmen (CORFOS), la Law-Abiding  
Unregistered Firearms Association (LUFA),  
la Fédération de tir du Canada,  
l'Association pour la santé publique du  
Québec inc., l'Alberta Council of Women's  
Shelters, CAVEAT, la Fondation des  
victimes du 6 décembre contre la violence,  
l'Association canadienne pour la santé des  
adolescents, la Société canadienne de  
pédiatrie, la Coalition for Gun Control,  
l'Association canadienne des chefs de police,  
la Corporation de la cité de Toronto, la  
Ville de Montréal et la Ville de  
Winnipeg *Intervenants*

INDEXED AS: REFERENCE RE *FIREARMS ACT* (CAN.)

Neutral citation: 2000 SCC 31.

File No.: 26933.

2000: February 21, 22; 2000: June 15.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ALBERTA

*Constitutional law — Division of powers — Criminal law power — Firearms — Licensing and registration of ordinary firearms — Whether licensing and registration provisions of Firearms Act intra vires Parliament — Constitution Act, 1867, s. 91(27) — Firearms Act, S.C. 1995, c. 39.*

In 1995, Parliament amended the *Criminal Code* by enacting the *Firearms Act*. The amendments require the holders of all firearms to obtain licences and register their guns. Alberta referred constitutional questions to the Court of Appeal to determine whether the licensing and registration provisions of the *Firearms Act*, as they relate to ordinary firearms, are *intra vires* Parliament. The majority of the Court of Appeal concluded that the Act is a valid exercise of Parliament's criminal law power. Alberta appealed to this Court.

*Held:* The appeal should be dismissed. The impugned provisions of the *Firearms Act* are constitutional.

The *Firearms Act* constitutes a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law. The Act in "pith and substance" is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms. Its purpose is to deter the misuse of firearms, control those given access to guns, and control specific types of weapons. It is aimed at a number of "mischiefs", including the illegal trade in guns, both within Canada and across the border with the United States, and the link between guns and violent crime, suicide, and accidental deaths. The purpose of the *Firearms Act* conforms with the historical public safety focus of all gun control laws. The changes introduced by the Act represent a limited expansion of the pre-existing gun control legislation. The effects of the Act also suggest that its essence is the promotion of

RÉPERTORIÉ: RENVOI RELATIF À LA *LOI SUR LES ARMES À FEU* (CAN.)

Référence neutre: 2000 CSC 31.

N° du greffe: 26933.

2000: 21, 22 février; 2000: 15 juin.

Présents: Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ALBERTA

*Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Compétence en matière de droit criminel — Armes à feu — Permis et enregistrement des armes à feu ordinaires — Les dispositions de la Loi sur les armes à feu relatives aux permis et à l'enregistrement sont-elles de la compétence du Parlement? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27) — Loi sur les armes à feu, L.C. 1995, ch. 39.*

En 1995, le Parlement a modifié le *Code criminel* en adoptant la *Loi sur les armes à feu*. Les modifications obligent tous les détenteurs d'armes à feu à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. L'Alberta a demandé à la Cour d'appel, par renvoi, de déterminer si les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement à l'égard des armes à feu ordinaires sont de la compétence du Parlement. La Cour d'appel a conclu à la majorité que la Loi était un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. L'Alberta fait appel devant notre Cour.

*Arrêt:* Le pourvoi est rejeté. Les dispositions contestées de la *Loi sur les armes à feu* sont constitutionnelles.

L'adoption de la *Loi sur les armes à feu* est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son «caractère véritable», la Loi vise à améliorer la sécurité publique en régissant l'accès aux armes à feu. Elle a pour objectif la dissuasion de l'usage abusif des armes à feu, le contrôle des personnes ayant accès à des armes à feu et le contrôle de types précis d'armes. Elle vise un certain nombre de «maux», notamment le commerce illégal des armes à feu, à l'intérieur du Canada et à l'extérieur avec les États-Unis, et le lien entre les armes à feu et les crimes de violence, les suicides et les morts accidentelles. L'objet de la *Loi sur les armes à feu* correspond à celui de toutes les lois relatives au contrôle des armes à feu qui sont traditionnellement axées sur la sécurité publique. Les modifications

public safety. The criteria for acquiring a licence are concerned with safety. Criminal record checks and background investigations are designed to keep guns out of the hands of those incapable of using them safely. Safety courses ensure that gun owners are qualified.

The *Firearms Act* possesses all three criteria required for a criminal law. Gun control has traditionally been considered valid criminal law because guns are dangerous and pose a risk to public safety. The regulation of guns as dangerous products is a valid purpose within the criminal law power. That purpose is connected to prohibitions backed by penalties.

The *Firearms Act* is not essentially regulatory legislation. The Act's complexity does not necessarily detract from its criminal nature. Nor does the law give either the chief firearms officer or the Registrar undue discretion. The offences are clearly defined in the Act. The chief firearms officer and the Registrar are explicitly subject to the supervision of the courts. Further, the law's prohibitions and penalties are not regulatory in nature. They are not confined to ensuring compliance with a scheme, but independently serve the purpose of public safety. Parliament's intention was not to regulate property, but to ensure that only those who prove themselves qualified to hold a licence are permitted to possess firearms of any sort. Finally, Parliament may use indirect means to further the end of public safety.

The 1995 gun control scheme is distinguishable from existing provincial property regulation schemes. The Act addresses the aspects of gun control which relate to the dangerous nature of firearms and the need to reduce misuse. While ordinary guns are often used for lawful purposes, they are also used for crime and suicide, and cause accidental death and injury. Their control accordingly falls within the criminal law power.

The registration provisions cannot be severed from the rest of the Act. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed; the registra-

introduites par la Loi constituent un accroissement limité de la portée des dispositions antérieures sur le contrôle des armes à feu. Les effets de la Loi indiquent également que son essence même est la promotion de la sécurité publique. Les critères d'obtention d'un permis sont liés à la sécurité. La vérification du casier judiciaire et l'enquête sur les antécédents visent à garder les armes à feu hors de la possession de ceux qui sont incapables de les utiliser avec sûreté. Les cours sur la sécurité permettent de vérifier que les propriétaires d'armes à feu sont qualifiés.

La *Loi sur les armes à feu* possède les trois critères requis pour relever du droit criminel. Le contrôle des armes à feu est traditionnellement considéré comme relevant valablement du droit criminel parce que les armes à feu sont dangereuses et constituent un risque pour la sécurité publique. La réglementation des armes à feu en tant que produits dangereux est un objet valide de droit criminel. Cet objet est lié à des interdictions assorties de sanctions.

La *Loi sur les armes à feu* ne tient pas essentiellement de la réglementation. Sa complexité ne lui enlève pas nécessairement son caractère pénal. La loi ne confère pas un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur des armes à feu ou au directeur. Les infractions sont clairement définies dans la Loi. Le contrôleur des armes à feu et le directeur sont expressément soumis à la surveillance des tribunaux. En outre, les interdictions et les sanctions de la loi ne sont pas de nature réglementaire. Elles ne se limitent pas à assurer le respect du régime, mais servent de façon indépendante les fins de la sécurité publique. Le Parlement ne visait pas à réglementer la propriété, mais à assurer que seuls seront autorisés à posséder une arme à feu ceux qui démontrent qu'ils satisfont aux conditions d'obtention des permis. Enfin, le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour atteindre les fins de la sécurité publique.

Le régime de 1995 sur le contrôle des armes à feu se différencie de régimes provinciaux actuels de réglementation des biens. La Loi traite des aspects du contrôle des armes à feu qui ont trait à leur nature dangereuse et à la nécessité d'en réduire l'usage abusif. Les armes à feu ordinaires sont souvent utilisées à des fins licites, mais elles le sont également pour le crime et le suicide, et causent des morts et des blessures accidentelles. Leur contrôle relève donc de la compétence en matière criminelle.

Les dispositions relatives à l'enregistrement ne peuvent être retranchées de la Loi. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à

tion provisions require all guns to be registered. These portions of the *Firearms Act* are both tightly linked to Parliament's goal of promoting safety by reducing the misuse of any and all firearms. Both portions are integral and necessary to the operation of the scheme.

The *Firearms Act* does not trench on provincial powers such that upholding it as criminal law will upset the balance of federalism. The provinces have not established that the effects of the Act on provincial jurisdiction over property and civil rights are more than incidental. First, the mere fact that guns are property does not suffice to show that a gun control law is in pith and substance a provincial matter. Second, the Act does not significantly hinder the ability of the provinces to regulate the property and civil rights aspects of guns. Third, assuming (without deciding) that the provincial legislatures have the jurisdiction to enact a law in relation to the property aspects of firearms, the double aspect doctrine permits Parliament to address the safety aspects of ordinary firearms. Fourth, the *Firearms Act* does not precipitate the federal government's entry into a new field since gun control has been the subject of federal law since Confederation. There is no colourable intrusion into provincial jurisdiction.

The problems associated with the misuse of firearms are firmly grounded in morality. However, even if gun control did not involve morality, it could still fall under the federal criminal law power. Parliament can use the criminal law to prohibit activities which have little relation to public morality.

The apprehensions of northern, rural and aboriginal Canadians that this law does not address their particular needs do not go to the question of Parliament's jurisdiction to enact the law. The cost of the program and the efficacy of the law, or lack thereof, are equally irrelevant to Parliament's ability to enact it under the division of powers analysis. Within its constitutional sphere,

obtenir un permis; les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. Ces catégories de dispositions de la *Loi sur les armes à feu* sont étroitement liées au but visé par le Parlement, la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories sont partie intégrante et nécessaire du régime.

La *Loi sur les armes à feu* n'empiète pas tant sur les pouvoirs des provinces que la confirmation qu'elle relève du droit criminel rompra l'équilibre du fédéralisme. Les provinces n'ont pas démontré que les effets de la Loi sur les pouvoirs provinciaux sur la propriété et les droits civils étaient plus que secondaires. Premièrement, le simple fait que les armes à feu sont des biens ne suffit pas pour démontrer que, de par son caractère véritable, une loi sur le contrôle des armes à feu relève d'une matière provinciale. Deuxièmement, la Loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu. Troisièmement, à supposer (sans le décider) que les législatures provinciales aient le pouvoir d'adopter une loi sur les aspects relatifs à la propriété des armes à feu ordinaires, la théorie du double aspect permet au Parlement d'en réglementer les aspects relatifs à la sécurité. Quatrièmement, la *Loi sur les armes à feu* n'entraîne pas le gouvernement fédéral dans un nouveau domaine parce que le contrôle des armes à feu fait l'objet du droit fédéral depuis la Confédération. Il n'y a aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux.

Les problèmes découlant de l'usage abusif des armes à feu sont étroitement liés à la moralité. Cependant, même si le contrôle des armes à feu ne comportait pas d'aspect moral, il pourrait néanmoins relever de la compétence fédérale en matière criminelle. Le Parlement peut utiliser le droit criminel pour interdire des activités peu liées à la moralité publique.

Les craintes des Canadiens des régions nordiques et rurales et celles des Canadiens autochtones que cette loi ne tienne pas compte de leurs besoins particuliers ne concernent pas la question de la compétence du Parlement pour l'adopter. Le coût du programme et l'efficacité, ou le manque d'efficacité, de la loi sont également sans pertinence pour déterminer si le Parlement a le pouvoir de l'adopter en vertu de l'analyse relative au partage des pouvoirs. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, c'est au Parlement qu'il appartient de

Parliament is the judge of whether a measure is likely to achieve its intended purpose.

juger s'il est probable qu'une mesure atteindra le but poursuivi.

### Cases Cited

**Applied:** *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213; **referred to:** *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273; *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862; *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *McGuigan v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 284; *Attorney General of Canada v. Pattison* (1981), 30 A.R. 83; *Martinoff v. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482; *R. v. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1; *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *R. v. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49; *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89; *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616; *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497; *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)*, [1998] 3 S.C.R. 3; *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85; *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. v. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195, aff'd [1984] 1 S.C.R. 266; *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.

### Jurisprudence

**Arrêts appliqués:** *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213; **arrêts mentionnés:** *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273; *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862; *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117; *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *McGuigan c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 284; *Attorney General of Canada c. Pattison* (1981), 30 A.R. 83; *Martinoff c. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482; *R. c. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1; *Standard Sausage Co. c. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501; *R. c. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123; *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89; *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616; *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497; *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3; *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85; *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368; *R. c. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195, conf. par [1984] 1 R.C.S. 266; *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310.

### Statutes and Regulations Cited

- Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4th Supp.).
- Constitution Act, 1867*, ss. 91(27), 92(13).
- Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 “firearm” [ad. 1995, c. 39, s. 138], 84, 85 [repl. *idem*, s. 139], 86 [*idem*], 87 [*idem*], 91 [*idem*].
- Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, ss. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 112, 115.
- Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27.

### Authors Cited

- Beatty, David M. *Constitutional Law in Theory and Practice*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Beatty, David M. “Gun Control and Judicial Anarchy” (1999), 10 *Constitutional Forum* 45.
- Canada. Department of Justice. *The Government’s Action Plan on Firearms Control*. Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1994.
- Canada. Department of Justice. *The Impact of the Availability of Firearms on Violent Crime, Suicide, and Accidental Death: A Review of the Literature with Special Reference to the Canadian Situation*. Working Document by Thomas Gabor. Ottawa: Department of Justice Canada, 1994.
- Canada. *House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, pp. 9706-7.
- Canada. Senate. Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs. Proceeding of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs. Issue No. 61. Ottawa: Queen’s Printer for Canada, 1995.
- Davies, Elaine M. “The 1995 Firearms Act: Canada’s Public Relations Response to the Myth of Violence” (2000), 6 *Appeal* 44.
- Friedland, Martin L. *A Century of Criminal Justice: Perspectives on the Development of Canadian Law*. Toronto: Carswell, 1984.
- Gibson, Dale. “The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal” (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1997).
- Hutchinson, Allan C., and David Schneiderman. “Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies” (1995), 7 *Constitutional Forum* 16.

### Lois et règlements cités

- Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 «arme à feu» [aj. 1995, ch. 39, art. 138], 84, 85 [repl. *idem*, art. 139], 86 [*idem*], 87 [*idem*], 91 [*idem*].
- Loi canadienne sur la protection de l’environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4<sup>e</sup> suppl.).
- Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(27), 92(13).
- Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27.
- Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39, art. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 15, 16, 54, 55, 56, 58, 60, 61, 64, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 112, 115.

### Doctrine citée

- Beatty, David M. *Constitutional Law in Theory and Practice*. Toronto: University of Toronto Press, 1995.
- Beatty, David M. «Gun Control and Judicial Anarchy» (1999), 10 *Forum Constitutionnel* 45.
- Canada. *Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n<sup>o</sup> 154, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 16 février 1995, pp. 9706 et 9707.
- Canada. Ministère de la Justice. *Les conséquences de la disponibilité des armes à feu sur les taux de crime de violence, de suicide et de décès accidentel: Rapport sur la littérature concernant en particulier la situation au Canada*. Document de travail de Thomas Gabor. Ottawa: Ministère de la Justice Canada, 1994.
- Canada. Ministère de la Justice. *Plan d’action du gouvernement sur le contrôle des armes à feu*. Ottawa: Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1994.
- Canada. Sénat. Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Délibérations du Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Fascicule n<sup>o</sup> 61. Ottawa: Imprimeur de la Reine pour le Canada, 1995.
- Davies, Elaine M. «The 1995 Firearms Act: Canada’s Public Relations Response to the Myth of Violence» (2000), 6 *Appeal* 44.
- Friedland, Martin L. *A Century of Criminal Justice: Perspectives on the Development of Canadian Law*. Toronto: Carswell, 1984.
- Gibson, Dale. «The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal» (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071.
- Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, loose-leaf ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1992 (updated 1997).
- Hutchinson, Allan C., and David Schneiderman. «Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies» (1995), 7 *Forum Constitutionnel* 16.

Lederman, William R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.

MacLellan, Russell. "Canada's firearms proposals" (1995), 37 *Can. J. Crim.* 163.

APPEAL from a judgment of the Alberta Court of Appeal (1998), 219 A.R. 201, 179 W.A.C. 201, 65 Alta. L.R. (3d) 1, 164 D.L.R. (4th) 513, 19 C.R. (5th) 63, 128 C.C.C. (3d) 225, [1999] 2 W.W.R. 579, [1998] A.J. No. 1028 (QL), upholding the constitutionality of the licensing and registration provisions of the *Firearms Act*. Appeal dismissed.

*Roderick A. McLennan, Q.C., Thomas W. R. Ross and Neal A. McLennan*, for the appellant.

*Graham R. Garton, Q.C., and Sheilah Martin, Q.C.*, for the respondent.

*Robert E. Charney and Edward J. Maksimowski*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Louise Walsh Poirier and Reinhold Endres, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

*Gabriel Bourgeois*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

*Kenneth J. Tyler*, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

*Graeme G. Mitchell, Q.C., and Thomson Irvine*, for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

*Scott Duke*, for the intervener the Government of the Northwest Territories.

*William Craik and Lee Kirkpatrick*, for the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory.

*Delia Opekokew, Darren W. Winegarden, Albert C. Peeling and John D. Parsons*, for the intervener the Federation of Saskatchewan Indian Nations.

Lederman, William R. *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas: Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*. Toronto: Butterworths, 1981.

MacLellan, Russell. «Le projet canadien sur les armes à feu» (1995), 37 *Rev. can. crim.* 173.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Alberta (1998), 219 A.R. 201, 179 W.A.C. 201, 65 Alta. L.R. (3d) 1, 164 D.L.R. (4th) 513, 19 C.R. (5th) 63, 128 C.C.C. (3d) 225, [1999] 2 W.W.R. 579, [1998] A.J. No. 1028 (QL), confirmant la constitutionnalité des dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement. Pourvoi rejeté.

*Roderick A. McLennan, c.r., Thomas W. R. Ross et Neal A. McLennan*, pour l'appelant.

*Graham R. Garton, c.r., et Sheilah Martin, c.r.*, pour l'intimé.

*Robert E. Charney et Edward J. Maksimowski*, pour l'intervenant le procureur général de l'Ontario.

*Louise Walsh Poirier et Reinhold Endres, c.r.*, pour l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

*Gabriel Bourgeois*, pour l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Kenneth J. Tyler*, pour l'intervenant le procureur général du Manitoba.

*Graeme G. Mitchell, c.r., et Thomson Irvine*, pour l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

*Scott Duke*, pour l'intervenant le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

*William Craik et Lee Kirkpatrick*, pour l'intervenant le ministre de la Justice du gouvernement du Territoire du Yukon.

*Delia Opekokew, Darren W. Winegarden, Albert C. Peeling et John D. Parsons*, pour l'intervenante la Federation of Saskatchewan Indian Nations.

*Dallas K. Miller, Q.C.*, for the intervener the Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen.

*David R. Holman*, for the intervener the Law-Abiding Unregistered Firearms Association.

*Brian A. Crane, Q.C.*, and *Paul Shaw*, for the intervener the Shooting Federation of Canada.

*Paul Larochelle, Q.C.*, and *Michèle Thivierge*, for the intervener the Association pour la santé publique du Québec inc.

*Alexander D. Pringle, Q.C.*, and *June Ross*, for the intervener the Alberta Council of Women's Shelters.

*Peter A. Downard, Paul F. Monahan* and *Rochelle S. Fox*, for the interveners CAVEAT, the Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, the Canadian Association for Adolescent Health and the Canadian Pediatric Society.

*Jill Copeland*, for the interveners the Coalition for Gun Control, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Corporation of the City of Toronto, the City of Montreal and the City of Winnipeg.

The following is the judgment delivered by

THE COURT —

### I. Introduction

<sup>1</sup> In 1995, Parliament amended the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, by enacting the *Firearms Act*, S.C. 1995, c. 39, commonly referred to as the gun control law, to require the holders of all firearms to obtain licences and register their guns. In 1996, the Province of Alberta challenged Parliament's power to pass the gun control law by a reference to the Alberta Court of Appeal. The Court of Appeal by a 3:2 majority upheld Parliament's power to pass the law. The Province of Alberta now appeals that decision to this Court.

*Dallas K. Miller, c.r.*, pour l'intervenante la Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen.

*David R. Holman*, pour l'intervenante la Law-Abiding Unregistered Firearms Association.

*Brian A. Crane, c.r.*, et *Paul Shaw*, pour l'intervenante la Fédération de tir du Canada.

*Paul Larochelle, c.r.*, et *Michèle Thivierge*, pour l'intervenante l'Association pour la santé publique du Québec inc.

*Alexander D. Pringle, c.r.*, et *June Ross*, pour l'intervenant l'Alberta Council of Women's Shelters.

*Peter A. Downard, Paul F. Monahan* et *Rochelle S. Fox*, pour les intervenants CAVEAT, la Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, l'Association canadienne pour la santé des adolescents et la Société canadienne de pédiatrie.

*Jill Copeland*, pour les intervenantes la Coalition for Gun Control, l'Association canadienne des chefs de police, la Corporation de la cité de Toronto, la Ville de Montréal et la Ville de Winnipeg.

Version française du jugement rendu par

LA COUR —

### I. Introduction

En 1995, le Parlement a modifié le *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, en adoptant la *Loi sur les armes à feu*, L.C. 1995, ch. 39, communément appelée la loi sur le contrôle des armes à feu, pour obliger tous les détenteurs d'armes à feu à obtenir un permis et à enregistrer leurs armes. En 1996, la province de l'Alberta, dans un renvoi à la Cour d'appel de l'Alberta, a contesté le pouvoir du Parlement d'adopter la loi sur le contrôle des armes à feu. Par une majorité de trois à deux, la Cour d'appel a confirmé la compétence du Parlement en la matière. La province de l'Alberta fait appel de cette décision devant notre Cour.



The issue before this Court is not whether gun control is good or bad, whether the law is fair or unfair to gun owners, or whether it will be effective or ineffective in reducing the harm caused by the misuse of firearms. The only issue is whether or not Parliament has the constitutional authority to enact the law.

The answer to this question lies in the Canadian Constitution. The Constitution assigns some matters to Parliament and others to the provincial legislatures: *Constitution Act, 1867*. The federal government asserts that the gun control law falls under its criminal law power, s. 91(27), and under its general power to legislate for the “Peace, Order and good Government” of Canada. Alberta, on the other hand, says the law falls under its power over property and civil rights, s. 92(13). All agree that to resolve this dispute, the Court must first determine what the gun control law is really about — its “pith and substance” — and then ask which head or heads of power it most naturally falls within.

We conclude that the gun control law comes within Parliament’s jurisdiction over criminal law. The law in “pith and substance” is directed to enhancing public safety by controlling access to firearms through prohibitions and penalties. This brings it under the federal criminal law power. While the law has regulatory aspects, they are secondary to its primary criminal law purpose. The intrusion of the law into the provincial jurisdiction over property and civil rights is not so excessive as to upset the balance of federalism.

## II. Reference Questions

The formal questions put to the Alberta Court of Appeal by the Alberta government in 1996 are attached in Appendix A. Simply put, the issue before us is whether or not the licensing and registration provisions in the *Firearms Act*, as they

On ne demande pas à notre Cour de juger si le contrôle des armes à feu est bon ou mauvais en soi, si la loi est équitable ou inéquitable pour les détenteurs d’armes à feu ou si elle réussira à réduire les maux causés par l’usage abusif des armes à feu. La seule question est de savoir si le Parlement avait le pouvoir constitutionnel d’adopter la loi.

La réponse à cette question réside dans la Constitution canadienne. La Constitution attribue certaines matières au Parlement et d’autres aux législatures des provinces: *Loi constitutionnelle de 1867*. Le gouvernement fédéral affirme que la loi sur les armes à feu relève de sa compétence en matière de droit criminel, par. 91(27), et de sa compétence générale relativement à «la paix, l’ordre et le bon gouvernement» du Canada. Pour sa part, l’Alberta dit que cette loi relève de sa compétence en matière de propriété et de droits civils, par. 92(13). Les parties conviennent que pour trancher le litige, notre Cour doit d’abord déterminer en quoi consiste vraiment la loi sur le contrôle des armes à feu — son «caractère véritable» — et se demander ensuite à quel chef de compétence elle se rapporte le plus naturellement.

Nous concluons que la loi sur le contrôle des armes à feu relève de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. De par son «caractère véritable», elle vise à améliorer la sécurité publique en régissant l’accès aux armes à feu, au moyen d’interdictions et de sanctions et, de ce fait, elle relève de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Bien que la loi comporte des aspects de réglementation, ceux-ci sont accessoires à son objet premier, qui a trait au droit criminel. L’empiétement de la loi sur la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils n’est pas important au point de rompre l’équilibre du fédéralisme.

## II. Les questions du renvoi

Les questions déferées à la Cour d’appel de l’Alberta par le gouvernement de l’Alberta en 1996 sont énoncées à l’appendice A. En termes simples, la question est de savoir si le Parlement avait le pouvoir d’édicter à l’égard des armes à feu

2

3

4

5

relate to ordinary firearms, were validly enacted by Parliament. The impugned provisions of the Act are attached in Appendix B.

### III. Legislation

<sup>6</sup> For many years, the *Criminal Code* has restricted access to firearms, mainly automatic weapons and handguns, by classifying some as prohibited and some as restricted. The *Firearms Act* amendments extended this regulation to all firearms, including rifles and shotguns. As a result, s. 84 of the *Criminal Code* now controls three classes of firearms: (1) prohibited firearms (generally automatic weapons); (2) restricted firearms (generally handguns); and (3) all other firearms (generally rifles and shotguns). The third class of guns is variously referred to as “ordinary firearms”, “long guns”, and “unrestricted firearms”. We will refer to this class as “ordinary firearms”.

<sup>7</sup> The reference questions focus on the validity of the licensing and registration provisions for ordinary firearms introduced by the *Firearms Act*. The licensing sections of the Act provide that a person must be licensed in order to possess a firearm. Eligibility for a licence reflects safety interests. An applicant with a criminal record involving drug offences or violence, or a history of mental illness, may be denied a licence. An applicant who seeks to acquire a firearm must pass a safety course which requires a basic understanding of firearm safety and the legal responsibilities of firearm ownership. The chief firearms officer, who issues licences, may conduct a background check on the applicant in order to determine eligibility, and may attach conditions to a licence. Once issued, a licence is valid for five years, but it may be revoked for contravention of its conditions or for

ordinaires les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l’enregistrement. Les dispositions contestées sont énoncées à l’appendice B.

### III. Les dispositions législatives

Pendant de nombreuses années, le *Code criminel* a limité l’accès aux armes à feu, surtout aux armes automatiques et aux armes de poing, en les plaçant dans les catégories des armes prohibées et des armes à autorisation restreinte. La *Loi sur les armes à feu* a étendu cette réglementation à toutes les armes à feu, y compris les carabines et les fusils de chasse. Par conséquent, l’art. 84 du *Code criminel* régit maintenant trois catégories d’armes à feu: (1) les armes à feu prohibées (principalement les armes automatiques); (2) les armes à feu à autorisation restreinte (principalement les armes de poing); (3) toutes les autres armes à feu (principalement les carabines et les fusils de chasse). La troisième catégorie est appelée diversement «armes à feu ordinaires», «armes d’épaule» et «armes non restreintes». Nous parlerons d’«armes à feu ordinaires».

Les questions du renvoi visent la validité des dispositions relatives aux permis et à l’enregistrement qui ont été introduites par la *Loi sur les armes à feu* à l’égard des armes à feu ordinaires. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à avoir un permis. L’admissibilité à un permis est assujettie à des considérations de sécurité. Le permis peut être refusé à un demandeur ayant un casier judiciaire pour des infractions de drogue ou de violence, ou des antécédents de maladie mentale. Le demandeur qui cherche à acquérir une arme à feu doit réussir un cours de sécurité qui requiert une compréhension de base de la sécurité dans le maniement des armes à feu et des responsabilités légales liées à la propriété d’une arme à feu. Le contrôleur des armes à feu, qui délivre les permis, peut vérifier les antécédents du demandeur pour déterminer son admissibilité, et peut assortir le permis de conditions. Le permis est valide pour une période de cinq ans, mais il peut être révoqué par suite de

certain criminal convictions. A licence refusal or revocation may be appealed to a court.

The registration provisions of the Act are more limited. A firearm cannot be registered unless the applicant is licensed to possess that type of firearm. Registration is generally done by reference to the serial number on the firearm. A registration certificate is valid as long as its holder owns the weapon. If ownership of a registered weapon is transferred, the new owner must register the weapon. In order to give gun owners time to register their weapons, people who owned ordinary firearms as of January 1, 1998 are deemed to hold registration certificates that are valid until January 1, 2003. Possession of an unregistered firearm of any type is an offence. All licences and registration certificates, along with imported, exported, lost and stolen guns, are recorded in the Canadian Firearms Registry, which is operated by a federal appointee.

#### IV. Reasons of the Alberta Court of Appeal

The Alberta Court of Appeal upheld the 1995 gun control law by a 3:2 majority: (1998), 65 Alta. L.R. (3d) 1. The court wrote four judgments.

##### A. *Majority*

Fraser C.J.A., in a comprehensive judgment, began by noting that guns may be regulated by both the federal and provincial governments for different purposes, and that the effectiveness of the law is irrelevant to its constitutional characterization. She found that Parliament's purpose in enacting the law was to enhance public safety. While guns preserve lives and serve as useful tools, they also wound and kill. The latter aspect of guns — their inherent dangerousness — is the focus of the impugned provisions of the Act. Parliament's aim

contravention à ses conditions ou de déclaration de culpabilité de certaines accusations criminelles. Le refus et la révocation de permis sont susceptibles d'appel devant une cour de justice.

Les dispositions relatives à l'enregistrement sont plus limitées. Une arme à feu ne peut pas être enregistrée si le demandeur n'a pas de permis de possession pour ce type d'arme à feu. L'enregistrement renvoie généralement au numéro de série de l'arme à feu. Le certificat d'enregistrement est valide tant que son titulaire possède l'arme. En cas de cession de la propriété d'une arme enregistrée, le nouveau propriétaire doit enregistrer l'arme. Pour donner aux propriétaires d'armes à feu le temps d'enregistrer leurs armes, les personnes qui possédaient une arme à feu ordinaire le 1<sup>er</sup> janvier 1998 sont réputées être titulaires d'un certificat d'enregistrement valide jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003. La possession de toute catégorie d'arme à feu non enregistrée est une infraction. Tous les permis et certificats d'enregistrement, ainsi que les exportations, importations, pertes et vols d'armes à feu, sont inscrits au Registre canadien des armes à feu, qui est tenu par une personne nommée par le gouvernement fédéral.

#### IV. Les motifs de la Cour d'appel de l'Alberta

La Cour d'appel de l'Alberta, par une majorité de trois à deux, a confirmé la validité de la loi sur le contrôle des armes à feu de 1995: (1998), 65 Alta. L.R. (3d) 1. Quatre juges ont écrit des motifs.

##### A. *Majorité*

Dans un jugement exhaustif, le juge en chef Fraser note en premier que les armes à feu peuvent être réglementées par les gouvernements fédéral et provinciaux à différentes fins et que l'efficacité de la loi n'est pas pertinente pour sa qualification constitutionnelle. Elle conclut que le Parlement visait l'amélioration de la sécurité publique lorsqu'il a adopté la loi. Même si les armes à feu sauvent des vies et peuvent être des outils utiles, elles blessent et tuent aussi. Cette dernière caractéristique des armes à feu — leur dangerosité

8

9

10

was to reduce the misuse of guns in crime, including domestic violence, as well as to reduce suicides and accidents caused by the misuse of firearms. The licensing provisions, which require applicants to pass a safety course and undergo a criminal record check and background investigation, support this purpose. The registration system, by seeking to reduce smuggling, theft and illegal sales, also addresses misuse. The licensing and registration provisions are inextricably intertwined. While the provisions entail the regulation of property rights, this regulation is the means of the law, not its end. On this basis, Fraser C.J.A. concluded that the Act is in pith and substance designed to protect public safety from the misuse of firearms.

inhérente — fait l'objet des dispositions contestées de la Loi. Le Parlement avait pour but de réduire l'usage criminel des armes à feu, notamment la violence familiale, de même que les suicides et les accidents causés par le mauvais usage des armes à feu. Les dispositions relatives aux permis, qui obligent les demandeurs à réussir un cours sur la sécurité et à faire l'objet d'une vérification du casier judiciaire et d'une enquête sur leurs antécédents, visent à ce but. En cherchant à réduire la contrebande, le vol et la vente illégale des armes à feu, le système d'enregistrement s'attaque également à leur usage abusif. Les dispositions relatives aux permis et à l'enregistrement sont inextricablement liées. Bien que ces dispositions comportent la réglementation de droits de propriété, cette réglementation est le moyen utilisé par la loi, et non sa fin. Pour ce motif, le juge en chef Fraser conclut que, de par son caractère véritable, la Loi vise à protéger la sécurité publique contre l'usage abusif des armes à feu ordinaires.

11 Fraser C.J.A. went on to the second step in the analysis: considering whether or not that pith and substance could be allocated to one of Parliament's heads of power under the *Constitution Act, 1867*. She held that the legislation falls under the criminal law power, s. 91(27), under either its "prevention" aspect or its "prohibition, penalty, and purpose" aspect. The law does not represent a "colourable" or improper intrusion into provincial jurisdiction.

Le juge en chef Fraser aborde ensuite la deuxième étape de l'analyse, qui consiste à déterminer si ce caractère véritable peut être attribué à l'un des chefs de compétence attribués au Parlement par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Elle conclut que la loi relève de la compétence en matière criminelle, selon le par. 91(27), tant dans son aspect préventif que dans l'objet visé, les interdictions et sanctions. La loi n'est pas un empiètement déguisé ou injustifié sur la compétence provinciale.

12 Berger and Hetherington J.J.A. wrote separate opinions agreeing with the Chief Justice. Hetherington J.A. held that any firearm, used improperly, is dangerous to human life and health. As a result, Parliament's purpose, in seeking to prevent crime and promote public safety by discouraging possession, is a valid criminal law purpose. The potential inefficacy of the law, highlighted by Alberta and the other provincial governments, is irrelevant unless it shows that Parliament had a different purpose — a colourable motive. Colourability has not been shown because the law genuinely attempts to improve firearms storage, reduce trafficking, and aid in tracking guns generally. While the law may

Les juges Berger et Hetherington ont rédigé des motifs distincts en accord avec le Juge en chef. Le juge Hetherington conclut que toute arme à feu utilisée à mauvais escient est dangereuse pour la santé et la vie humaines. Par conséquent, en cherchant à prévenir le crime et à favoriser la sécurité publique en décourageant la possession, le Parlement poursuivait un objectif de droit criminel valide. L'inefficacité potentielle de la loi, soulignée par l'Alberta et par les autres gouvernements provinciaux, n'est pas pertinente à moins qu'elle ne démontre que le Parlement visait un objectif différent — un motif déguisé. L'existence d'un motif déguisé n'a pas été démontrée parce que la

affect property and civil rights, that does not prevent Parliament from enacting it. Hetherington J.A. concluded that the *Firearms Act* contains prohibitions accompanied by penal sanctions, enacted for criminal public purposes, and therefore it is a valid law under the test propounded by La Forest J. of this Court in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, and *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 S.C.R. 213.

Berger J.A. likewise noted that all guns are capable of causing death if misused. He held that Parliament's purpose in enacting the legislation was to ensure that firearms are only possessed by those qualified to use them. The licensing provisions identify those who are qualified. The registration system ensures that only qualified people can acquire firearms. As a prohibition backed by a penalty, for a public purpose, the law is a valid exercise of Parliament's criminal law power. The regulatory aspects of the law are merely the means to an end.

#### B. *Minority*

Conrad J.A. dissented, Irving J.A. concurring. Conrad J.A. broadly defined the purpose of the law as regulating all aspects of the possession and use of firearms. While firearms and safety are subjects of both federal and provincial concern, the criminal law power represents a "carve-out" from provincial jurisdiction. The regulation of ownership rather than use and the complexity of the regulations demonstrate that this legislation cannot be classified as valid criminal law. The *Criminal Code* generally prohibits acts, rather than regulating ownership. Possession itself is not dangerous; it is only misuse that is dangerous, and the law goes far beyond prohibiting misuse. This led Conrad J.A. to conclude that the *Firearms Act* represents a colourable intrusion into the provincial jurisdiction over property and civil rights, and is invalid as an exercise of Parliament's jurisdic-

loi vise réellement à améliorer l'entreposage des armes à feu, à en réduire le trafic et, de façon générale, à contribuer à leur repérage. Même si la loi peut toucher la propriété et les droits civils, cela n'empêche pas le Parlement de l'adopter. Le juge Hetherington conclut que la *Loi sur les armes à feu* contient des interdictions assorties de sanctions pénales, adoptées dans l'intérêt public en matière criminelle, et qu'elle est donc une loi valide selon le critère établi par le juge La Forest, de notre Cour, dans les arrêts *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, et *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

De même, le juge Berger souligne que toutes les armes à feu peuvent causer la mort si elles sont utilisées à mauvais escient. Il conclut qu'en adoptant la loi, le Parlement visait à ce que seules les personnes qualifiées dans l'usage des armes à feu en possèdent. Le système de permis identifie les personnes qualifiées. Le système d'enregistrement vise à ce que seules les personnes qualifiées puissent acquérir des armes à feu. Comme interdiction assortie d'une sanction, dans l'intérêt public, la loi est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel. Les aspects de réglementation de la loi ne sont que les moyens d'arriver à une fin.

#### B. *Minorité*

Le juge Conrad, avec l'appui du juge Irving, était dissidente. Elle a donné une définition large de l'objet de la loi comme réglementant tous les aspects de la possession et de l'usage des armes à feu. Bien que les armes à feu et la sécurité soient des sujets d'intérêt fédéral et provincial, la compétence en matière de droit criminel a été «découpée» dans la compétence provinciale. La réglementation de la propriété plutôt que de l'usage, ainsi que la complexité de la réglementation démontrent que cette loi ne peut pas être qualifiée de loi criminelle valide. Généralement, le *Code criminel* interdit des actes plutôt que de réglementer la propriété. La possession n'est pas dangereuse en soi; seul l'usage abusif l'est, et la loi va bien au-delà de l'interdiction de l'usage abusif. De cela, le juge Conrad conclut que la *Loi sur les armes à feu* est un empiétement déguisé sur la compétence

13

14

tion over criminal law or its peace, order and good government power. While she would have struck down the legislation entirely, she held that if the licensing scheme were deemed valid, the registration scheme could be severed from the licensing scheme.

## V. Analysis

15 The issue before us is whether the licensing and registration provisions of the *Firearms Act* constitute a valid federal enactment pursuant to Parliament's jurisdiction over criminal law or its peace, order and good government power. In order to answer this question, we must engage in the division of powers analysis used so often by this Court, and most recently summarized in *Global Securities Corp. v. British Columbia (Securities Commission)*, [2000] 1 S.C.R. 494, 2000 SCC 21; see also *Whitbread v. Walley*, [1990] 3 S.C.R. 1273, *R. v. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 S.C.R. 295, and *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463. There are two stages to this analysis. The first step is to determine the "pith and substance" or essential character of the law. The second step is to classify that essential character by reference to the heads of power under the *Constitution Act, 1867* in order to determine whether the law comes within the jurisdiction of the enacting government. If it does, then the law is valid.

### A. Characterization: What Is the Pith and Substance of the Law?

16 The first task is to determine the "pith and substance" of the legislation. To use the wording of ss. 91 and 92, what is the "matter" of the law? What is its true meaning or essential character, its core? To determine the pith and substance, two aspects of the law must be examined: the purpose of the enacting body, and the legal effect of the law.

17 A law's purpose is often stated in the legislation, but it may also be ascertained by reference to extrinsic material such as Hansard and government

des provinces en matière de propriété et de droits civils et qu'elle est invalide en tant qu'exercice de la compétence du Parlement relativement au droit criminel ou à la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Bien que d'avis d'annuler l'ensemble de la loi, elle conclut que si le régime de permis était jugé valide, le régime d'enregistrement pourrait être dissocié du régime de permis.

## V. Analyse

Nous devons décider si les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement ont été valablement édictées par le Parlement en vertu de sa compétence en matière de droit criminel ou relativement à la paix, l'ordre et le bon gouvernement. Pour répondre à cette question, nous devons effectuer l'analyse du partage des pouvoirs qui a été utilisée si souvent par notre Cour et qui a été résumée très récemment dans *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, [2000] 1 R.C.S. 494, 2000 CSC 21; voir aussi *Whitbread c. Walley*, [1990] 3 R.C.S. 1273, *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, et *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463. Cette analyse comporte deux étapes. La première consiste à déterminer le «caractère véritable» ou le caractère essentiel de la loi et la seconde à classer ce caractère essentiel en égard aux chefs de compétence établis par la *Loi constitutionnelle de 1867*, afin de déterminer si la loi relève de la compétence du gouvernement qui l'a adoptée. Si c'est le cas, la loi est valide.

### A. Caractérisation: Quel est le caractère véritable de la loi?

Il faut d'abord déterminer le «caractère véritable» de la loi. Pour reprendre les termes des art. 91 et 92, quelle est la «matière» de la loi? Quelle est sa véritable signification ou son caractère essentiel, sa quintessence? Le caractère véritable de la loi doit être déterminé sous deux aspects: le but visé par le législateur qui l'a adoptée et l'effet juridique de la loi.

L'objet d'une loi est souvent énoncé dans son texte, mais il peut aussi être établi à partir de documents extrinsèques, comme le Hansard et les

publications: see *Morgentaler, supra*, at pp. 483-84. While such extrinsic material was at one time inadmissible to facilitate the determination of Parliament's purpose, it is now well accepted that the legislative history, Parliamentary debates, and similar material may be quite properly considered as long as it is relevant and reliable and is not assigned undue weight: see *Global Securities, supra*, at para. 25; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 35; and *Doré v. Verdun (City)*, [1997] 2 S.C.R. 862, at para. 14. Purpose may also be ascertained by considering the "mischief" of the legislation — the problem which Parliament sought to remedy: see *Morgentaler, supra*, at pp. 483-84.

Determining the legal effects of a law involves considering how the law will operate and how it will affect Canadians. The Attorney General of Alberta states that the law will not actually achieve its purpose. Where the legislative scheme is relevant to a criminal law purpose, he says, it will be ineffective (e.g., criminals will not register their guns); where it is effective it will not advance the fight against crime (e.g., burdening rural farmers with pointless red tape). These are concerns that were properly directed to and considered by Parliament. Within its constitutional sphere, Parliament is the judge of whether a measure is likely to achieve its intended purposes; efficaciousness is not relevant to the Court's division of powers analysis: *Morgentaler, supra*, at pp. 487-88, and *Reference re Anti-Inflation Act*, [1976] 2 S.C.R. 373. Rather, the inquiry is directed to how the law sets out to achieve its purpose in order to better understand its "total meaning": W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), at pp. 239-40. In some cases, the effects of the law may suggest a purpose other than that which is stated in the law: see *Morgentaler, supra*, at pp. 482-83; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (P.C.) (*Alberta Bank Taxation Reference*); and *Texada Mines Ltd. v. Attorney-General of British Columbia*, [1960] S.C.R. 713; see generally P. W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (loose-leaf ed.), at pp. 15-14 to 15-16. In other words, a law may say

publications gouvernementales: *Morgentaler, précité*, aux pp. 483 et 484. Même si, à une certaine époque, les documents extrinsèques n'étaient pas admissibles aux fins de déterminer l'objet visé par le législateur, il est maintenant bien établi qu'on peut à bon droit examiner l'historique législatif, les débats parlementaires et autres documents semblables dans la mesure où ils sont pertinents et fiables et qu'on ne leur donne pas plus de poids qu'ils n'en méritent: *Global Securities, précité*, au par. 25; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au par. 35; *Doré c. Verdun (Ville)*, [1997] 2 R.C.S. 862, au par. 14. L'objet peut aussi être établi par l'examen du «mal» visé par la loi — le problème auquel le législateur a voulu remédier: *Morgentaler, précité*, aux pp. 483 et 484.

Les effets juridiques d'une loi sont déterminés par l'examen de son application et de ses effets sur les Canadiens. Le procureur général de l'Alberta dit que la loi ne réussira pas à atteindre son but. Selon lui, pour ce qui a trait à un objet de droit criminel, le régime législatif sera inefficace (p. ex. les criminels n'enregistreront pas leurs armes); là où elle aura un effet, la loi ne contribuera pas à la lutte contre le crime (p. ex. en imposant aux agriculteurs de la paperasserie inutile). Ces préoccupations ont été adressées, comme il se doit, au Parlement qui les a examinées. Dans le cadre de ses compétences constitutionnelles, c'est au Parlement qu'il appartient de juger s'il est probable qu'une mesure atteindra le but poursuivi; l'efficacité n'est pas pertinente dans le cadre de l'analyse du partage des pouvoirs par notre Cour: *Morgentaler, précité*, aux pp. 487 et 488, et *Renvoi: Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373. L'examen vise plutôt à déterminer comment la loi cherche à atteindre son but afin de mieux comprendre son [TRADUCTION] «entière portée»: W. R. Lederman, *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas* (1981), aux pp. 239 et 240. Dans certains cas, les effets de la loi peuvent indiquer un objet autre que celui qu'elle énonce: *Morgentaler, précité*, aux pp. 482 et 483; *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117 (C.P.) (*Alberta Bank Taxation Reference*); et *Texada Mines Ltd. c. Attorney-General of British Columbia*, [1960] R.C.S. 713; et, de façon générale, P.

that it intends to do one thing and actually do something else. Where the effects of the law diverge substantially from the stated aim, it is sometimes said to be “colourable”.

W. Hogg, *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), aux pp. 15-14 à 15-16. En d’autres termes, une loi peut dire qu’elle vise une chose et, en réalité, faire autre chose. Lorsque les effets de la loi diffèrent de façon importante de l’objet déclaré, on parle parfois de «motif déguisé».

19 Against this background, we turn to the purpose of the *Firearms Act*. Section 4 states that the purpose of the Act is “to provide . . . for the issuance of licences, registration certificates and authorizations under which persons may possess firearms” and “to authorize . . . the manufacture of” and “transfer of” ordinary firearms. This is the language of property regulation. However, this regulatory language is directly tied to a purpose cast in the language of the criminal law. The licensing, registration and authorization provisions delineate the means by which people can own and transfer ordinary firearms “in circumstances that would otherwise constitute [a criminal] offence”. Those who challenge the legislation point to the first part of the section and its regulatory focus. Those who seek to uphold the law point to the second part of the section and its criminal focus.

Sur cette toile de fond, nous abordons l’objet de la *Loi sur les armes à feu*. L’article 4 déclare que son objet est «de prévoir [. . .] la délivrance de permis, de certificats d’enregistrement et d’autorisations permettant la possession d’armes à feu» et «de permettre [. . .] la fabrication» et «la cession» d’armes à feu ordinaires. Ces mots tiennent du langage de la réglementation de la propriété. Ces mots sont toutefois directement liés à un objet formulé dans le langage du droit criminel. Les dispositions relatives aux permis, à l’enregistrement et aux autorisations circonscrivent les moyens par lesquels les personnes peuvent être propriétaires et faire cession d’armes à feu ordinaires «en des circonstances qui ne donnent pas lieu à une infraction» criminelle. Ceux qui contestent la loi invoquent la première partie de l’article et sa nature réglementaire. Ceux qui cherchent à la faire confirmer invoquent la deuxième partie de l’article et sa nature pénale.

20 The statements of the Honourable Allan Rock, Minister of Justice at the time, in his second-reading speech in the House of Commons, reveal that the federal government’s purpose in proposing the law was to promote public safety. He stated: “The government suggests that the object of the regulation of firearms should be the preservation of the safe, civilized and peaceful nature of Canada” (*House of Commons Debates*, vol. 133, No. 154, 1st Sess., 35th Parl., February 16, 1995, at p. 9706 (emphasis added)). Mr. Rock went on to describe the contents of the bill in more detail (at p. 9707):

Les déclarations faites à la Chambre des communes par l’honorable Allan Rock, ministre de la Justice à l’époque, à la deuxième lecture, indiquent que l’objet visé par le gouvernement fédéral dans cette loi était de favoriser la sécurité publique. Il a déclaré: «Le gouvernement estime que la réglementation des armes à feu devrait viser principalement à faire que le Canada demeure un pays sûr, civilisé et paisible» (*Débats de la Chambre des communes*, vol. 133, n° 154, 1<sup>re</sup> sess., 35<sup>e</sup> lég., 16 février 1995, à la p. 9706 (nous soulignons)), puis il a décrit en détail le contenu de la loi (à la p. 9707):

First, tough measures to deal with the criminal misuse of firearms; second, specific penalties to punish those who would smuggle illegal firearms; and third, measures overall to provide a context in which the legiti-

[P]remièrement, des mesures sévères pour contrer l’usage criminel des armes à feu; deuxièmement, des peines précises pour punir ceux qui font la contrebande des armes à feu illégales; troisièmement, des mesures



mate use of firearms can be carried on in a manner consistent with public safety. [Emphasis added.]

(See also the judgment of Fraser C.J.A., at paras. 169-72.)

Later, the Minister referred to the problems of suicide, accidental shootings, and the use of guns in domestic violence, and detailed some of the shooting tragedies that had spurred public calls for gun control. Russell MacLellan, the Parliamentary Secretary of Justice at the time, underscored the government's concerns, noting that the Act pursues "three fundamental policies: the deterrence of the misuse of firearms, general controls on persons given access to firearms, and controls placed on specific types of firearms" ("Canada's firearms proposals" (1995), 37 *Can. J. Crim.* 163, at p. 163).

Another way to determine the purpose of legislation is to look at the problems it is intended to address — the so-called "mischief" approach. The *Firearms Act* is aimed at a number of evils or "mischiefs". One is the illegal trade in guns, both within Canada and across the border with the United States: see *The Government's Action Plan on Firearms Control*, tabled in the House of Commons in 1994. Another is the link between guns and violent crime, suicide, and accidental deaths. In a paper commissioned by the Department of Justice in 1994, *The Impact of the Availability of Firearms on Violent Crime, Suicide, and Accidental Death: A Review of the Literature with Special Reference to the Canadian Situation*, Thomas Gabor found that all three causes of death may increase in jurisdictions where there are the fewest restrictions on guns. Whether or not one accepts Gabor's conclusions, his study indicates the problem which Parliament sought to address by enacting the legislation: the problem of the misuse of firearms and the threat it poses to public safety.

générales pour délimiter ce qui constitue un usage légitime des armes à feu qui ne menace pas la sécurité publique. [Nous soulignons.]

(Voir aussi les motifs du juge en chef Fraser, aux par. 169 à 172.)

Ensuite, le ministre a mentionné les problèmes des suicides, des coups de feu accidentels et de l'usage d'armes à feu dans des cas de violence familiale, et il a évoqué certaines tragédies qui avaient incité le public à demander un contrôle des armes à feu. Russell MacLellan, Secrétaire parlementaire du ministre de la Justice à l'époque, a souligné les préoccupations du gouvernement, précisant que la Loi reposait sur «trois objectifs fondamentaux: décourager la mauvaise utilisation des armes à feu, contrôler de façon générale les personnes qui ont accès à des armes à feu, et contrôler certains types particuliers d'armes à feu» («Le projet canadien sur les armes à feu» (1995), 37 *Rev. can. crim.* 173, à la p. 173).

Une autre façon de déterminer l'objet de la loi est d'examiner les problèmes qu'elle cherche à régler — le «mal visé». La *Loi sur les armes à feu* vise un certain nombre de problèmes ou de «maux». L'un d'eux est le commerce illégal des armes à feu, à l'intérieur du Canada et à l'extérieur avec les États-Unis: *Plan d'action du gouvernement sur le contrôle des armes à feu*, déposé à la Chambre des communes en 1994. Un autre est le lien entre les armes à feu et les crimes de violence, les suicides et les morts accidentelles. Dans un document commandé par le ministère de la Justice en 1994, intitulé *Les conséquences de la disponibilité des armes à feu sur les taux de crime de violence, de suicide et de décès accidentel: Rapport sur la littérature concernant en particulier la situation au Canada*, Thomas Gabor conclut que les morts dues à ces trois causes pouvaient augmenter dans les ressorts où il y avait le moins de restrictions sur les armes à feu. Que l'on accepte ou non les conclusions de Gabor, son étude indique que le problème que le Parlement cherchait à régler en adoptant la loi était le problème de l'usage abusif des armes à feu et de la menace qu'il constitue pour la sécurité publique.

22

Finally, there is a strong argument that the purpose of this legislation conforms with the historical public safety focus of all gun control laws. This reference challenges the licensing and registration provisions of the Act only as they relate to ordinary firearms. Alberta does not question the licensing and registration of restricted and prohibited weapons. It freely admits that the restrictions on those categories of weapons are constitutional. Indeed, Alberta would have difficulty alleging otherwise, as numerous courts have upheld the validity of different aspects of the federal gun control legislation that existed prior to the enactment of this Act: see *R. v. Schwartz*, [1988] 2 S.C.R. 443; *McGuigan v. The Queen*, [1982] 1 S.C.R. 284; and *Attorney General of Canada v. Pattison* (1981), 30 A.R. 83 (C.A.).

23

More specifically, before the introduction of the *Firearms Act*, the registration of all restricted weapons was upheld by the British Columbia Court of Appeal in *Martinoff v. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482. Furthermore, the *Criminal Code* required anyone seeking to obtain any kind of firearm to apply for a firearms acquisition certificate. This requirement was upheld in *R. v. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38 (B.C. Prov. Ct.). These cases upheld the previous gun control legislation on the basis that Parliament's purpose was to promote public safety. The *Firearms Act* extends that legislation in two respects: (1) it requires all guns to be registered, not just restricted and prohibited firearms; and (2) eventually all gun owners will be required to be licensed, not just those who wish to acquire a firearm. These changes represent a continuation of Parliament's focus on safety concerns, and constitute a limited expansion of the pre-existing legislation. Given the general acceptance of the gun control legislation that has existed for the past hundred years, the constitutional validity of which has always been predicated on Parliament's concern for public safety, it is difficult to now impute a different purpose to Parliament. This

Enfin, il y a l'argument solide que l'objet de la loi correspond à l'accent mis traditionnellement sur la sécurité publique dans les lois relatives au contrôle des armes à feu. Le présent renvoi ne vise que les dispositions de la Loi relatives aux permis et à l'enregistrement applicables aux armes à feu ordinaires. L'Alberta ne conteste pas les exigences de permis et d'enregistrement pour les armes à autorisation restreinte et les armes prohibées. Elle admet volontiers que les restrictions applicables à ces catégories d'armes sont constitutionnelles. D'ailleurs, l'Alberta aurait de la difficulté à prétendre le contraire, car de nombreux tribunaux ont confirmé la validité de divers aspects de la législation fédérale sur le contrôle des armes à feu qui existait avant l'entrée en vigueur de la Loi: *R. c. Schwartz*, [1988] 2 R.C.S. 443; *McGuigan c. La Reine*, [1982] 1 R.C.S. 284; et *Attorney General of Canada c. Pattison* (1981), 30 A.R. 83 (C.A.).

Plus particulièrement, avant l'introduction de la *Loi sur les armes à feu*, l'enregistrement de toutes les armes à autorisation restreinte a été jugé valide par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Martinoff c. Dawson* (1990), 57 C.C.C. (3d) 482. En outre, le *Code criminel* obligeait toute personne voulant obtenir tout genre d'arme à feu à demander une autorisation d'acquisition d'armes à feu. Cette exigence a été jugée valide dans *R. c. Northcott*, [1980] 5 W.W.R. 38 (C. prov. C.-B.). Ces décisions ont confirmé la validité des dispositions antérieures en matière de contrôle des armes à feu pour le motif que le but visé par le Parlement était de favoriser la sécurité publique. La *Loi sur les armes à feu* étend la portée de ces dispositions de deux manières: (1) elle exige l'enregistrement de toutes les armes à feu, et non plus seulement des armes à feu prohibées et à autorisation restreinte; (2) à un moment donné, tous les propriétaires d'armes à feu devront détenir un permis, et non plus seulement les personnes qui souhaitent en acquérir. Ces modifications représentent la continuité de l'intérêt que porte le Parlement aux questions de sécurité et constituent un accroissement limité de la portée des dispositions antérieures. Étant donné l'acceptation générale de la législation de contrôle des armes à feu, qui existe depuis cent ans et dont la constitutionnalité a toujours été

supports the view that the law in pith and substance is about public safety.

The effects of the scheme — how it impacts on the legal rights of Canadians — also support the conclusion that the 1995 gun control law is in pith and substance a public safety measure. The criteria for acquiring a licence are concerned with safety rather than the regulation of property. Criminal record checks and background investigations are designed to keep guns out of the hands of those incapable of using them safely. Safety courses ensure that gun owners are qualified. What the law does not require also shows that the operation of the scheme is limited to ensuring safety. For instance, the Act does not regulate the legitimate commercial market for guns. It makes no attempt to set labour standards or the price of weapons. There is no attempt to protect or regulate industries or businesses associated with guns (see *Pattison*, *supra*, at para. 22). Unlike provincial property registries, the registry established under the Act is not concerned with prior interests, and unlike some provincial motor vehicle schemes, the Act does not address insurance. In short, the effects of the law suggest that its essence is the promotion of public safety through the reduction of the misuse of firearms, and negate the proposition that Parliament was in fact attempting to achieve a different goal such as the total regulation of firearms production, trade, and ownership. We therefore conclude that, viewed from its purpose and effects, the *Firearms Act* is in “pith and substance” directed to public safety.

**B. Classification: Does Parliament Have Jurisdiction to Enact the Law?**

Having assessed the pith and substance or matter of the law, the second step is to determine whether that matter comes within the jurisdiction of the enacting legislature. We must examine the

fondée sur l'intérêt que porte le Parlement à la sécurité publique, il est maintenant difficile d'imputer au Parlement une intention différente. Cela appuie l'opinion que le caractère véritable de la loi a trait à la sécurité publique.

Les effets du régime — la façon dont il touche les droits des Canadiens — appuient également la conclusion que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu, de par son caractère véritable, est une mesure de sécurité publique. Les critères d'obtention d'un permis sont liés à la sécurité, plutôt qu'à la réglementation de la propriété: la vérification du casier judiciaire et l'enquête sur les antécédents visent à garder les armes à feu hors de la possession de ceux qui sont incapables de les utiliser avec sûreté. Les cours sur la sécurité permettent de vérifier que les propriétaires d'armes à feu sont qualifiés. Ce que la loi n'exige pas montre également que le fonctionnement du régime se limite à assurer la sécurité. Par exemple, la Loi ne réglemente pas le marché commercial légitime des armes à feu. Elle ne cherche pas à établir des normes du travail ou le prix des armes. Elle ne tente pas de protéger ni de réglementer les industries ou les entreprises liées aux armes à feu (voir *Pattison*, précité, au par. 22). À la différence des registres de biens provinciaux, le registre créé par la Loi ne porte pas sur des droits antérieurs et, à la différence de certaines lois provinciales sur les véhicules à moteur, la Loi ne traite pas d'assurance. En bref, ses effets indiquent que son essence même est la promotion de la sécurité publique par la réduction de l'usage abusif des armes à feu, et démentent ainsi la proposition que le Parlement tentait en réalité d'atteindre un but différent, telle la réglementation générale de la production, du commerce et de la propriété des armes à feu. Nous concluons donc que, vu son objet et ses effets, la *Loi sur les armes à feu*, de par son «caractère véritable», vise la sécurité publique.

**B. Qualification: Le Parlement avait-il compétence pour adopter la loi?**

Après l'évaluation du caractère véritable ou de la matière de la loi, la deuxième étape consiste à déterminer si cette matière relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée. Nous devons exami-

24

25

heads of power under ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867* and determine what the matter is “in relation to”. In this case, the question is whether the law falls under federal jurisdiction over criminal law or its peace, order and good government power; or under provincial jurisdiction over property and civil rights. The presumption of constitutionality means that Alberta, as the party challenging the legislation, is required to show that the Act does not fall within the jurisdiction of Parliament: see *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1978] 2 S.C.R. 662.

26 The determination of which head of power a particular law falls under is not an exact science. In a federal system, each level of government can expect to have its jurisdiction affected by the other to a certain degree. As Dickson C.J. stated in *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 669, “overlap of legislation is to be expected and accommodated in a federal state”. Laws mainly in relation to the jurisdiction of one level of government may overflow into, or have “incidental effects” upon, the jurisdiction of the other level of government. It is a matter of balance and of federalism: no one level of government is isolated from the other, nor can it usurp the functions of the other.

27 As a general rule, legislation may be classified as criminal law if it possesses three prerequisites: a valid criminal law purpose backed by a prohibition and a penalty: *RJR-MacDonald*, *supra*; *Hydro-Québec*, *supra*; and *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1 (the “*Margarine Reference*”). The Attorney General of Canada argues that the 1995 gun control law meets these three requirements, and points to commentary on this legislation which supports its position: D. Gibson, “The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal” (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071; D. M. Beatty, “Gun Control and Judicial Anarchy” (1999), 10 *Constitutional Forum* 45; A. C. Hutchinson and D. Schneiderman, “Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and Gun Lobbies” (1995), 7 *Constitu-*

ner les chefs de compétence attribués par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et déterminer auquel elle se rapporte. En l’espèce, la question est de savoir si la loi relève de la compétence fédérale sur le droit criminel ou la paix, l’ordre et le bon gouvernement, ou si elle relève de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. La présomption de constitutionnalité signifie que l’Alberta, en tant que partie contestant la Loi, doit démontrer qu’elle ne relève pas de la compétence du Parlement: *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1978] 2 R.C.S. 662.

La détermination du chef de compétence duquel relève une loi particulière n’est pas une science exacte. Dans un système fédéral, chaque ordre de gouvernement peut s’attendre à ce que sa compétence soit touchée dans une certaine mesure par l’autre. Comme le juge en chef Dickson le dit dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, à la p. 669, «il faut s’attendre à ce qu’il y ait chevauchement de mesures législatives et il faut s’y adapter dans un État fédéral». Les lois se rapportant principalement à la compétence d’un ordre de gouvernement peuvent déborder, ou avoir des «effets secondaires», sur les champs de compétence de l’autre ordre de gouvernement. C’est une question d’équilibre et de fédéralisme: aucun ordre de gouvernement n’est isolé de l’autre, ni ne peut usurper ses fonctions.

En règle générale, une loi peut être considérée comme relevant du droit criminel si elle comporte les trois éléments suivants: un objet valide de droit criminel assorti d’une interdiction et d’une sanction: *RJR-MacDonald*, *Hydro-Québec*, précités; et *Reference re Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1 (le «*Renvoi sur la margarine*»). Le procureur général du Canada soutient que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu respecte ces trois exigences et cite plusieurs auteurs à l’appui de ses arguments: D. Gibson, «The *Firearms Reference* in the Alberta Court of Appeal» (1999), 37 *Alta. L. Rev.* 1071; D. M. Beatty, «Gun Control and Judicial Anarchy» (1999), 10 *Forum Constitutionnel* 45; A. C. Hutchinson et D. Schneiderman, «Smoking Guns: The Federal Government Confronts The Tobacco and

*tional Forum* 16; and Peter W. Hogg's testimony before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, October 26, 1995.

Before determining whether the three criminal law criteria are met by this legislation, some general observations on the criminal law power may be apposite. Criminal law, as this Court has stated in numerous cases, constitutes a broad area of federal jurisdiction: *RJR-MacDonald*, *supra*; *Hydro-Québec*, *supra*; and *Margarine Reference*, *supra*. The criminal law stands on its own as federal jurisdiction. Although it often overlaps with provincial jurisdiction over property and civil rights, it is not "carved out" from provincial jurisdiction, contrary to the view of Conrad J.A. It also includes the law of criminal procedure, which regulates many aspects of criminal law enforcement, such as arrest, search and seizure of evidence, the regulation of electronic surveillance and the forfeiture of stolen property.

Not only is the criminal law a "stand-alone" jurisdiction, it also finds its expression in a broad range of legislation. The *Criminal Code* is the quintessential federal enactment under its criminal jurisdiction, but it is not the only one. The *Food and Drugs Act*, the *Hazardous Products Act*, the *Lord's Day Act*, and the *Tobacco Products Control Act* have all been held to be valid exercises of the criminal law power: see *Standard Sausage Co. v. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501 (B.C.C.A.); *R. v. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312 (Man. C.A.); *Big M Drug Mart*, *supra* (legislation struck down on other grounds); and *RJR-MacDonald*, *supra* (legislation struck down on other grounds), respectively. Thus the fact that some of the provisions of the *Firearms Act* are not contained within the *Criminal Code* has no significance for the purposes of constitutional classification.

Although the criminal law power is broad, it is not unlimited. Some of the parties before us

Gun Lobbies» (1995), 7 *Forum Constitutionnel* 16; ainsi que le témoignage de Peter W. Hogg devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, le 26 octobre 1995.

Avant de déterminer si les trois critères de droit criminel sont respectés par cette loi, il y a lieu de faire quelques observations générales sur la compétence en matière de droit criminel. Comme notre Cour l'a indiqué dans de nombreux arrêts, c'est un vaste domaine de compétence fédérale: *RJR-MacDonald*, *Hydro-Québec*, et *Renvoi sur la margarine*, précités. Le droit criminel a une place à part comme chef de compétence fédérale. Malgré des chevauchements multiples avec la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils, il ne résulte pas d'un «découpage» de la compétence provinciale, contrairement à l'opinion du juge Conrad de la Cour d'appel. Il englobe aussi la procédure pénale, qui régit plusieurs aspects de son application, comme l'arrestation, la fouille, la perquisition et la saisie d'éléments de preuve, la réglementation de l'écoute électronique et la confiscation des biens volés.

Non seulement le droit criminel se situe-t-il à part comme chef de compétence, mais il s'exprime aussi dans une vaste gamme de lois. Le *Code criminel* est la quintessence même d'un texte législatif fédéral en matière de droit criminel, mais il n'est pas le seul. La *Loi sur les aliments et drogues*, la *Loi sur les produits dangereux*, la *Loi sur le dimanche* et la *Loi réglementant les produits du tabac* ont toutes été jugées constituer un exercice valide de la compétence en matière criminelle: *Standard Sausage Co. c. Lee*, [1933] 4 D.L.R. 501 (B.C.C.A.); *R. c. Cosman's Furniture (1972) Ltd.* (1976), 73 D.L.R. (3d) 312 (C.A. Man.); *Big M Drug Mart*, précité (dispositions législatives annulées pour d'autres motifs); et *RJR-MacDonald*, précité (dispositions législatives annulées pour d'autres motifs). Par conséquent, le fait que certaines dispositions de la *Loi sur les armes à feu* ne se retrouvent pas dans le *Code criminel* n'est pas pertinent pour les fins de la qualification constitutionnelle.

La compétence en matière de droit criminel est vaste, mais elle n'est pas illimitée. Certaines par-

28

29

30

expressed the fear that the criminal law power might be illegitimately used to invade the provincial domain and usurp provincial power. A properly restrained understanding of the criminal law power guards against this possibility.

31 Within this context, we return to the three criteria that a law must satisfy in order to be classified as criminal. The first step is to consider whether the law has a valid criminal law purpose. Rand J. listed some examples of valid purposes in the *Margarine Reference* at p. 50: “Public peace, order, security, health, morality: these are the ordinary though not exclusive ends served by [criminal] law”. Earlier, we concluded that the gun control law in pith and substance is directed at public safety. This brings it clearly within the criminal law purposes of protecting public peace, order, security and health.

32 In determining whether the purpose of a law constitutes a valid criminal law purpose, courts look at whether laws of this type have traditionally been held to be criminal law: see *Morgentaler, supra*, at p. 491, and *RJR-MacDonald, supra*, at para. 204; see also *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226, *Westendorp v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 43, and *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940. Courts have repeatedly held that gun control comes within the criminal law sphere. As Fraser C.J.A. demonstrated in her judgment, gun control has been a matter of criminal law since before the enactment of the *Criminal Code* in 1892, and has continued since that date (see also E. M. Davies, “The 1995 Firearms Act: Canada’s Public Relations Response to the Myth of Violence” (2000), 6 *Appeal* 44, and M. L. Friedland, *A Century of Criminal Justice* (1984), at pp. 125 ff.).

33 Gun control has traditionally been considered valid criminal law because guns are dangerous and pose a risk to public safety. Section 2 of the *Criminal Code* (as amended by s. 138(2) of the *Firearms Act*) defines a “firearm” as “a barrelled weapon from which any shot, bullet or other projectile can

ties ont exprimé devant notre cour la crainte que cette compétence soit utilisée de façon illégitime pour envahir un domaine provincial et usurper des pouvoirs provinciaux. Une perception dûment pondérée de la compétence en matière de droit criminel exclut cette éventualité.

Dans ce contexte, revenons aux trois critères qu’une loi doit respecter pour être considérée comme relevant du droit criminel. La première étape consiste à déterminer si la loi a un objet valide de droit criminel. Le juge Rand a donné certains exemples d’objets valides dans le *Renvoi sur la margarine*, à la p. 50: [TRADUCTION] «La paix publique, l’ordre, la sécurité, la santé, la moralité: ce sont les fins habituelles, mais pas exclusives, du droit [criminel]». Nous avons conclu précédemment que, de par son caractère véritable, la loi sur le contrôle des armes à feu visait la sécurité publique, ce qui la place clairement dans l’objectif de droit criminel que constitue la protection de la paix publique, de l’ordre, de la sécurité et de la santé.

Pour déterminer si l’objet d’une loi est un objet de droit criminel valide, les tribunaux examinent si les lois de ce genre sont habituellement jugées relever du droit criminel: *Morgentaler*, précité, à la p. 491, et *RJR-MacDonald*, précité, au par. 204; également *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226, *Westendorp c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 43, et *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940. Les tribunaux ont conclu à maintes reprises que le contrôle des armes à feu relevait de la compétence en matière de droit criminel. Comme le juge en chef Fraser l’a démontré dans ses motifs, le contrôle des armes à feu est une matière de droit criminel depuis avant l’adoption du *Code criminel* en 1892, et cela est toujours le cas (voir aussi E. M. Davies, «The 1995 Firearms Act: Canada’s Public Relations Response to the Myth of Violence» (2000), 6 *Appeal* 44, et M. L. Friedland, *A Century of Criminal Justice* (1984), aux pp. 125 et suiv.).

Le contrôle des armes à feu est traditionnellement considéré comme relevant valablement du droit criminel parce que les armes à feu sont dangereuses et constituent un risque pour la sécurité publique. L’article 2 du *Code criminel* (modifié par le par. 138(2) de la *Loi sur les armes à feu*)

be discharged and that is capable of causing serious bodily injury or death to a person” (emphasis added). This demonstrates that Parliament views firearms as dangerous and regulates their possession and use on that ground. The law is limited to restrictions which are directed at safety purposes. As such, the regulation of guns as dangerous products is a valid purpose within the criminal law power: see *R. v. Felawka*, [1993] 4 S.C.R. 199; *RJR-MacDonald*, *supra*; *R. v. Wetmore*, [1983] 2 S.C.R. 284; and *Cosman’s Furniture*, *supra*.

The finding of a valid criminal law purpose does not end the inquiry, however. In order to be classified as a valid criminal law, that purpose must be connected to a prohibition backed by a penalty. The 1995 gun control law satisfies these requirements. Section 112 of the *Firearms Act* prohibits the possession of a firearm without a registration certificate. Section 91 of the *Criminal Code* (as amended by s. 139 of the *Firearms Act*) prohibits the possession of a firearm without a licence and a registration certificate. These prohibitions are backed by penalties: see s. 115 of the *Firearms Act* and s. 91 of the *Code*.

It thus appears that the 1995 gun control law possesses all three criteria required for a criminal law. However, Alberta and the provinces raised a number of objections to this classification which must be considered.

(1) Regulation or Criminal Prohibition?

The first objection is that the *Firearms Act* is essentially regulatory rather than criminal legislation because of the complexity of the law and the discretion it grants to the chief firearms officer. These aspects of the law, the provinces argue, are the hallmarks of regulatory legislation, not the criminal law: see Hogg, *supra*, at pp. 18-25 and 18-26.

Despite its initial appeal, this argument fails to advance Alberta’s case. The fact that the Act is

définit une «arme à feu» comme «[t]oute arme [. . .] susceptible, grâce à un canon qui permet de tirer du plomb, des balles ou tout autre projectile, d’infliger des lésions corporelles graves ou la mort à une personne» (nous soulignons). Cela démontre que le Parlement considère les armes à feu comme dangereuses et qu’il réglemente leur possession et leur usage pour ce motif. La loi se limite à prévoir des restrictions pour des fins de sécurité. En cela, la réglementation des armes à feu en tant que produits dangereux est un objet valide de droit criminel: *R. c. Felawka*, [1993] 4 R.C.S. 199; *RJR-MacDonald*, précité; *R. c. Wetmore*, [1983] 2 R.C.S. 284; et *Cosman’s Furniture*, précité.

La constatation de l’existence d’un objet valide de droit criminel ne conclut toutefois pas l’analyse. Il faut aussi que cet objet soit lié à une interdiction assortie d’une sanction. La loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu satisfait à ces exigences. L’article 112 de la *Loi sur les armes à feu* interdit la possession d’une arme à feu sans certificat d’enregistrement. L’article 91 du *Code criminel* (modifié par l’art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*) interdit la possession d’une arme à feu sans permis et certificat d’enregistrement. Ces interdictions sont assorties de sanctions: voir l’art. 115 de la *Loi sur les armes à feu* et l’art. 91 du *Code*.

Il ressort donc que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu possède les trois critères requis pour relever du droit criminel. L’Alberta et les autres provinces ont toutefois soulevé d’autres objections qui nous devons examiner.

(1) Réglementation ou interdiction criminelle?

La première objection est que la *Loi sur les armes à feu* tient essentiellement de la réglementation et non de la législation pénale en raison de sa complexité et du pouvoir discrétionnaire qu’elle confère au contrôleur des armes à feu. Les provinces prétendent que ces aspects de la loi sont caractéristiques des lois de réglementation, et non pas des lois pénales: voir Hogg, *op. cit.*, aux pp. 18-25 et 18-26.

Malgré son attrait initial, cet argument n’aide pas la cause de l’Alberta. Le fait que la Loi soit

34

35

36

37

complex does not necessarily detract from its criminal nature. Other legislation, such as the *Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27, and the *Canadian Environmental Protection Act*, R.S.C., 1985, c. 16 (4<sup>th</sup> Supp.), are legitimate exercises of the criminal law power, yet highly complex. Nor does the Act give the chief firearms officer or Registrar undue discretion. The offences are not defined by an administrative body, avoiding the difficulty identified in the dissenting judgment in *Hydro-Québec*, *supra*. They are clearly stated in the Act and the *Criminal Code*: no one shall possess a firearm without a proper licence and registration. While the Act provides for discretion to refuse to issue an authorization to carry or transport under s. 68 or a registration certificate under s. 69, that discretion is restricted by the Act. A licence shall be refused if the applicant is not eligible to hold one: s. 68. Eligibility to hold a licence is delineated in the rest of the Act: a person is ineligible to hold a licence if the person has been convicted of certain offences (s. 5(2)) or is subject to a prohibition order (s. 6); s. 7 requires the applicant to complete a safety course. Discretion regarding registration is also bounded by the Act. A refusal by the chief firearms officer or the Registrar must be for "good and sufficient reason": ss. 68 and 69; the refusal must be in writing with reasons given (s. 72). These provisions demonstrate that the Act does not give the chief firearms officer or the Registrar undue discretion. Furthermore, the chief firearms officer and the Registrar are explicitly subject to the supervision of the courts. Refusal or revocation of a licence or a registration certificate may be referred to a provincial court judge: s. 74. The courts will interpret the words "good and sufficient reason" in ss. 68 and 69 in line with the public safety purpose of the Act, ensuring that the exercise of discretion by the chief firearms officer and the Registrar is always wed to that purpose.

complexe ne lui enlève pas nécessairement son caractère pénal. D'autres lois, comme la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27, et la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4<sup>e</sup> suppl.), sont des exercices légitimes de la compétence en matière de droit criminel et sont pourtant extrêmement complexes. La loi ne confère pas non plus un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur des armes à feu ou au directeur. Les infractions ne sont pas définies par un organisme administratif, ce qui évite le problème mentionné dans les motifs de dissidence de l'arrêt *Hydro-Québec*, précité. Elles sont clairement énoncées dans la Loi et dans le *Code criminel*: nul ne doit posséder d'arme à feu sans le permis et le certificat d'enregistrement requis. Si la Loi prévoit le pouvoir discrétionnaire de refuser des autorisations de port ou de transport, à l'art. 68, et un certificat d'enregistrement en vertu de l'art. 69, ce pouvoir discrétionnaire est limité par la Loi. Un permis peut être refusé à un demandeur qui ne répond pas aux critères d'admissibilité: art. 68. L'admissibilité à un permis est délimitée dans d'autres dispositions de la Loi: une personne ne peut pas obtenir de permis si elle a été déclarée coupable de certaines infractions (par. 5(2)) ou si elle fait l'objet d'une ordonnance d'interdiction (art. 6); l'art. 7 oblige le demandeur à réussir un cours sur la sécurité. Le pouvoir discrétionnaire relativement à l'enregistrement est également circonscrit par la Loi. Le contrôleur ou le directeur peut refuser l'enregistrement pour une «raison valable»: art. 68 et 69 et il doit notifier son refus par écrit et fournir ses motifs (art. 72). Ces dispositions démontrent que la Loi ne confère pas un pouvoir discrétionnaire indu au contrôleur ou au directeur. En outre, le contrôleur et le directeur sont expressément soumis à la surveillance des tribunaux. Le refus ou la révocation d'un permis ou d'un certificat d'enregistrement peut être renvoyé à un juge de cour provinciale: art. 74. Les tribunaux interpréteront les mots «raison valable» des art. 68 et 69 en fonction de l'objet de sécurité publique, de sorte que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du contrôleur et du directeur sera toujours lié à cet objet.



Furthermore, the law's prohibitions and penalties are not regulatory in nature. They are not confined to ensuring compliance with the scheme, as was the case in *Boggs v. The Queen*, [1981] 1 S.C.R. 49, but stand on their own, independently serving the purpose of public safety. Nor are the prohibitions and penalties directed to the object of revenue generation. Parliament's intention was not to regulate property, but to ensure that only those who prove themselves qualified to hold a licence are permitted to possess firearms of any sort.

Alberta and the supporting interveners argued that the only way Parliament could address gun control would be to prohibit ordinary firearms outright. With respect, this suggestion is not supported by either logic or jurisprudence. First, the jurisprudence establishes that Parliament may use indirect means to achieve its ends. A direct and total prohibition is not required: see *Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123, and *RJR-MacDonald, supra*. Second, exemptions from a law do not preclude it from being prohibitive and therefore criminal in nature: see *R. v. Furtney*, [1991] 3 S.C.R. 89, *Morgentaler v. The Queen*, [1976] 1 S.C.R. 616, and *Lord's Day Alliance of Canada v. Attorney General of British Columbia*, [1959] S.C.R. 497. Third, as noted above, the prohibition in this case is not merely designed to enforce a fee payment or regulatory scheme separate from the essential safety focus of the law: by way of contrast, see *Boggs, supra*. Finally, if prohibition is not required to make handgun control constitutional, which no one suggests, why should it be required for ordinary firearms?

In a related argument, some provincial interveners contended that if the purpose of the legislation is to reduce misuse, then the legislation should deal with misuse directly. On this view, Parliament could prohibit the careless or intentional misuse of guns, as it has in ss. 85-87 of the *Criminal Code*,

En outre, les interdictions et les sanctions de la loi ne sont pas de nature réglementaire. Elles ne se limitent pas à assurer le respect du régime, comme c'était le cas dans l'arrêt *Boggs c. La Reine*, [1981] 1 R.C.S. 49, mais forment en elles-mêmes un tout et servent de façon indépendante les fins de la sécurité publique. Les interdictions et les sanctions ne sont pas liées à un objectif de production de revenus. Le Parlement ne visait pas à réglementer la propriété, mais à assurer que seuls seront autorisés à posséder une arme à feu ceux qui démontrent qu'ils satisfont aux conditions d'obtention des permis.

L'Alberta et les intervenants qui l'appuyaient ont soutenu que la seule façon pour le Parlement de contrôler les armes à feu serait d'interdire carrément les armes à feu ordinaires. Avec égards, cette proposition n'est étayée ni par la logique ni par la jurisprudence. Premièrement, la jurisprudence établit que le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour atteindre ses fins. Une interdiction directe et totale n'est pas requise: *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123, et *RJR-MacDonald, précité*. Deuxièmement, les exemptions n'empêchent pas une loi d'être prohibitive et, par conséquent, de nature pénale: *R. c. Furtney*, [1991] 3 R.C.S. 89, *Morgentaler c. La Reine*, [1976] 1 R.C.S. 616, et *Lord's Day Alliance of Canada c. Attorney General of British Columbia*, [1959] R.C.S. 497. Troisièmement, comme on le dit plus haut, l'interdiction en l'espèce ne vise pas simplement à imposer le paiement de frais ou un régime de réglementation n'ayant rien à voir avec la sécurité, qui est l'objet essentiel de la loi: par contraste voir *Boggs, précité*. Enfin, si l'interdiction n'est pas requise pour rendre constitutionnel le contrôle des armes de poing, et personne ne prétend le contraire, pourquoi devrait-elle l'être pour les armes à feu ordinaires?

Invoquant un argument connexe, certains intervenants provinciaux ont soutenu que si l'objet de la loi était de réduire l'usage abusif, la loi devrait alors porter directement sur l'usage abusif. Selon cette opinion, le Parlement pourrait interdire l'usage négligent ou l'usage abusif volontaire des

38

39

40

but could not prohibit people from owning guns if they present risks to public safety or regulate how people store their guns. Again, the answer is that Parliament may use indirect means to further the end of public safety. The risks associated with ordinary firearms are not confined to the intentional or reckless conduct that might be deterred by a prohibition on misuse. The Attorney General of Canada argued, for example, that the suicide rate is increased by the availability of guns. A person contemplating suicide may be more likely to actually commit suicide if a gun is available, it was argued; therefore Parliament has a right to prevent people at risk, for example due to mental illness, from owning a gun. A prohibition on misuse is unlikely to deter a potential suicide; a prohibition on gun ownership may do so. Other examples where a prohibition on misuse falls short are not hard to envisage. A prohibition on misuse is unlikely to prevent the death of a child who plays with a gun; a prohibition on irresponsible ownership or careless storage may do so. Again, reducing availability may have a greater impact on whether a robber uses a gun than a law forbidding him to use it. Whether the 1995 gun law actually achieves these ends is not at issue before us; what is at issue is whether Parliament, in targeting these dangers, strayed outside its criminal law power. In our view, it did not.

(2) Property and Civil Rights or Criminal Law?

41 Alberta's second major objection to classifying the 1995 gun control scheme as criminal law is that it is indistinguishable from existing provincial property regulation schemes such as automobile and land title registries.

42 This argument overlooks the different purposes behind the federal restrictions on firearms and the

armes à feu, comme il l'a fait aux art. 85 à 87 du *Code criminel*, mais il ne pourrait pas interdire à une personne de posséder une arme à feu si cette personne constituait un risque pour la sécurité publique, ni réglementer la manière d'entreposer les armes à feu. Là encore, la réponse réside dans le fait que le Parlement peut utiliser des moyens indirects pour favoriser l'objet de sécurité publique. Les risques liés aux armes à feu ordinaires ne se limitent pas à la conduite volontaire ou négligente qui pourrait être dissuadée par l'interdiction de l'usage abusif. Le procureur général du Canada a prétendu, par exemple, que le taux de suicide augmente avec l'accès aux armes à feu. On a soutenu qu'une personne envisageant le suicide peut être plus susceptible de passer aux actes si une arme à feu est disponible; le Parlement a donc le droit d'empêcher les personnes à risques, en raison d'une maladie mentale par exemple, de posséder une arme à feu. L'interdiction de l'usage abusif ne préviendra vraisemblablement pas un suicide potentiel; l'interdiction de posséder une arme à feu peut le faire. Il n'est pas difficile d'imaginer d'autres exemples où l'interdiction de l'usage abusif est insuffisante. L'interdiction de l'usage abusif n'empêchera vraisemblablement pas la mort d'un enfant qui joue avec une arme à feu; une interdiction visant les propriétaires irresponsables ou l'entreposage négligent peut le faire. Là encore, la limitation de l'accès peut avoir plus d'effets sur l'usage d'armes à feu par des voleurs qu'une loi leur en interdisant l'usage. La question en litige n'est pas de savoir si la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu atteint vraiment ces fins mais si, en ciblant ces dangers, le Parlement a outrepassé sa compétence en matière de droit criminel. Nous sommes d'avis que non.

(2) Propriété et droits civils ou droit criminel?

La deuxième objection principale de l'Alberta à ce que le régime de 1995 sur le contrôle des armes à feu soit classé dans le droit criminel est qu'on ne peut le différencier de régimes provinciaux actuels de réglementation des biens, comme l'enregistrement des automobiles et des droits immobiliers.

Cet argument ne tient pas compte du fait que les restrictions fédérales sur les armes à feu et la régle-

provincial regulation of other forms of property. Guns are restricted because they are dangerous. While cars are also dangerous, provincial legislatures regulate the possession and use of automobiles not as dangerous products but rather as items of property and as an exercise of civil rights, pursuant to the provinces' s. 92(13) jurisdiction: *Canadian Indemnity Co. v. Attorney-General of British Columbia*, [1977] 2 S.C.R. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] S.C.R. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396.

The argument that the federal gun control scheme is no different from the provincial regulation of motor vehicles ignores the fact that there are significant distinctions between the roles of guns and cars in Canadian society. Both firearms and automobiles can be used for socially approved purposes. Likewise, both may cause death and injury. Yet their primary uses are fundamentally different. Cars are used mainly as means of transportation. Danger to the public is ordinarily unintended and incidental to that use. Guns, by contrast, pose a pressing safety risk in many if not all of their functions. Firearms are often used as weapons in violent crime, including domestic violence; cars generally are not. Thus Parliament views guns as particularly dangerous and has sought to combat that danger by extending its licensing and registration scheme to all classes of firearms. Parliament did not enact the *Firearms Act* to regulate guns as items of property. The Act does not address insurance or permissible locations of use. Rather, the Act addresses those aspects of gun control which relate to the dangerous nature of firearms and the need to reduce misuse.

mentation provinciale d'autres types de biens visent des fins différentes. Les armes à feu sont l'objet de restrictions parce qu'elles sont dangereuses. Bien que les automobiles soient également dangereuses, les législatures provinciales réglementent la possession et l'utilisation des automobiles non pas en tant que produits dangereux, mais en tant qu'objets de propriété et en tant qu'exercice de droits civils en vertu de la compétence que leur confère le par. 92(13): *Canadian Indemnity Co. c. Procureur général de la Colombie-Britannique*, [1977] 2 R.C.S. 504; *Validity of Section 92(4) of the Vehicles Act, 1957 (Sask.)*, [1958] R.C.S. 608; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396.

L'argument que le régime fédéral de contrôle des armes à feu ne diffère pas de la réglementation provinciale des véhicules automobiles ne tient pas compte du fait qu'il y a des différences importantes entre le rôle des armes à feu et celui des automobiles dans la société canadienne. Tant les armes à feu que les automobiles peuvent être utilisées à des fins socialement acceptables. De même, les unes et les autres peuvent causer des blessures et la mort. Leurs principaux usages sont néanmoins fondamentalement différents. Les automobiles sont principalement des moyens de transport. Les dangers pour le public sont généralement involontaires et accessoires à leur usage. Les armes à feu, par contre, constituent un risque immédiat pour la sécurité dans plusieurs usages, voire tous les usages qui en sont faits. Les armes à feu sont souvent utilisées dans les crimes de violence, et notamment de violence familiale; les automobiles ne le sont pas. Le Parlement considère donc les armes à feu comme particulièrement dangereuses et a cherché à lutter contre ce danger en étendant le régime de permis et d'enregistrement à toutes les catégories d'armes à feu. Le Parlement n'a pas adopté la *Loi sur les armes à feu* pour les réglementer en tant qu'objets de propriété. La Loi ne traite pas d'assurance ou d'endroits où l'usage est permis. Par contre, elle traite des aspects du contrôle des armes à feu qui ont trait à leur nature dangereuse et à la nécessité d'en réduire l'usage abusif.

44 In a variation on the theme of property and civil rights, the opponents of the 1995 gun control law argue that ordinary guns, like rifles and shotguns, are common property, not dangerous property. Ordinary firearms are different, they argue, from the automatic weapons and handguns that Parliament has regulated in the past. Ordinary guns are used mainly for lawful purposes in hunting, trapping and ranching. Automatic weapons and handguns, by contrast, have few uses outside crime or war. The fact that Parliament has the right under the criminal law power to control automatic weapons and handguns does not, they argue, mean that Parliament has the right to regulate ordinary guns.

45 The difficulty with this argument is that while ordinary guns are often used for lawful purposes, they are also used for crime and suicide, and cause accidental death and injury. Guns cannot be divided neatly into two categories — those that are dangerous and those that are not dangerous. All guns are capable of being used in crime. All guns are capable of killing and maiming. It follows that all guns pose a threat to public safety. As such, their control falls within the criminal law power.

46 In a further variation on this argument, the provinces of Ontario and Saskatchewan submitted that even if the licensing provisions of the law were valid criminal legislation, the registration provisions are mainly provincial property legislation and should be severed and struck out. The argument is that the registration portions of the Act simply amount to regulation, with little connection to the public safety purpose advanced by the federal government to justify the Act as a whole. Conrad J.A. agreed with this argument, finding that although the Act “cleverly intertwines” the licensing and registration provisions through “clever packaging”, the registration provisions could be severed from the gun control law. As proof, she

Toujours sur le thème de la propriété et des droits civils, les opposants à la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu prétendent que les armes à feu ordinaires, comme les carabines et les fusils de chasse, sont des biens ordinaires et non pas des biens dangereux. Selon eux, les armes à feu ordinaires sont différentes des armes automatiques et des armes de poing, que le Parlement réglementait déjà. Les armes à feu ordinaires servent principalement aux fins légitimes de la chasse, du piégeage et de l'élevage. Par opposition, les armes automatiques et les armes de poing ont peu d'usages autres que le crime et la guerre. On soutient que le fait que le Parlement ait le droit, en vertu de sa compétence en matière criminelle, de contrôler les armes automatiques et les armes de poing ne signifie pas qu'il a le droit de réglementer les armes à feu ordinaires.

La faiblesse de cet argument tient à ce que même si les armes à feu ordinaires sont souvent utilisées à des fins licites, elles le sont également pour le crime et le suicide, et elles causent des morts et des blessures accidentelles. On ne peut pas diviser clairement les armes à feu en deux catégories — celles qui sont dangereuses et celles qui ne le sont pas. Toutes les armes à feu sont susceptibles d'utilisation criminelle. Elles sont toutes susceptibles de tuer et de mutiler. Toutes les armes à feu sont donc une menace pour la sécurité publique. À ce titre, leur contrôle relève de la compétence en matière criminelle.

Dans une autre variante de cet argument, les provinces de l'Ontario et de la Saskatchewan ont soutenu que même si les dispositions de la loi relatives aux permis étaient des dispositions valides de droit criminel, les dispositions relatives à l'enregistrement relevaient essentiellement de la compétence provinciale en matière de propriété et devraient être retranchées et annulées. L'argument est que les dispositions de la Loi relatives à l'enregistrement sont une simple réglementation ayant un lien ténu avec les fins de sécurité publique invoquées par le gouvernement fédéral pour justifier l'ensemble de la Loi. Le juge Conrad était d'accord avec cet argument, et a conclu que, même si la Loi [TRADUCTION] «lie habilement» dans un

pointed to the fact that the pre-existing firearms acquisition certificate scheme, governing prohibited and restricted arms, applied to ordinary firearms without being connected to a registration system.

We are not persuaded that the registration provisions can be severed from the rest of the Act, nor that they fail to serve Parliament's purpose in promoting public safety. The licensing provisions require everyone who possesses a gun to be licensed. The registration provisions require all guns to be registered. The combination of the two parts of the scheme is intended to ensure that when a firearm is transferred from one person to another, the recipient is licensed. Absent a registration system, this would be impossible to ascertain. If a gun is found in the possession of an unlicensed person, the registration system permits the government to determine where the gun originated. With a registration scheme in place, licensed owners can be held responsible for the transfer of their weapons. The registration system is also part of the general scheme of the law in reducing misuse. If someone is found guilty of a crime involving violence, or is prohibited from possessing a weapon, the registration scheme is expected to assist the police in determining whether the offender actually owns any guns and in confiscating them. The registration scheme is also intended to reduce smuggling and the illegal trade in guns. These interconnections demonstrate that the registration and licensing portions of the *Firearms Act* are both tightly linked to Parliament's goal in promoting safety by reducing the misuse of any and all firearms. Both portions are integral and necessary to the operation of the scheme. The government is not prevented from improving the system because the pre-existing firearms acquisition certificate system was not connected to a registration system. Moreover, prior to this Act, the federal government had a registration system for handguns. It now seeks to extend it to all guns. Contrary to the suggestions of

«emballage astucieux» les dispositions relatives aux permis et les dispositions relatives à l'enregistrement, les dispositions relatives à l'enregistrement pouvaient être retranchées de la loi sur le contrôle des armes à feu. La preuve en était, selon elle, que le régime antérieur de certificats d'acquisition, qui régissait les armes prohibées et les armes à autorisation restreinte, s'appliquait aux armes à feu ordinaires sans être lié à un système d'enregistrement.

Nous ne sommes pas convaincus que les dispositions relatives à l'enregistrement peuvent être retranchées de la Loi, ni qu'elles ne servent pas l'objet de sécurité publique poursuivi par le Parlement. Les dispositions relatives aux permis obligent quiconque possède une arme à feu à obtenir un permis. Les dispositions relatives à l'enregistrement exigent l'enregistrement de toutes les armes à feu. La combinaison des deux parties du régime vise à assurer que, lorsqu'une arme à feu change de propriétaire, le nouveau propriétaire ait un permis. Sans système d'enregistrement, cela serait impossible à vérifier. Si une arme à feu est trouvée en la possession d'une personne sans permis, le système d'enregistrement permet au gouvernement d'en déterminer la provenance. Avec un régime d'enregistrement en place, les propriétaires détenant un permis peuvent être tenus responsables de la cession de leurs armes. Le système d'enregistrement vise aussi, comme l'ensemble de la loi, à réduire l'usage abusif. Lorsqu'une personne est déclarée coupable d'un crime de violence ou qu'il lui est interdit de posséder une arme, le régime d'enregistrement est censé aider la police à déterminer si le contrevenant possède en fait une arme à feu et à la confisquer. Le régime d'enregistrement vise également à réduire la contrebande et le commerce illégal des armes à feu. Ces liens multiples démontrent que les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives à l'enregistrement et aux permis sont tous deux étroitement liées au but visé par le Parlement, soit la promotion de la sécurité par la réduction de l'usage abusif de toutes les armes à feu. Ces deux catégories de dispositions sont partie intégrante et nécessaire du régime. Le fait que le régime antérieur de certificats d'acquisition n'était pas assorti d'un système d'enregistrement n'em-

Conrad J.A., no improper purpose in including registration in the scheme has been demonstrated.

pêche pas le gouvernement d'améliorer le système. De plus, avant l'adoption de la Loi, le gouvernement fédéral avait un système d'enregistrement pour les armes de poing. Il cherche maintenant à l'étendre à toutes les armes à feu. Contrairement à ce qu'a indiqué le juge Conrad, aucune fin inappropriée n'a été démontrée relativement à l'inclusion de l'enregistrement dans le régime.

(3) Undue Intrusion into Provincial Powers?

(3) Un empiétement indu sur les pouvoirs des provinces?

48

In a related argument, Alberta and the provincial interveners submit that this law inappropriately trenches on provincial powers and that upholding it as criminal law will upset the balance of federalism. In support of its submission, Alberta cites the work of D. M. Beatty, who suggests applying considerations of rationality and proportionality from the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* s. 1 cases to questions of legislative competence: *Constitutional Law in Theory and Practice* (1995). It seems far from clear to us that it would be helpful to apply the technique of weighing benefits and detriments used in s. 1 jurisprudence to the quite different exercise of defining the scope of the powers set out in ss. 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. This said, however, it is beyond debate that an appropriate balance must be maintained between the federal and provincial heads of power. A federal state depends for its very existence on a just and workable balance between the central and provincial levels of government, as this Court affirmed in *Reference re Secession of Quebec*, [1998] 2 S.C.R. 217; see also *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, *supra*. The courts, critically aware of the need to maintain this balance, have not hesitated to strike down legislation that does not conform with the requirements of the criminal law: see *Boggs*, *supra*, and the *Margarine Reference*, *supra*. The question is not whether such a balance is necessary, but whether the 1995 gun control law upsets that balance.

Dans un argument connexe, l'Alberta et les intervenants provinciaux soutiennent que la loi empiète indûment sur les pouvoirs des provinces et que la confirmation qu'elle relève du droit criminel rompra l'équilibre du fédéralisme. À l'appui de son argument, l'Alberta cite l'ouvrage de D. M. Beatty, qui propose d'appliquer aux questions de compétences législatives les considérations de rationalité et de proportionnalité issues des arrêts portant sur l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés: Constitutional Law in Theory and Practice* (1995). Il est loin d'être évident qu'il serait utile d'appliquer la technique de pondération des avantages et des inconvénients utilisée dans la jurisprudence relative à l'article premier à cet exercice très différent qu'est la définition de la portée des chefs de compétence établis par les art. 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ceci dit, il est toutefois incontestable que l'équilibre approprié doit être maintenu entre les chefs de compétence fédéraux et provinciaux. L'existence même d'un État fédéral dépend de la présence d'un équilibre juste et fonctionnel entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux, comme notre Cour l'a affirmé dans le *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217; voir également *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, précité. Les tribunaux, très conscients de la nécessité de préserver cet équilibre, n'ont pas hésité à annuler des dispositions législatives non conformes aux exigences du droit criminel: *Boggs* et *Renvoi sur la margarine*, précités. La question n'est pas de savoir si cet équilibre est nécessaire, mais si la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu rompt l'équilibre.

The argument that the 1995 gun control law upsets the balance of Confederation may be seen as an argument that, viewed in terms of its effects, the law does not in pith and substance relate to public safety under the federal criminal law power but rather to the provincial power over property and civil rights. Put simply, the issue is whether the law is mainly in relation to criminal law. If it is, incidental effects in the provincial sphere are constitutionally irrelevant: see, e.g., *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. v. Sarnia (City)*, [1998] 3 S.C.R. 3, and *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85. On the other hand, if the effects of the law, considered with its purpose, go so far as to establish that it is mainly a law in relation to property and civil rights, then the law is *ultra vires* the federal government. In summary, the question is whether the “provincial” effects are incidental, in which case they are constitutionally irrelevant, or whether they are so substantial that they show that the law is mainly, or “in pith and substance”, the regulation of property and civil rights.

In our view, Alberta and the provinces have not established that the effects of the law on provincial matters are more than incidental. First, the mere fact that guns are property does not suffice to show that a gun control law is in pith and substance a provincial matter. Exercises of the criminal law power often affect property and civil rights to some degree: *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368 (P.C.). Such effects are almost unavoidable, as many aspects of the criminal law deal with property and its ownership. The fact that such effects are common does not lessen the need to examine them. It does suggest, however, that we cannot draw sharp lines between criminal law and property and civil rights. Food, drugs and obscene materials are all items of property and are all legitimate subjects of criminal laws. In order to determine the proper classification of this law, then, we must go beyond the simplistic proposition that

L’argument que la loi de 1995 sur le contrôle des armes à feu rompt l’équilibre de la Confédération peut être considéré comme un argument selon lequel le caractère véritable de la loi, vu ses effets, n’a pas trait à la sécurité publique et donc à la compétence fédérale en matière criminelle, mais relève plutôt de la compétence provinciale sur la propriété et les droits civils. En termes simples, la question est de savoir si la loi est principalement relative au droit criminel. Si elle l’est, ses effets secondaires touchant des domaines de compétence provinciale ne sont pas pertinents sur le plan constitutionnel: voir, p. ex., *Consortium Developments (Clearwater) Ltd. c. Sarnia (Ville)*, [1998] 3 R.C.S. 3, et *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85. En revanche, si les effets de la loi, compte tenu de son objet, sont suffisants pour établir qu’elle vise principalement la propriété et les droits civils, elle excède la compétence du gouvernement fédéral. En résumé, la question est de savoir si les effets «provinciaux» sont secondaires, auquel cas ils ne sont pas pertinents du point de vue constitutionnel, ou s’ils sont tellement importants qu’ils indiquent bien que la loi est principalement, ou de par son «caractère véritable», une réglementation de la propriété et des droits civils.

Nous estimons que l’Alberta et les provinces n’ont pas démontré que les effets de la loi sur les matières provinciales étaient plus que secondaires. Premièrement, le simple fait que les armes à feu sont des biens ne suffit pas pour démontrer que, de par son caractère véritable, une loi sur le contrôle des armes à feu relève d’une matière provinciale. L’exercice de la compétence en matière criminelle touche souvent, et à divers degrés, la propriété et les droits civils: *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, [1937] A.C. 368 (C.P.). De tels effets sont presque inévitables, puisque de nombreux aspects du droit criminel ont trait aux biens et à leur propriété. Le fait que ces effets sont habituels n’atténue pas la nécessité de les examiner. Cela indique toutefois que nous ne pouvons pas tracer une ligne bien définie entre le droit criminel et la propriété et les droits civils. Les aliments, les drogues et le matériel pornographique sont tous des objets de propriété et

guns are property and thus any federal regulation of firearms is *prima facie* unconstitutional.

sont tous légitimement des objets du droit criminel. Pour déterminer la qualification de la Loi, nous devons donc aller au-delà de la proposition simpliste que les armes à feu sont des biens et que, par conséquent, toute réglementation fédérale des armes à feu est inconstitutionnelle à première vue.

51 Second, the Act does not significantly hinder the ability of the provinces to regulate the property and civil rights aspects of guns. Most provinces already have regulations dealing with hunting, discharge within municipal boundaries, and other aspects of firearm use, and these are legitimate subjects of provincial regulation: see *R. v. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195 (N.B.C.A.), aff'd [1984] 1 S.C.R. 266. The Act does not affect these laws.

Deuxièmement, la Loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement aux armes à feu. La plupart des provinces réglementent déjà la chasse, le tir dans les municipalités ainsi que d'autres aspects de l'usage des armes à feu, et ces activités sont légitimement l'objet de réglementation provinciale: *R. c. Chiasson* (1982), 66 C.C.C. (2d) 195 (C.A.N.-B.), conf. par [1984] 1 R.C.S. 266. La Loi n'a aucun effet sur ces dispositions.

52 Third, the most important jurisdictional effect of this law is its elimination of the ability of the provinces to not have any regulations on the ownership of ordinary firearms. The provinces argue that it is in their power to choose whether or not to have such a law. By taking over the field, the federal government has deprived the provinces of that choice. Assuming (without deciding) that the provincial legislatures would have the jurisdiction to enact a law in relation to the property aspects of ordinary firearms, this does not prevent Parliament from addressing the safety aspects of ordinary firearms. The double aspect doctrine permits both levels of government to legislate in one jurisdictional field for two different purposes: *Egan*, *supra*.

Troisièmement, l'effet le plus important de cette loi, en matière de compétence, est l'élimination de la possibilité pour les provinces de ne pas réglementer la propriété des armes à feu ordinaires. Les provinces prétendent qu'elles ont le droit de choisir d'adopter ou non une loi de cette nature. En envahissant ce champ, le gouvernement fédéral a privé les provinces de ce choix. À supposer (sans le décider) que les législatures provinciales aient le pouvoir d'adopter une loi sur les aspects relatifs à la propriété des armes à feu ordinaires, cela n'empêche pas le Parlement d'en réglementer les aspects relatifs à la sécurité. La théorie du double aspect permet aux deux ordres de gouvernement de légiférer dans un même domaine de compétence à des fins différentes: *Egan*, précité.

53 Fourth, as discussed above, this law does not precipitate the federal government's entry into a new field. Gun control has been the subject of federal law since Confederation. This law does not allow the federal government to significantly expand its jurisdictional powers to the detriment of the provinces. There is no colourable intrusion into provincial jurisdiction, either in the sense that Parliament has an improper motive or that it is taking over provincial powers under the guise of the criminal law. While we are sensitive to the concern of the provincial governments that the federal jurisdiction over criminal law not be permitted such an

Quatrièmement, comme nous le disons plus haut, cette loi n'entraîne pas le gouvernement fédéral dans un nouveau domaine. Le contrôle des armes à feu fait l'objet du droit fédéral depuis la Confédération. Cette loi ne permet pas au gouvernement fédéral d'étendre ses pouvoirs de façon importante au détriment des provinces. Il n'y a aucun empiètement déguisé dans les domaines provinciaux, ni dans le sens que le Parlement a agi pour un motif inapproprié ni dans le sens qu'il s'approprie des pouvoirs provinciaux sous le couvert du droit criminel. Nous sommes sensibles à la crainte des gouvernements provinciaux qu'on



unlimited scope that it erodes the constitutional balance of powers, we do not believe that this legislation poses such a threat.

(4) Is Moral Content Required?

Yet another argument is that the ownership of guns is not criminal law because it is not immoral to own an ordinary firearm. There are two difficulties with this argument. The first is that while the ownership of ordinary firearms is not in itself regarded by most Canadians as immoral, the problems associated with the misuse of firearms are firmly grounded in morality. Firearms may be misused to take human life and to assist in other immoral acts, like theft and terrorism. Preventing such misuse can be seen as an attempt to curb immoral acts. Viewed thus, gun control is directed at a moral evil.

The second difficulty with the argument is that the criminal law is not confined to prohibiting immoral acts: see *Proprietary Articles Trade Association v. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (P.C.). While most criminal conduct is also regarded as immoral, Parliament can use the criminal law to prohibit activities which have little relation to public morality. For instance, the criminal law has been used to prohibit certain restrictions on market competition: see *Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, *supra*. Therefore, even if gun control did not involve morality, it could still fall under the federal criminal law power.

(5) Other Concerns

We recognize the concerns of northern, rural and aboriginal Canadians who fear that this law does not address their particular needs. They argue that it discriminates against them and violates treaty rights, and express concerns about their ability to access the scheme, which may be adminis-

trée à la compétence fédérale en matière criminelle une portée si grande qu'elle porterait atteinte à l'équilibre constitutionnel des pouvoirs, mais nous ne pensons pas que cette loi comporte ce risque.

(4) Un contenu moral est-il requis?

Un autre argument dit que la propriété des armes à feu ne relève pas du droit criminel parce qu'il n'est pas immoral de posséder une arme à feu ordinaire. Cet argument a deux failles. La première est que, même si la propriété d'une arme à feu ordinaire n'est pas considérée immorale en soi par la plupart des Canadiens, les problèmes découlant de l'usage abusif des armes à feu sont étroitement liés à la moralité. Les armes à feu peuvent servir à tuer et à faciliter la perpétration d'autres actes immoraux, comme le vol et le terrorisme. La prévention d'un tel usage abusif peut être interprétée comme une tentative d'enrayer des actes immoraux. De ce point de vue, le contrôle des armes à feu vise donc un mal moral.

La deuxième faille est que le droit criminel ne se limite pas à interdire les actes immoraux: voir *Proprietary Articles Trade Association c. Attorney-General for Canada*, [1931] A.C. 310 (C.P.). Bien que la plupart des activités criminelles soient également considérées comme immorales, le Parlement peut utiliser le droit criminel pour interdire des activités peu liées à la moralité publique. Par exemple, le droit criminel a été utilisé pour interdire certaines restrictions à la libre concurrence: voir *Attorney-General for British Columbia c. Attorney-General for Canada*, précité. Par conséquent, même si le contrôle des armes à feu ne comportait pas d'aspect moral, il pourrait néanmoins relever de la compétence fédérale en matière de droit criminel.

(5) Autres préoccupations

Nous sommes conscients des préoccupations des Canadiens des régions nordiques et rurales et de celles des Canadiens autochtones qui craignent que cette loi ne tienne pas compte de leurs besoins particuliers. Ils prétendent que cette loi est discriminatoire à leur endroit et qu'elle porte atteinte aux

54

55

56

tered from a great distance. These apprehensions are genuine, but they do not go to the question before us — Parliament’s jurisdiction to enact this law. Whether a law could have been designed better or whether the federal government should have engaged in more consultation before enacting the law has no bearing on the division of powers analysis applied by this Court. If the law violates a treaty or a provision of the *Charter*, those affected can bring their claims to Parliament or the courts in a separate case. The reference questions, and hence this judgment, are restricted to the issue of the division of powers.

droits issus de traités, et ils s’inquiètent des possibilités d’accès à un régime qui pourrait être administré d’un endroit très lointain. Ces appréhensions sont sincères, mais elles ne concernent pas la question dont nous sommes saisis — la compétence du Parlement pour adopter cette loi. La question de savoir si une loi aurait pu être mieux conçue ou si le gouvernement fédéral aurait dû consulter davantage avant de l’adopter n’est pas pertinente dans l’analyse du partage des pouvoirs effectuée par notre Cour. Si la loi contrevient à un traité ou à une disposition de la *Charte*, ceux qui sont touchés peuvent s’adresser au Parlement ou aux tribunaux dans une affaire distincte. Les questions du renvoi et, par conséquent, la présente décision, se limitent à la question du partage des pouvoirs.

57

We also appreciate the concern of those who oppose this Act on the basis that it may not be effective or it may be too expensive. Criminals will not register their guns, Alberta argued. The only real effect of the law, it is suggested, is to burden law-abiding farmers and hunters with red tape. These concerns were properly directed to and considered by Parliament; they cannot affect the Court’s decision. The efficacy of a law, or lack thereof, is not relevant to Parliament’s ability to enact it under the division of powers analysis. Furthermore, the federal government points out that it is not only career criminals who are capable of misusing guns. Domestic violence often involves people who have no prior criminal record. Crimes are committed by first-time offenders. Finally, accidents and suicides occur in the homes of law-abiding people, and guns are stolen from their homes. By requiring everyone to register their guns, Parliament seeks to reduce misuse by everyone and curtail the ability of criminals to acquire firearms. Where criminals have acquired guns and used them in the commission of offences, the registration system seeks to make those guns more traceable. The cost of the program, another criti-

Nous sommes également conscients des préoccupations de ceux qui s’opposent à la Loi parce qu’elle peut se révéler inefficace ou trop coûteuse. L’Alberta a fait valoir que les criminels ne feraient pas enregistrer leurs armes. On prétend que le seul effet réel de la loi est d’imposer de la paperasserie à des agriculteurs et des chasseurs respectueux de la loi. Ces préoccupations ont été dûment soumises au Parlement et examinées par lui; elles ne peuvent avoir aucune incidence sur la décision de notre Cour. L’efficacité ou le manque d’efficacité d’une loi n’est pas pertinent pour déterminer si le Parlement a le pouvoir de l’adopter en vertu de l’analyse relative au partage des pouvoirs. En outre, le gouvernement fédéral souligne que les criminels professionnels ne sont pas les seuls à pouvoir faire un usage abusif des armes à feu. La violence familiale est souvent le fait de personnes qui n’ont pas d’antécédents judiciaires. Des crimes sont commis par des personnes qui n’ont jamais commis d’infraction auparavant. Enfin, des accidents, des suicides et des vols d’armes à feu se produisent chez des personnes respectueuses de la loi. En imposant à tous l’enregistrement des armes à feu, le Parlement cherche à réduire leur usage abusif par quiconque de même que la capacité des criminels d’acquérir des armes à feu. Le système d’enregistrement cherche à faciliter la localisation des armes à feu acquises et utilisées par des criminels. Le coût du programme, une autre critique

cism of the law, is equally irrelevant to our constitutional analysis.

#### VI. Conclusion

We conclude that the impugned sections of the *Firearms Act* contain prohibitions and penalties in support of a valid criminal law purpose. The legislation is in relation to criminal law pursuant to s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867* and hence *intra vires* Parliament. It is not regulatory legislation and it does not take the federal government so far into provincial territory that the balance of federalism is threatened or the jurisdictional powers of the provinces are unduly impaired.

Having determined that the legislation constitutes a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law, it is unnecessary to consider whether the legislation can also be justified as an exercise of its peace, order and good government power.

We would dismiss the appeal. The licensing and registration provisions in the *Firearms Act* do not constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to s. 92(13) of the *Constitution Act, 1867*. The Act is a valid exercise of Parliament's jurisdiction over criminal law pursuant to s. 91(27).

The answers to the reference questions are as follows:

Question 2:

(1) No.

(2) No.

Question 3:

(1) No.

(2) No.

dirigée contre la loi, est également sans pertinence dans notre analyse constitutionnelle.

#### VI. Conclusion

Nous concluons que les dispositions contestées de la *Loi sur les armes à feu* prévoient des interdictions et des sanctions à l'appui d'un objet valide de droit criminel. Cette loi se rapporte au droit criminel et, conformément au par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, relève de la compétence du Parlement. Cette loi n'est pas de nature réglementaire et elle ne pousse pas le gouvernement fédéral si loin dans le domaine réservé aux provinces que l'équilibre du fédéralisme en est rompu ou qu'il y a empiétement indu sur les domaines de compétence des provinces.

Étant donné que nous avons conclu que la loi constituait un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel, il est inutile de déterminer si la loi peut également être justifiée en tant qu'exercice de sa compétence relativement à la paix, l'ordre et le bon gouvernement.

Nous sommes d'avis de rejeter le pourvoi. Les dispositions de la *Loi sur les armes à feu* relatives aux permis et à l'enregistrement ne constituent pas une atteinte à la compétence de la législature de l'Alberta en matière de propriété et de droits civils qui est conférée par le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'adoption de la Loi est un exercice valide de la compétence du Parlement en matière de droit criminel qui est conférée par le par. 91(27).

Les réponses aux questions du renvoi sont les suivantes:

Question 2:

(1) Non.

(2) Non.

Question 3:

(1) Non.

(2) Non.

58

59

60

61

Appendix A — The Reference Questions

The Reference was initiated by Her Majesty the Queen in Right of Alberta on September 26, 1996 by Order in Council 461/96. The Lieutenant Governor in Council referred four specific questions to the Court (under headings 2 and 3):

1. For purposes of these questions,

(a) “*Firearms Act*” means the *Firearms Act*, chapter 39 of the Statutes of Canada, 1995;

(b) “ordinary firearm” means “firearm”, as defined in section 2 of the *Criminal Code* (Canada), as amended by section 138 of the *Firearms Act*, except that it does not include a “prohibited firearm” or a “restricted firearm” as those terms are defined in section 84 of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*;

(c) “licensing provisions” means those portions of the *Firearms Act* relating to the mandatory regime of licensing for those persons who own or possess or wish to own or possess an ordinary firearm, including, without limitation, sections 5 to 10, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 67, 68 and 70, and the related enforcement provisions of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*;

(d) “Registration provisions” means those portions of the *Firearms Act* relating to the mandatory regime of registration for an ordinary firearm, including, without limitation, sections 13 to 16, 54, 60, 61, 66, 69, 71, 82 to 94, 112 and 115, and the related enforcement provisions of the *Criminal Code* (Canada), as enacted by section 139 of the *Firearms Act*.

2. (1) Do the licensing provisions, insofar as they relate to an ordinary firearm, constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*?

(2) If the answer to the question posed in subsection (1) is “yes”, are the licensing provisions ultra vires the Parliament of Canada insofar as they regulate the possession or ownership of an ordinary firearm?

Appendice A — Les questions du renvoi

Le renvoi a été soumis par Sa Majesté la Reine du chef de l’Alberta le 26 septembre 1996 au moyen du décret 461/96. Le lieutenant gouverneur en conseil a déféré quatre questions précises à la Cour (sous les numéros 2 et 3):

[TRADUCTION]

1. Les définitions qui suivent s’appliquent aux présentes questions:

a) «*Loi sur les armes à feu*» s’entend de la *Loi sur les armes à feu*, chapitre 39 des Lois du Canada, 1995;

b) «arme à feu ordinaire» s’entend de l’«arme à feu» définie à l’art. 2 du *Code criminel* du Canada, modifié par l’art. 138 de la *Loi sur les armes à feu*, à l’exclusion de l’«arme à feu prohibée» et de l’«arme à feu à autorisation restreinte», définies à l’art. 84 du *Code criminel* du Canada édicté par l’art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*;

c) «dispositions relatives à la délivrance des permis» s’entendent des parties de la *Loi sur les armes à feu* relatives au régime de délivrance des permis obligatoires qui est applicable aux propriétaires ou aux possesseurs d’armes à feu ordinaires ou à ceux qui veulent le devenir, et notamment, des art. 5 à 10, 54, 55, 56, 58, 61, 64, 67, 68 et 70, ainsi que des dispositions d’application connexes du *Code criminel* du Canada édictées par l’art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*;

d) «dispositions relatives à l’enregistrement» s’entendent des parties de la *Loi sur les armes à feu* relatives au régime d’enregistrement obligatoire des armes à feu ordinaires, et notamment, des art. 13 à 16, 54, 60, 61, 66, 69, 71, 82 à 94, 112 et 115, ainsi que des dispositions d’application connexes du *Code criminel* du Canada édictées par l’art. 139 de la *Loi sur les armes à feu*.

2. (1) Dans la mesure où elles se rapportent aux armes à feu ordinaires, les dispositions relatives à la délivrance des permis empiètent-elles sur la compétence en matière de propriété et de droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la législature de l’Alberta?

(2) Si la réponse donnée à la question posée au paragraphe (1) est affirmative, les dispositions relatives à la délivrance des permis excèdent-elles la compétence du Parlement du Canada dans la mesure où elles réglementent la possession ou la propriété des armes à feu ordinaires?

3. (1) Do the registration provisions, as they relate to an ordinary firearm, constitute an infringement of the jurisdiction of the Legislature of Alberta with respect to the regulation of property and civil rights pursuant to subsection 92(13) of the *Constitution Act, 1867*?

(2) If the answer to the question posed in subsection (1) is “yes”, are the registration provisions ultra vires the Parliament of Canada insofar as they require registration of an ordinary firearm?

#### Appendix B — The Legislation

This is the version of the *Firearms Act* as assented to, and as referred to the Alberta Court of appeal by Order in Council 461/96. It does not take into account any amendments to the Act.

5. (1) A person is not eligible to hold a licence if it is desirable, in the interests of the safety of that or any other person, that the person not possess a firearm, a cross-bow, a prohibited weapon, a restricted weapon, a prohibited device, ammunition or prohibited ammunition.

(2) In determining whether a person is eligible to hold a licence under subsection (1), a chief firearms officer or, on a reference under section 74, a provincial court judge shall have regard to whether the person, within the previous five years,

(a) has been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code of*

(i) an offence in the commission of which violence against another person was used, threatened or attempted,

(ii) an offence under this Act or Part III of the *Criminal Code*,

(iii) an offence under section 264 of the *Criminal Code* (criminal harassment), or

(iv) an offence relating to the contravention of subsection 39(1) or (2) or 48(1) or (2) of the *Food and Drugs Act* or subsection 4(1) or (2) or 5(1) of the *Narcotic Control Act*;

(b) has been treated for a mental illness, whether in a hospital, mental institute, psychiatric clinic or otherwise and whether or not the person was confined to such a hospital, institute or clinic, that was associated with violence or threatened or attempted violence on the part of the person against any person; or

3. (1) Les dispositions relatives à l’enregistrement applicables aux armes à feu ordinaires empiètent-elles sur la compétence en matière de propriété et de droits civils que le par. 92(13) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère à la législature de l’Alberta?

(2) Si la réponse donnée à la question posée au paragraphe (1) est affirmative, les dispositions relatives à l’enregistrement excèdent-elles la compétence du Parlement du Canada dans la mesure où elles exigent l’enregistrement des armes à feu ordinaires?

#### Appendice B — Les dispositions législatives

Le texte qui suit est la version de la *Loi sur les armes à feu* telle que déferée à la Cour d’appel de l’Alberta par le décret 461/96 et ne contient pas les modifications qui ont pu y être apportées depuis.

5. (1) Le permis ne peut être délivré lorsqu’il est souhaitable, pour sa sécurité ou celle d’autrui, que le demandeur n’ait pas en sa possession une arme à feu, une arbalète, une arme prohibée, une arme à autorisation restreinte, un dispositif prohibé, des munitions ou des munitions prohibées.

(2) Pour l’application du paragraphe (1), le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d’un renvoi prévu à l’article 74, le juge de la cour provinciale tient compte, pour les cinq ans précédant la date de la demande, des éléments suivants:

a) le demandeur a été déclaré coupable ou absous en application de l’article 736 du *Code criminel* d’une des infractions suivantes:

(i) une infraction commise avec usage, tentative ou menace de violence contre autrui,

(ii) une infraction à la présente loi ou à la partie III du *Code criminel*,

(iii) une infraction à l’article 264 du *Code criminel* (harcèlement criminel),

(iv) une infraction aux paragraphes 39(1) ou (2) ou 48(1) ou (2) de la *Loi sur les aliments et drogues* ou aux paragraphes 4(1) ou (2) ou 5(1) de la *Loi sur les stupéfiants*;

b) qu’il ait été interné ou non, il a été traité, notamment dans un hôpital, un institut pour malades mentaux ou une clinique psychiatrique, pour une maladie mentale caractérisée par la menace, la tentative ou l’usage de violence contre lui-même ou autrui;

(c) has a history of behaviour that includes violence or threatened or attempted violence on the part of the person against any person.

(3) Notwithstanding subsection (2), in determining whether a non-resident who is eighteen years old or older and by or on behalf of whom an application is made for a sixty-day licence authorizing the non-resident to possess firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms is eligible to hold a licence under subsection (1), a chief firearms officer or, on a reference under section 74, a provincial court judge may but need not have regard to the criteria described in subsection (2).

6. (1) A person is eligible to hold a licence only if the person is not prohibited by a prohibition order from possessing any firearm, cross-bow, prohibited weapon, restricted weapon, prohibited device or prohibited ammunition.

(2) Subsection (1) is subject to any order made under section 113 of the *Criminal Code* (lifting of prohibition order for sustenance or employment).

7. (1) An individual is eligible to hold a licence only if the individual

(a) successfully completes the Canadian Firearms Safety Course, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and passes the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course;

(b) except in the case of an individual who is less than eighteen years old, passes the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course;

(c) successfully completed, before January 1, 1995, a course that the attorney general of the province in which the course was given had, during the period beginning on January 1, 1993 and ending on December 31, 1994, approved for the purposes of section 106 of the former Act; or

(d) passed, before January 1, 1995, a test that the attorney general of the province in which the test was administered had, during the period beginning on January 1, 1993 and ending on December 31, 1994, approved for the purposes of section 106 of the former Act.

(2) An individual is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess restricted firearms only if the individual

c) l'historique de son comportement atteste la menace, la tentative ou l'usage de violence contre lui-même ou autrui.

(3) Par dérogation au paragraphe (2), pour l'application du paragraphe (1) au non-résident âgé d'au moins dix-huit ans ayant déposé — ou fait déposer — une demande de permis de possession, pour une période de soixante jours, d'une arme à feu qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte, le contrôleur des armes à feu ou, dans le cas d'un renvoi prévu à l'article 74, le juge de la cour provinciale peut tenir compte des critères prévus au paragraphe (2), sans toutefois y être obligé.

6. (1) Le permis ne peut être délivré lorsqu'une ordonnance d'interdiction interdit au demandeur la possession d'une arme à feu, d'une arbalète, d'une arme prohibée, d'une arme à autorisation restreinte, d'un dispositif prohibé ou de munitions prohibées.

(2) Le paragraphe (1) s'applique compte tenu des ordonnances rendues sous le régime de l'article 113 du *Code criminel* (levée de l'interdiction).

7. (1) La délivrance d'un permis à un particulier est subordonnée à la réussite d'un des cours ou examens suivants:

a) le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu, contrôlé par l'examen y afférent, dont est chargé un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;

b) sauf dans le cas d'un particulier âgé de moins de dix-huit ans, l'examen de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;

c) avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995, un cours agréé — au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et se terminant le 31 décembre 1994 — par le procureur général de la province où il a eu lieu pour l'application de l'article 106 de la loi antérieure;

d) avant le 1<sup>er</sup> janvier 1995, un examen agréé — au cours de la période commençant le 1<sup>er</sup> janvier 1993 et se terminant le 31 décembre 1994 — par le procureur général de la province où il a eu lieu pour l'application de l'article 106 de la loi antérieure.

(2) La délivrance d'un permis de possession d'une arme à feu à autorisation restreinte à un particulier est subordonnée à la réussite:

- (a) successfully completes a restricted firearms safety course that is approved by the federal Minister, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and passes any tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that course; or
- (b) passes a restricted firearms safety test, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that is approved by the federal Minister.
- (3) An individual against whom a prohibition order was made
- (a) is eligible to hold a licence only if the individual has, after the expiration of the prohibition order,
- (i) successfully completed the Canadian Firearms Safety Course, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and
- (ii) passed the tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that Course; and
- (b) is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess restricted firearms only if the individual has, after the expiration of the prohibition order,
- (i) successfully completed a restricted firearms safety course that is approved by the federal Minister, as given by an instructor who is designated by a chief firearms officer, and
- (ii) passed any tests, as administered by an instructor who is designated by a chief firearms officer, that form part of that course.
- (4) Subsections (1) and (2) do not apply to an individual who
- (a) in the prescribed circumstances, has been certified by a chief firearms officer as meeting the prescribed criteria relating to the safe handling and use of firearms and the laws relating to firearms;
- (b) is less than eighteen years old and requires a firearm to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family;
- (c) on the commencement day, possessed one or more firearms and does not require a licence to acquire other firearms;
- (d) requires a licence merely to acquire cross-bows; or
- a) soit d'un cours sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral et contrôlé par un examen, dont est chargé un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;
- b) soit d'un examen sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral, que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu.
- (3) Le particulier qui est sous le coup d'une ordonnance d'interdiction peut devenir titulaire:
- a) d'un permis, s'il réussit, après l'expiration de celle-ci:
- (i) le Cours canadien de sécurité dans le maniement des armes à feu donné par un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu,
- (ii) les examens de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu;
- b) d'un permis de possession d'une arme à feu à autorisation restreinte, s'il réussit, après l'expiration de celle-ci:
- (i) un cours sur la sécurité des armes à feu à autorisation restreinte, agréé par le ministre fédéral, donné par un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu,
- (ii) tout examen de contrôle de ce cours que lui fait passer un instructeur désigné par le contrôleur des armes à feu.
- (4) Les paragraphes (1) et (2) ne s'appliquent pas, selon le cas, au particulier:
- a) dont la compétence en matière de législation sur les armes à feu et de règles de sécurité relatives à leur maniement et à leur usage a été certifiée conforme aux exigences réglementaires par le contrôleur des armes à feu dans les cas prévus par règlement;
- b) qui, âgé de moins de dix-huit ans, a besoin d'une arme à feu pour chasser, notamment à la trappe, afin de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille;
- c) qui, à la date de référence, possédait une ou plusieurs armes à feu et n'a pas besoin d'un permis pour acquérir d'autres armes à feu;
- d) qui n'a besoin d'un permis que pour acquérir une arbalète;

(e) is a non-resident who is eighteen years old or older and by or on behalf of whom an application is made for a sixty-day licence authorizing the non-resident to possess firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms.

(5) Subsection (3) does not apply to an individual in respect of whom an order is made under section 113 of the *Criminal Code* (lifting of prohibition order for sustenance or employment) and who is exempted by a chief firearms officer from the application of that subsection.

**8.** (1) An individual who is less than eighteen years old and who is otherwise eligible to hold a licence is not eligible to hold a licence except as provided in this section.

(2) An individual who is less than eighteen years old and who hunts or traps as a way of life is eligible to hold a licence if the individual needs to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family.

(3) An individual who is twelve years old or older but less than eighteen years old is eligible to hold a licence authorizing the individual to possess, in accordance with the conditions attached to the licence, a firearm for the purpose of target practice, hunting or instruction in the use of firearms or for the purpose of taking part in an organized competition.

(4) An individual who is less than eighteen years old is not eligible to hold a licence authorizing the individual to possess prohibited firearms or restricted firearms or to acquire firearms or cross-bows.

(5) An individual who is less than eighteen years old is eligible to hold a licence only if a parent or person who has custody of the individual has consented, in writing or in any other manner that is satisfactory to the chief firearms officer, to the issuance of the licence.

**9.** (1) A business is eligible to hold a licence authorizing a particular activity only if every person who stands in a prescribed relationship to the business is eligible under sections 5 and 6 to hold a licence authorizing that activity or the acquisition of restricted firearms.

(2) A business other than a carrier is eligible to hold a licence only if

e) qui est un non-résident âgé d'au moins dix-huit ans qui a déposé — ou fait déposer — une demande de permis l'autorisant à posséder, pour une période de soixante jours, une arme à feu qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte.

(5) Le paragraphe (3) ne s'applique pas au particulier qui est sous le coup d'une ordonnance rendue sous le régime de l'article 113 du *Code criminel* (levée de l'interdiction) et qui est exempté de l'application de ce paragraphe par le contrôleur des armes à feu.

**8.** (1) Le permis ne peut être délivré au particulier âgé de moins de dix-huit ans qui répond par ailleurs aux critères d'admissibilité que dans les cas prévus au présent article.

(2) Le permis peut lui être délivré, quand la chasse, notamment la trappe, constitue son mode de vie, s'il a besoin de chasser ainsi pour subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille.

(3) Peut lui être également délivré, s'il a au moins douze ans, le permis de possession d'une arme à feu, conformément aux conditions précisées, pour se livrer au tir à la cible ou à la chasse, pour s'entraîner au maniement des armes à feu ou pour participer à une compétition de tir organisée.

(4) Ne peut lui être délivré en aucun cas un permis l'autorisant soit à posséder une arme à feu prohibée ou une arme à feu à autorisation restreinte, soit à acquérir une arbalète ou des armes à feu.

(5) Dans tous les cas, le permis ne peut lui être délivré qu'avec le consentement — exprimé par écrit ou de toute autre manière que le contrôleur des armes à feu juge satisfaisante — de ses père ou mère ou de la personne qui en a la garde.

**9.** (1) Pour qu'un permis autorisant une activité en particulier puisse être délivré à une entreprise, il faut que toutes les personnes liées à l'entreprise de manière réglementaire répondent aux critères d'admissibilité prévus par les articles 5 et 6 relativement à l'activité ou à l'acquisition d'armes à feu à autorisation restreinte.

(2) Le permis peut être délivré à l'entreprise qui n'est pas un transporteur lorsque le contrôleur des armes à feu décide qu'il n'est pas nécessaire pour les particuliers liés à l'entreprise de manière réglementaire, ou pour ceux de ces particuliers qu'il désigne, de répondre aux exigences prévues à l'article 7.



(a) a chief firearms officer determines that no individual who stands in a prescribed relationship to the business need be eligible to hold a licence under section 7; or

(b) the individuals who stand in a prescribed relationship to the business and who are determined by a chief firearms officer to be the appropriate individuals to satisfy the requirements of section 7 are eligible to hold a licence under that section.

(3) A business other than a carrier is eligible to hold a licence only if every employee of the business who, in the course of duties of employment, handles or would handle firearms, prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices or prohibited ammunition is the holder of a licence authorizing the holder to acquire restricted firearms.

(4) In subsection (3), “firearm” does not include a partially manufactured barrelled weapon that, in its unfinished state, is not a barrelled weapon

(a) from which any shot, bullet or other projectile can be discharged; and

(b) that is capable of causing serious bodily injury or death to a person.

(5) Subsection (1) does not apply in respect of a person who stands in a prescribed relationship to a business where a chief firearms officer determines that, in all the circumstances, the business should not be ineligible to hold a licence merely because of that person’s ineligibility.

(6) Subsection (3) does not apply in respect of an employee of a museum

(a) who, in the course of duties of employment, handles or would handle only firearms that are designed or intended to exactly resemble, or to resemble with near precision, antique firearms, and who has been trained to handle or use such a firearm; or

(b) who is designated, by name, by a provincial minister.

**10.** Sections 5, 6 and 9 apply in respect of a carrier whose business includes the transportation of firearms,

(3) Pour qu’un permis autorisant une activité en particulier puisse être délivré à une entreprise — qui n’est pas un transporteur —, il faut que chaque employé de cette entreprise qui manie ou est susceptible de manier des armes à feu, des armes prohibées, des armes à autorisation restreinte, des dispositifs prohibés ou des munitions prohibées dans le cadre de ses fonctions soit titulaire d’un permis l’autorisant à acquérir des armes à feu à autorisation restreinte.

(4) Pour l’application du paragraphe (3), «arme à feu» exclut une arme partiellement fabriquée pourvue d’un canon qui, dans son état incomplet, n’est pas une arme pourvue d’un canon susceptible de tirer du plomb, des balles ou tout autre projectile et n’est pas capable d’infliger des lésions corporelles graves ou la mort à une personne.

(5) Le paragraphe (1) ne s’applique pas aux personnes liées à une entreprise de manière réglementaire lorsque le contrôleur des armes à feu décide qu’en tout état de cause l’entreprise peut être titulaire du permis même si l’une d’entre elles ne peut l’être.

(6) Le paragraphe (3) ne s’applique pas aux employés d’un musée dans chacun des cas suivants:

a) ils manient ou sont susceptibles de manier, dans le cadre de leurs fonctions, seulement des armes à feu conçues de façon à avoir l’apparence exacte d’une arme à feu historique — ou à la reproduire le plus fidèlement possible — ou auxquelles on a voulu donner cette apparence et ont reçu la formation pour le maniement et l’usage de telles armes;

b) ils sont nominalement désignés par le ministre provincial.

**10.** Les articles 5, 6 et 9 s’appliquent aux transporteurs se livrant à des activités, notamment de transport

prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices or prohibited ammunition from one province to any other province, or beyond the limits of a province, as if each reference in those sections to a chief firearms officer were a reference to the Registrar.

**13.** A person is not eligible to hold a registration certificate for a firearm unless the person holds a licence authorizing the person to possess that kind of firearm.

**14.** A registration certificate may be issued only for a firearm

(a) that bears a serial number sufficient to distinguish it from other firearms; or

(b) that is described in the prescribed manner.

**15.** A registration certificate may not be issued for a firearm that is owned by Her Majesty in right of Canada or a province or by a police force.

**16.** (1) A registration certificate for a firearm may be issued to only one person.

(2) Subsection (1) does not apply in the case of a firearm for which a registration certificate referred to in section 127 was issued to more than one person.

**54.** (1) A licence, registration certificate or authorization may be issued only on application made in the prescribed form containing the prescribed information and accompanied by payment of the prescribed fees.

(2) An application for a licence, registration certificate or authorization must be made to

(a) a chief firearms officer, in the case of a licence, an authorization to carry or an authorization to transport; or

(b) the Registrar, in the case of a registration certificate, an authorization to export or an authorization to import.

(3) An individual who, on the commencement day, possesses one or more restricted firearms or one or more handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns) must specify, in any application for a licence authorizing the individual to possess restricted firearms or handguns that are so referred to,

(a) except in the case of a firearm described in paragraph (b), for which purpose described in section 28 the individual wishes to continue to possess restricted firearms or handguns that are so referred to; and

d'armes à feu, d'armes prohibées, d'armes à autorisation restreinte, de dispositifs prohibés ou de munitions prohibées reliant une province et une ou plusieurs autres provinces, ou débordant les limites d'une province, et, à cette fin, la mention du contrôleur des armes à feu vaut mention du directeur.

**13.** Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu ne peut être délivré qu'au titulaire du permis autorisant la possession d'une telle arme à feu.

**14.** Le certificat d'enregistrement ne peut être délivré que pour une arme à feu qui:

a) soit porte un numéro de série qui permet de la distinguer des autres armes à feu;

b) soit encore est décrite de manière réglementaire.

**15.** Il n'est pas délivré de certificat d'enregistrement pour les armes à feu qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou aux forces policières.

**16.** (1) Le certificat d'enregistrement ne peut être délivré qu'à une seule personne.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à l'arme à feu pour laquelle le certificat d'enregistrement visé à l'article 127 a été délivré à plus d'une personne.

**54.** (1) La délivrance des permis, des autorisations et des certificats d'enregistrement est subordonnée au dépôt d'une demande en la forme et avec les renseignements réglementaires et à l'acquittement des droits réglementaires.

(2) La demande est adressée:

a) au contrôleur des armes à feu, dans le cas des permis et des autorisations de port et de transport;

b) au directeur, dans le cas des certificats d'enregistrement et des autorisations d'exportation et d'importation.

(3) Le particulier qui possède une ou plusieurs armes à feu à autorisation restreinte ou armes de poing visées au paragraphe 12(6) (armes de poing: 14 février 1995) à la date de référence est tenu de préciser dans toute demande de permis correspondante:

a) sauf s'il s'agit d'une arme à feu visée à l'alinéa b), pour laquelle des fins, prévues à l'article 28, il désire continuer cette possession;

(b) for which of those firearms was a registration certificate under the former Act issued because they were relics, were of value as a curiosity or rarity or were valued as a memento, remembrance or souvenir.

**55.** (1) A chief firearms officer or the Registrar may require an applicant for a licence or authorization to submit such information, in addition to that included in the application, as may reasonably be regarded as relevant for the purpose of determining whether the applicant is eligible to hold the licence or authorization.

(2) Without restricting the scope of the inquiries that may be made with respect to an application for a licence, a chief firearms officer may conduct an investigation of the applicant, which may consist of interviews with neighbours, community workers, social workers, individuals who work or live with the applicant, spouse, former spouse, dependants or whomever in the opinion of the chief firearms officer may provide information pertaining to whether the applicant is eligible under section 5 to hold a licence.

**56.** (1) A chief firearms officer is responsible for issuing licences.

(2) Only one licence may be issued to any one individual.

(3) A business other than a carrier requires a separate licence for each place where the business is carried on.

**58.** (1) A chief firearms officer who issues a licence, an authorization to carry or an authorization to transport may attach any reasonable condition to it that the chief firearms officer considers desirable in the particular circumstances and in the interests of the safety of the holder or any other person.

(2) Before attaching a condition to a licence that is to be issued to an individual who is less than eighteen years old and who is not eligible to hold a licence under subsection 8(2) (minors hunting as a way of life), a chief firearms officer must consult with a parent or person who has custody of the individual.

(3) Before issuing a licence to an individual who is less than eighteen years old and who is not eligible to hold a licence under subsection 8(2) (minors hunting as a way of life), a chief firearms officer shall have a parent or person who has custody of the individual sign the licence, including any conditions attached to it.

b) pour lesquelles de ces armes à feu a été délivré le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure parce qu'elles sont des antiquités ou avaient une valeur de curiosité, de rareté, de commémoration ou de simple souvenir.

**55.** (1) Le contrôleur des armes à feu ou le directeur peut exiger du demandeur d'un permis ou d'une autorisation tout renseignement supplémentaire normalement utile pour lui permettre de déterminer si celui-ci répond aux critères d'admissibilité au permis ou à l'autorisation.

(2) Sans que le présent paragraphe ait pour effet de restreindre le champ des vérifications pouvant être menées sur une demande de permis, le contrôleur des armes à feu peut procéder à une enquête pour déterminer si le demandeur peut être titulaire du permis prévu à l'article 5 et, à cette fin, interroger des voisins de celui-ci, des travailleurs communautaires, des travailleurs sociaux, toute personne qui travaille ou habite avec lui, son conjoint, un ex-conjoint, des membres de sa famille ou toute personne qu'il juge susceptible de lui communiquer des renseignements pertinents.

**56.** (1) Les permis sont délivrés par le contrôleur des armes à feu.

(2) Il ne peut être délivré qu'un seul permis à un particulier.

(3) Un permis est délivré pour chaque établissement ou l'entreprise — qui n'est pas un transporteur — exerce ses activités.

**58.** (1) Le contrôleur des armes à feu peut assortir les permis et les autorisations de port et de transport des conditions qu'il estime souhaitables dans les circonstances et en vue de la sécurité de leur titulaire ou d'autrui.

(2) Avant d'y procéder dans le cas d'un particulier âgé de moins de dix-huit ans qui n'est pas admissible au permis prévu au paragraphe 8(2) (chasse de subsistance par les mineurs), il consulte ses père ou mère ou la personne qui en a la garde.

(3) Avant de délivrer un permis au particulier visé au paragraphe (2), le contrôleur des armes à feu veille à ce que le père ou la mère ou la personne qui en a la garde ait connaissance des conditions dont est assorti le permis en exigeant leur signature sur celui-ci.

**60.** The Registrar is responsible for issuing registration certificates for firearms and assigning firearms identification numbers to them and for issuing authorizations to export and authorizations to import.

**61.** (1) A licence or registration certificate must be in the prescribed form and include the prescribed information and any conditions attached to it.

(2) An authorization to carry, authorization to transport, authorization to export or authorization to import may be in the prescribed form and include the prescribed information, including any conditions attached to it.

(3) An authorization to carry or authorization to transport may take the form of a condition attached to a licence.

(4) A licence that is issued to a business must specify each particular activity that the licence authorizes in relation to prohibited firearms, restricted firearms, firearms that are neither prohibited firearms nor restricted firearms, cross-bows, prohibited weapons, restricted weapons, prohibited devices, ammunition or prohibited ammunition.

**64.** (1) A licence that is issued to an individual who is eighteen years old or older expires on the earlier of

(a) five years after the birthday of the holder next following the day on which it is issued, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

(2) A licence that is issued to an individual who is less than eighteen years old expires on the earlier of

(a) the day on which the holder attains the age of eighteen years, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

(3) A licence that is issued to a business other than a museum expires on the earlier of

(a) one year after the day on which it is issued, and

(b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

**60.** Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu et le numéro d'enregistrement qui est attribué à celle-ci, de même que les autorisations d'exportation et d'importation, sont délivrés par le directeur.

**61.** (1) Les permis et les certificats d'enregistrement énoncent les conditions dont ils sont assortis; ils sont délivrés en la forme et énoncent les autres renseignements réglementaires.

(2) Les autorisations de port, de transport, d'exportation ou d'importation peuvent être délivrées en la forme réglementaire et énoncer les renseignements réglementaires, notamment les conditions dont elles sont assorties.

(3) Les autorisations de port ou de transport peuvent aussi prendre la forme d'une condition d'un permis.

(4) Les permis délivrés aux entreprises précisent toutes les activités particulières autorisées touchant aux armes à feu — notamment aux armes à feu prohibées et aux armes à feu à autorisation restreinte — aux arbalètes, aux armes prohibées, aux armes à autorisation restreinte, aux dispositifs prohibés, aux munitions ou aux munitions prohibées.

**64.** (1) Les permis délivrés aux particuliers âgés d'au moins dix-huit ans sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser cinq ans après le premier anniversaire de naissance du titulaire suivant la date de délivrance.

(2) Les permis délivrés aux particuliers âgés de moins de dix-huit ans sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser la date où le titulaire atteint l'âge de dix-huit ans.

(3) Les permis délivrés aux entreprises — autres que les musées — sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser un an.

(4) A licence that is issued to a museum expires on the earlier of

- (a) three years after the day on which it is issued, and
- (b) the expiration of the period for which it is expressed to be issued.

**66.** A registration certificate for a firearm expires where

- (a) the holder of the registration certificate ceases to be the owner of the firearm; or
- (b) the firearm ceases to be a firearm.

**67.** (1) A chief firearms officer may renew a licence, authorization to carry or authorization to transport in the same manner and in the same circumstances in which a licence, authorization to carry or authorization to transport may be issued.

(2) On renewing a licence authorizing an individual to possess restricted firearms or handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns), a chief firearms officer shall decide whether any of those firearms or handguns that the individual possesses are being used for

- (a) the purpose described in section 28 for which the individual acquired the restricted firearms or handguns; or
- (b) in the case of any of those firearms or handguns that were possessed by the individual on the commencement day, the purpose described in that section that was specified by the individual in the licence application.

(3) A chief firearms officer who decides that any restricted firearms or any handguns referred to in subsection 12(6) (pre-February 14, 1995 handguns) that are possessed by an individual are not being used for that purpose shall

- (a) give notice of that decision in the prescribed form to the individual; and
- (b) inform the Registrar of that decision.

(4) Subsections (2) and (3) do not apply to a firearm

(4) Les permis délivrés aux musées sont valides pour la période mentionnée, qui ne peut dépasser trois ans suivant la date de délivrance.

**66.** Le certificat d'enregistrement d'une arme à feu est valide tant que le titulaire du certificat demeure propriétaire de l'arme à feu ou que celle-ci demeure une arme à feu.

**67.** (1) Le contrôleur des armes à feu peut proroger les permis et les autorisations de port et de transport selon les modalités et les circonstances de leur délivrance.

(2) En cas de prorogation du permis de possession par un particulier d'une arme à feu à autorisation restreinte ou une arme de poing visée au paragraphe 12(6) (arme de poing: 14 février 1995), il détermine si celle-ci est utilisée conformément aux fins de l'acquisition prévues à l'article 28 ou, si elle était en sa possession à la date de référence, aux fins — conformes à celles prévues à cet article — précisées par le particulier dans la demande de permis.

(3) S'il détermine qu'une arme à feu à autorisation restreinte ou une arme de poing visée au paragraphe 12(6) (arme de poing: 14 février 1995) en la possession d'un particulier n'est pas utilisée aux fins indiquées, il notifie sa décision à celui-ci en la forme réglementaire et en informe le directeur.

(4) Les paragraphes (2) et (3) ne s'appliquent pas à une arme à feu:

(a) that is a relic, is of value as a curiosity or rarity or is valued as a memento, remembrance or souvenir;

(b) that was specified in the licence application as being a firearm for which a registration certificate under the former Act was issued because the firearm was a relic, was of value as a curiosity or rarity or was valued as a memento, remembrance or souvenir;

(c) for which a registration certificate under the former Act was issued because the firearm was a relic, was of value as a curiosity or rarity or was valued as a memento, remembrance or souvenir; and

(d) in respect of which an individual, on the commencement day, held a registration certificate under the former Act.

(5) A notice given under paragraph (3)(a) must include the reasons for the decision and be accompanied by a copy of sections 74 to 81.

**68.** A chief firearms officer shall refuse to issue a licence if the applicant is not eligible to hold one and may refuse to issue an authorization to carry or authorization to transport for any good and sufficient reason.

**69.** The Registrar may refuse to issue a registration certificate, authorization to export or authorization to import for any good and sufficient reason including, in the case of an application for a registration certificate, where the applicant is not eligible to hold a registration certificate.

**70.** (1) A chief firearms officer who issues a licence, authorization to carry or authorization to transport may revoke it for any good and sufficient reason including, without limiting the generality of the foregoing,

(a) where the holder of the licence or authorization

(i) is no longer or never was eligible to hold the licence or authorization,

(ii) contravenes any condition attached to the licence or authorization, or

(iii) has been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code* of an offence referred to in paragraph 5(2)(a); or

(b) where, in the case of a business, a person who stands in a prescribed relationship to the business has

a) ayant une valeur de curiosité, de rareté, de commémoration ou de simple souvenir;

b) pour laquelle il est précisé dans la demande de permis que le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure a été délivré parce qu'elle avait une telle valeur;

c) pour laquelle a été délivré le certificat d'enregistrement prévu par la loi antérieure parce qu'elle avait une telle valeur;

d) pour laquelle un particulier était titulaire, à la date de référence, d'un certificat d'enregistrement délivré en application de la loi antérieure.

(5) La notification prévue au paragraphe (3) comporte les motifs de la décision ainsi que le texte des articles 74 à 81.

**68.** Le contrôleur des armes à feu ne délivre pas de permis au demandeur qui ne répond pas aux critères d'admissibilité et peut refuser la délivrance des autorisations de port ou de transport pour toute raison valable.

**69.** Le directeur peut refuser la délivrance du certificat d'enregistrement et des autorisations d'exportation ou d'importation pour toute raison valable, notamment, dans le cas du certificat d'enregistrement, lorsque le demandeur n'y est pas admissible.

**70.** (1) Le contrôleur des armes à feu peut révoquer un permis ou une autorisation de port ou de transport pour toute raison valable, notamment parce que:

a) le titulaire soit ne peut plus ou n'a jamais pu être titulaire du permis ou de l'autorisation, soit enfreint une condition du permis ou de l'autorisation, soit encore a été déclaré coupable ou absous en application de l'article 736 du *Code criminel* d'une infraction visée à l'alinéa 5(2)a);

b) dans le cas d'une entreprise, une personne liée de manière réglementaire à celle-ci a été déclarée coupable;

been convicted or discharged under section 736 of the *Criminal Code* of any such offence.

(2) The Registrar may revoke an authorization to export or authorization to import for any good and sufficient reason.

**71.** (1) The Registrar

(a) may revoke a registration certificate for any good and sufficient reason; and

(b) shall revoke a registration certificate for a firearm held by an individual where the Registrar is informed by a chief firearms officer under section 67 that the firearm is not being used for

(i) the purpose for which the individual acquired it, or

(ii) in the case of a firearm possessed by the individual on the commencement day, the purpose specified by the individual in the licence application.

(2) A registration certificate for a prohibited firearm referred to in subsection 12(3) (pre-August 1, 1992 converted automatic firearms) is automatically revoked on the change of any alteration in the prohibited firearm that was described in the application for the registration certificate.

**82.** The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police shall, after consulting with the federal Minister and the Solicitor General of Canada, appoint an individual as the Registrar of Firearms.

**83.** (1) The Registrar shall establish and maintain a registry, to be known as the Canadian Firearms Registry, in which shall be kept a record of

(a) every licence, registration certificate and authorization that is issued or revoked by the Registrar;

(b) every application for a licence, registration certificate or authorization that is refused by the Registrar;

(c) every transfer of a firearm of which the Registrar is informed under section 26 or 27;

ble ou absoute en application de l'article 736 du *Code criminel* d'une telle infraction.

(2) Le directeur peut révoquer les autorisations d'exportation ou d'importation pour toute raison valable.

**71.** (1) Le directeur peut révoquer le certificat d'enregistrement pour toute raison valable; il est tenu de le faire à l'égard d'une arme à feu en la possession d'un particulier dans le cas où le contrôleur des armes à feu l'informe, en application de l'article 67, que l'arme à feu n'est pas utilisée conformément aux fins de l'acquisition ou, en cas de possession d'une telle arme à feu à la date de référence, aux fins précisées par le particulier dans la demande de permis.

(2) Tout changement aux modifications décrites sur la demande de certificat d'enregistrement d'une arme à feu prohibée visée au paragraphe 12(3) (armes automatiques modifiées: 1<sup>er</sup> août 1992) entraîne la révocation de plein droit du certificat.

**82.** Le directeur de l'enregistrement des armes à feu est nommé par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada, après consultation du ministre fédéral et du solliciteur général du Canada.

**83.** (1) Le directeur constitue et tient un registre, dénommé le Registre canadien des armes à feu, où sont notés:

a) les permis, certificats d'enregistrement ou autorisations qu'il délivre ou révoque;

b) les demandes de permis, de certificat d'enregistrement ou d'autorisation qu'il refuse;

c) les cessions d'armes à feu qui lui sont notifiées en vertu des articles 26 ou 27;

(d) every exportation from or importation into Canada of a firearm of which the Registrar is informed under section 42 or 50;

(e) every loss, finding, theft or destruction of a firearm of which the Registrar is informed under section 88; and

(f) such other matters as may be prescribed.

(2) The Registrar is responsible for the day-to-day operation of the Canadian Firearms Registry.

**84.** The Registrar may destroy records kept in the Canadian Firearms Registry at such times and in such circumstances as may be prescribed.

**85.** (1) The Registrar shall establish and maintain a record of

(a) firearms acquired or possessed by the following persons and used by them in the course of their duties or for the purposes of their employment, namely,

(i) peace officers,

(ii) persons training to become police officers or peace officers under the control and supervision of

(A) a police force, or

(B) a police academy or similar institution designated by the federal Minister or the lieutenant governor in council of a province,

(iii) persons or members of a class of persons employed in the public service of Canada or by the government of a province or municipality who are prescribed by the regulations made by the Governor in Council under Part III of the *Criminal Code* to be public officers, and

(iv) chief firearms officers and firearms officers; and

(b) firearms acquired or possessed by individuals on behalf of, and under the authority of, a police force or a department of the Government of Canada or of a province.

(2) A person referred to in subsection (1) who acquires or transfers a firearm shall have the Registrar informed of the acquisition or transfer.

(3) The Registrar may destroy any record referred to in subsection (1) at such times and in such circumstances as may be prescribed.

d) les exportations et les importations d'armes à feu qui lui sont notifiées en vertu des articles 42 ou 50;

e) les pertes, vols ou destructions d'armes à feu, de même que les armes à feu trouvées, dont il est informé en application de l'article 88;

f) tout autre renseignement réglementaire.

(2) Le directeur est chargé du fonctionnement du Registre canadien des armes à feu.

**84.** Le directeur peut détruire les fichiers versés au Registre canadien des armes à feu selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

**85.** (1) Le directeur établit un registre des armes à feu:

a) acquises ou détenues par les personnes précisées ci-après et utilisées par celles-ci dans le cadre de leurs fonctions:

(i) les agents de la paix,

(ii) les personnes qui reçoivent la formation pour devenir agents de la paix ou officiers de police sous l'autorité et la surveillance:

(A) soit d'une force policière,

(B) soit d'une école de police ou d'une autre institution semblable désignées par le ministre fédéral ou le lieutenant-gouverneur en conseil d'une province,

(iii) les personnes ou catégories de personnes qui sont des employés des administrations publiques fédérales, provinciales ou municipales et qui sont désignées comme fonctionnaires publics par les règlements d'application de la partie III du *Code criminel* pris par le gouverneur en conseil,

(iv) les contrôleurs des armes à feu et les préposés aux armes à feu;

b) acquises ou détenues par des particuliers sous les ordres et pour le compte des forces policières ou d'un ministre fédéral ou provincial;

(2) Toute personne visée au paragraphe (1) notifie au directeur toute acquisition ou tout transfert d'armes à feu qu'elle effectue.

(3) Le directeur peut détruire les fichiers du registre selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.



**86.** The records kept in the registry maintained pursuant to section 114 of the former Act that relate to registration certificates shall be transferred to the Registrar.

**87.** (1) A chief firearms officer shall keep a record of

(a) every licence and authorization that is issued or revoked by the chief firearms officer;

(b) every application for a licence or authorization that is refused by the chief firearms officer;

(c) every prohibition order of which the chief firearms officer is informed under section 89; and

(d) such other matters as may be prescribed.

(2) A chief firearms officer may destroy any record referred to in subsection (1) at such times and in such circumstances as may be prescribed.

**88.** A chief firearms officer to whom the loss, finding, theft or destruction of a firearm is reported shall have the Registrar informed without delay of the loss, finding, theft or destruction.

**89.** Every court, judge or justice that makes, varies or revokes a prohibition order shall have a chief firearms officer informed without delay of the prohibition order or its variation or revocation.

**90.** The Registrar has a right of access to records kept by a chief firearms officer under section 87 and a chief firearms officer has a right of access to records kept by the Registrar under section 83 or 85 and to records kept by other chief firearms officers under section 87.

**91.** (1) Subject to the regulations, notices and documents that are sent to or issued by the Registrar pursuant to this or any other Act of Parliament may be sent or issued in electronic or other form in any manner specified by the Registrar.

(2) For the purposes of this Act and Part III of the *Criminal Code*, a notice or document that is sent or issued in accordance with subsection (1) is deemed to have been received at the time and date provided by the regulations.

**92.** (1) Records required by section 83 or 85 to be kept by the Registrar may

**86.** Les fichiers figurant dans le registre tenu en application de l'article 114 de la loi antérieure en ce qui concerne les certificats d'enregistrement sont transférés au directeur.

**87.** (1) Le contrôleur des armes à feu tient un registre où sont notés:

a) les permis et autorisations qu'il délivre ou révoque;

b) les permis et les autorisations qu'il refuse de délivrer;

c) les ordonnances d'interdiction dont il est informé aux termes de l'article 89;

d) tout autre renseignement réglementaire.

(2) Le contrôleur des armes à feu peut détruire les fichiers selon les modalités de temps et dans les situations prévues par règlement.

**88.** Le contrôleur des armes à feu qui est informé des pertes, vols ou destructions d'armes à feu, de même que des armes à feu trouvées, les fait notifier sans délai au directeur.

**89.** Tout tribunal, juge ou juge de paix qui rend, modifie ou révoque une ordonnance d'interdiction avise sans délai le contrôleur des armes à feu de ce fait.

**90.** Le directeur et le contrôleur des armes à feu ont réciproquement accès aux registres qu'ils tiennent respectivement aux termes de l'article 87 et aux termes des articles 83 ou 85; le contrôleur des armes à feu a également accès aux registres tenus par les autres contrôleurs des armes à feu aux termes de l'article 87.

**91.** (1) Sous réserve des règlements, les avis ou documents que le directeur envoie ou reçoit aux termes de la présente loi ou de toute autre loi fédérale peuvent être transmis sur support électronique ou autre de la manière précisée par lui.

(2) Pour l'application de la présente loi et de la partie III du *Code criminel*, les avis et documents ainsi transmis sont réputés avoir été reçus à la date et à l'heure réglementaires.

**92.** (1) Les registres tenus par le directeur aux termes des articles 83 ou 85 peuvent être reliés, ou conservés soit sous forme de feuilles mobiles ou de films, soit à l'aide de tout procédé mécanique ou électronique de traitement des données ou de mise en mémoire de l'information capable de restituer en clair, dans un délai raisonnable, les renseignements demandés.

(a) be in bound or loose-leaf form or in photographic film form; or

(b) be entered or recorded by any system of mechanical or electronic data processing or by any other information storage device that is capable of reproducing any required information in intelligible written or printed form within a reasonable time.

(2) Subject to the regulations, a document or information received by the Registrar under this Act in electronic or other form may be entered or recorded by any information storage device, including any system of mechanical or electronic data processing, that is capable of reproducing stored documents or information in intelligible written or printed form within a reasonable time.

(3) Where the Registrar maintains a record of a document otherwise than in written or printed form, an extract from that record that is certified by the Registrar has the same probative value as the document would have had if it had been proved in the ordinary way.

**93.** (1) The Registrar shall, as soon as possible after the end of each calendar year and at such other times as the Solicitor General of Canada may, in writing, request, submit to the Solicitor General a report, in such form and including such information as the Solicitor General may direct, with regard to the administration of this Act.

(2) The Solicitor General of Canada shall have each report laid before each House of Parliament on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the Solicitor General receives it.

**94.** A chief firearms officer shall submit the prescribed information with regard to the administration of this Act at the prescribed time and in the prescribed form for the purpose of enabling the Registrar to compile the reports referred to in section 93.

**112.** (1) Subject to subsections (2) and (3), every person commits an offence who, not having previously committed an offence under this subsection or subsection 91(1) or 92(1) of the *Criminal Code*, possesses a firearm that is neither a prohibited firearm nor a restricted firearm without being the holder of a registration certificate for the firearm.

(2) Subsection (1) does not apply to

(a) a person who possesses a firearm while the person is under the direct and immediate supervision of a

(2) Sous réserve des règlements, les documents ou renseignements reçus par le directeur en application de la présente loi sur support électronique ou autre peuvent être mis en mémoire par tout procédé, notamment mécanique ou informatique, capable de les restituer en clair dans un délai raisonnable.

(3) En cas de conservation de documents par le directeur sous une forme non écrite, les extraits qui en sont certifiés conformes par celui-ci ont, sauf preuve contraire, la même force probante que des originaux écrits.

**93.** (1) Le directeur, dès que possible au début de chaque année civile et chaque fois que le solliciteur général du Canada lui en fait la demande par écrit, transmet à celui-ci un rapport sur l'application de la présente loi rédigé en la forme et contenant les renseignements qu'il exige.

(2) Le solliciteur général du Canada fait déposer chacun de ces rapports devant chaque chambre du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

**94.** Le contrôleur des armes à feu communique au directeur les renseignements réglementaires sur l'application de la présente loi selon les modalités de temps et de forme réglementaires afin de permettre à celui-ci d'établir les rapports visés à l'article 93.

**112.** (1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), commet une infraction quiconque, n'ayant pas antérieurement commis une infraction prévue au présent paragraphe ou aux paragraphes 91(1) ou 92(1) du *Code criminel*, possède une arme à feu — qui n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte — sans être titulaire d'un certificat d'enregistrement pour cette arme à feu.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) au possesseur d'une arme à feu qui est sous la surveillance directe d'une personne pouvant légalement

person who may lawfully possess it, for the purpose of using it in a manner in which the supervising person may lawfully use it;

(b) a person who comes into possession of a firearm by operation of law and who, within a reasonable period after acquiring possession of it, lawfully disposes of it or obtains a registration certificate for it; or

(c) a person who possesses a firearm and who is not the holder of a registration certificate for the firearm if the person

(i) has borrowed the firearm,

(ii) is the holder of a licence under which the person may possess it, and

(iii) is in possession of the firearm to hunt or trap in order to sustain himself or herself or his or her family.

(3) Every person who, at any particular time between the commencement day and the later of January 1, 1998 and such other date as is prescribed, possesses a firearm that, as of that particular time, is neither a prohibited firearm nor a restricted firearm is deemed for the purposes of subsection (1) to be, until January 1, 2003 or such other earlier date as is prescribed, the holder of a registration certificate for the firearm.

(4) Where, in any proceedings for an offence under this section, any question arises as to whether a person is the holder of a registration certificate, the onus is on the defendant to prove that the person is the holder of the registration certificate.

**115.** Every person who commits an offence under section 112, 113 or 114 is guilty of an offence punishable on summary conviction.

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellant: McLennan Ross, Edmonton.*

*Solicitor for the respondent: The Deputy Attorney General of Canada, Ottawa.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.*

l'avoir en sa possession, et qui s'en sert de la manière dont celle-ci peut légalement s'en servir;

b) à la personne qui entre en possession d'une arme à feu par effet de la loi et qui, dans un délai raisonnable, s'en défait légalement ou obtient le certificat d'enregistrement pour cette arme;

c) au possesseur d'une arme à feu qui, sans être titulaire du certificat d'enregistrement y afférent, à la fois:

(i) l'a empruntée,

(ii) est titulaire d'un permis en autorisant la possession,

(iii) l'a en sa possession pour chasser, notamment à la trappe, afin de subvenir à ses besoins ou à ceux de sa famille.

(3) Quiconque, à tout moment entre la date de référence et le 1<sup>er</sup> janvier 1998 — ou toute autre date fixée par règlement — possède une arme à feu qui, à ce moment, n'est pas une arme à feu prohibée ni une arme à feu à autorisation restreinte est réputé pour l'application du paragraphe (1) être, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003 ou jusqu'à toute autre date antérieure fixée par règlement, titulaire du certificat d'enregistrement de cette arme à feu.

(4) Dans toute poursuite intentée dans le cadre du présent article, c'est au défendeur qu'il incombe éventuellement de prouver qu'une personne est titulaire d'un certificat d'enregistrement.

**115.** Quiconque contrevient aux articles 112, 113 ou 114 est coupable d'une infraction punissable par procédure sommaire.

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs de l'appellant: McLennan Ross, Edmonton.*

*Procureur de l'intimé: Le sous-procureur général du Canada, Ottawa.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: The Department of Justice, Halifax.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Office of the Attorney General, Fredericton.*

*Solicitors for the intervener the Attorney General of Manitoba: Ladner Downs, Vancouver.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: The Deputy Attorney General, Regina.*

*Solicitor for the intervener the Government of the Northwest Territories: The Department of Justice, Yellowknife.*

*Solicitor for the intervener the Minister of Justice for the Government of the Yukon Territory: The Department of Justice, Whitehorse.*

*Solicitor for the intervener the Federation of Saskatchewan Indian Nations: The Federation of Saskatchewan Indian Nations, Saskatoon.*

*Solicitors for the intervener the Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen: Dallas K. Miller Law Office, Medicine Hat.*

*Solicitors for the intervener the Law-Abiding Unregistered Firearms Association: Neufeld Law Office, Red Deer.*

*Solicitors for the intervener the Shooting Federation of Canada: Shaw McLennan & Ironside, Collingwood, Ontario.*

*Solicitors for the intervener the Association pour la santé publique du Québec inc.: Brochet Dussault Larochelle, Sainte-Foy.*

*Solicitors for the intervener the Alberta Council of Women's Shelters: Pringle & Associates, Edmonton.*

*Solicitors for the interveners CAVEAT, the Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, the Canadian Association for Adolescent*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse: Le ministère de la Justice, Halifax.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le Cabinet du procureur général, Fredericton.*

*Procureurs de l'intervenant le procureur général du Manitoba: Ladner Downs, Vancouver.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan: Le sous-procureur général, Regina.*

*Procureur de l'intervenant le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest: Le ministère de la Justice, Yellowknife.*

*Procureur de l'intervenant le ministre de la Justice du gouvernement du Territoire du Yukon: Le ministère de la Justice, Whitehorse.*

*Procureur de l'intervenante la Federation of Saskatchewan Indian Nations: La Federation of Saskatchewan Indian Nations, Saskatoon.*

*Procureurs de l'intervenante la Coalition of Responsible Firearm Owners and Sportsmen: Dallas K. Miller Law Office, Medicine Hat.*

*Procureurs de l'intervenante la Law-Abiding Unregistered Firearms Association: Neufeld Law Office, Red Deer.*

*Procureurs de l'intervenante la Fédération de tir du Canada: Shaw McLennan & Ironside, Collingwood, Ontario.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association pour la santé publique du Québec inc.: Brochet Dussault Larochelle, Sainte-Foy.*

*Procureurs de l'intervenant l'Alberta Council of Women's Shelters: Pringle & Associates, Edmonton.*

*Procureurs des intervenants CAVEAT, la Fondation des victimes du 6 décembre contre la violence, l'Association canadienne pour la santé des adoles-*

*Health and the Canadian Pediatric Society: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.*

*Solicitors for the interveners the Coalition for Gun Control, the Canadian Association of Chiefs of Police, the Corporation of the City of Toronto, the City of Montreal and the City of Winnipeg: Ruby & Edwardh, Toronto.*

*cents et la Société canadienne de pédiatrie: Fasken Campbell Godfrey, Toronto.*

*Procureurs des intervenants la Coalition for Gun Control, l'Association canadienne des chefs de police, la Corporation de la cité de Toronto, la Ville de Montréal et la Ville de Winnipeg: Ruby & Edwardh, Toronto.*