

A-71-06
2007 FCA 186

A-71-06
2007 CAF 186

Skander Tourki (*Appellant*)

Skander Tourki (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (*Respondent*)

Le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*intimé*)

INDEXED AS: TOURKI v. CANADA (MINISTER OF PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : TOURKI c. CANADA (MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE) (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Desjardins, Noël and Pelletier JJ.A.—Montréal, February 7; Ottawa, May 11, 2007.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Noël et Pelletier, J.C.A.—Montréal, 7 février; Ottawa, 11 mai 2007.

Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Appeal from Federal Court decision dismissing Act, s. 30 action challenging decision of Minister of Public Safety and Emergency Preparedness that s. 12 (requiring report to customs officer importation or exportation of currency exceeding prescribed amount) violated, and decision confirming forfeiture of currency because of failure to report — S. 30 permitting appeal by way of action of Minister's decision under s. 27 as to whether s. 12 contravened — Appellant seeking to appeal Minister's decision under s. 29 relating to penalty or seizure — Judicial review only remedy available with respect to s. 29 decision — Appeal dismissed.

Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant l'action instituée en vertu de l'art. 30 de la Loi pour contester la décision du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile portant que l'appelant avait contrevenu à l'art. 12 (obligation de déclarer à l'agent des douanes l'importation ou l'exportation d'espèces d'une valeur supérieure au montant réglementaire) et la décision confirmant la confiscation des espèces parce que l'appelant a négligé de faire la déclaration requise — L'art. 30 permet d'interjeter appel de la décision du ministre prise en vertu de l'art. 27 par voie d'une action relative à l'existence ou non d'une contravention à l'art. 12 — L'appelant tenait d'interjeter appel de la décision du ministre rendue en application de l'art. 29 quant à la pénalité ou la saisie — Le contrôle judiciaire est le seul recours applicable relativement à une décision rendue en application de l'art. 29 — Appel rejeté.

Federal Court Jurisdiction — Action brought under Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, s. 30 challenging Minister of Public Safety and Emergency Preparedness' decision to confirm forfeiture of currency seized for failure to report exportation of currency contrary to s. 12 — S. 30 permitting appeal by way of action in Federal Court of Minister's decision under s. 27 as to whether s. 12 contravened — Appellant challenging Minister's decision under s. 29 to confirm forfeiture of currency — Federal Court's jurisdiction under s. 30 limited to reviewing Minister's decision under s. 27 — S. 29 decision should be challenged by application for judicial review.

Compétence de la Cour fédérale — Action instituée en vertu de l'art. 30 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes pour contester la décision du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de confirmer la confiscation des espèces saisies parce que l'appelant a négligé d'en déclarer l'exportation, contrairement à l'art. 12 — L'art. 30 permet d'interjeter appel de la décision du ministre prise en vertu de l'art. 27 par voie d'une action devant la Cour fédérale quant à l'existence ou non d'une contravention à l'art. 12 — L'appelant contestait la décision que le ministre a prise en vertu de l'art. 29 pour confirmer la confiscation des espèces — La compétence de la Cour fédérale en vertu de l'art. 30 est restreinte à la révision de la décision prise en vertu de l'art. 27 — La décision rendue en application de l'art. 29 devrait être contestée au moyen d'une demande de contrôle judiciaire.

Construction of Statutes — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, s. 30 providing person requesting decision of Minister under section 25 as to whether s. 12 contravened may within 90 days after being notified of decision, appeal decision by way of action in Federal Court — “Decision” referring to decision under s. 27 as to whether s. 12 contravened.

Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Duty imposed by Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act to report importation, exportation of currency, monetary instruments of value equal to or greater than prescribed amount not engaging Charter, s. 7 as purely economic interests, property rights involved.

Constitutional Law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — R. v. Simmons, [1998] 2 S.C.R. 495 authorizing search of individual where “reasonable grounds for supposing” prohibited goods secreted about his or her person applied — Impugned provisions of Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act not violating Charter, s. 8.

Constitutional Law — Charter of Rights — Criminal Process — Seizure and forfeiture process established by Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act civil collection mechanism not intended to punish individual — Charter, s. 11(d) (presumption of innocence) therefore not engaged as applying only to penal proceedings.

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing the appellant’s action brought under subsection 30(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. In 2003, the appellant, who boarded a flight from Montréal to Paris, failed to declare that he had more than C\$10,000 on him, contrary to section 12 of the Act. The currency was seized as forfeit pursuant to section 18 by customs officers. The action challenged the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness’ decisions that the appellant had violated section 12, and confirming the forfeiture. The appellant also argued that numerous sections of the Act were inconsistent with sections 7, 8 and paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Federal Court dismissed the action on the basis that it had no jurisdiction to review the decision by the Minister to confirm the forfeiture of the currency seized as forfeit from the appellant under the Act, the appropriate procedure being an application for judicial review. The Federal Court also held

Interprétation des lois — L’art. 30 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes dispose que toute personne qui a demandé une décision du ministre en vertu de l’art. 25 relative à l’existence ou non d’une contravention à l’art. 12 peut en appeler de la décision par voie d’action devant la Cour fédérale dans les 90 jours suivant la communication de la décision — Le terme « décision » renvoie à la décision prise en application de l’art. 27 quant à l’existence ou non d’une contravention à l’art. 12.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — L’obligation imposée par la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes de déclarer l’importation ou l’exportation d’espèces ou d’effets d’une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire n’engage pas l’art. 7 puisqu’il s’agit d’intérêts purement économiques ou de droits de propriété.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — Application de l’arrêt R. c. Simmons, [1998] 2 R.C.S. 495 permettant la fouille d’un individu s’il y a « raisonnablement lieu de supposer » que des articles prohibés sont cachés sur lui — Les dispositions contestées de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes ne portent pas atteinte à l’art. 8 de la Charte.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — Le processus relatif à la saisie et la confiscation mis en place par la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes est un mécanisme de recouvrement civil qui ne vise pas à punir l’individu — L’art. 11(d) de la Charte (présomption d’innocence) n’a donc pas été engagé puisqu’il ne vise que des procédures pénales.

Il s’agissait d’un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant l’action instituée par l’appelant en vertu du paragraphe 30(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la Loi). En 2003, l’appelant, qui est monté à bord d’un vol Montréal-Paris, n’a pas déclaré qu’il transportait plus de 10 000 \$CAN, contrairement à l’article 12 de la Loi. Les espèces ont été saisies en application de l’article 18 par des agents des douanes. L’appelant a intenté l’action pour contester les décisions du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile portant qu’il avait contrevenu à l’article 12 et confirmant la confiscation. De plus, l’appelant a soutenu que diverses dispositions de la Loi étaient incompatibles avec les articles 7 et 8 et l’alinéa 11(d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La Cour fédérale a rejeté l’action au motif qu’elle n’avait pas compétence pour réviser la décision du ministre de confirmer la confiscation d’une somme d’argent saisie en vertu de la Loi, la procédure appropriée étant la

that the appellant had violated section 12, and that the impugned provisions did not violate the Charter.

Held, the appeal should be dismissed.

Section 30 of the Act allows anyone who has requested a decision of the Minister under section 25, to appeal the decision by way of an action before the Federal Court within 90 days “after being notified of the decision”. The decision referred to is that of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened, and it is rendered pursuant to section 27. If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, he then has to decide, pursuant to section 29, whether any or all of the currency or monetary instruments seized should be returned with or without penalty, whether any penalty or portion of a penalty already paid should be returned, or whether the forfeiture of the currency or monetary instruments should be confirmed. This action under section 30 sought to challenge the Minister’s decision under section 29, but such decisions are not covered by section 30. As stated in *Dokaj v. M.N.R.*, [2006] 2 F.C.R. 152 (F.C.), the decisions of the Minister pursuant to sections 27 and 29 are discrete decisions. The references to “a decision” and “the decision” in section 30 are to the Minister’s determination under section 27 of the Act. Consequently, the Federal Court’s jurisdiction, pursuant to section 30, is limited to reviewing the Minister’s decision made under section 27. The appropriate way to challenge the Minister’s decision made under section 29 is to file an application for judicial review of that decision.

The Federal Court did not err in affirming the Minister’s decision that the appellant violated section 12 of the Act.

The provisions of the Act dealing with: its object (section 3), reporting requirements (section 12), seizures (sections 18 to 20), forfeiture (section 23), and review and appeal (sections 24 to 30) were considered and explained.

The Federal Court should not have commented, in *obiter*, that there were no reasonable grounds to suspect that the currency seized was the proceeds of crime, as that was not its role.

R. v. Simmons, [1988] 2 S.C.R. 495, which held that the search and seizure provisions in the *Customs Act*, which authorized the search of an individual if a customs officer had “reasonable grounds for supposing” that the person had prohibited goods secreted about his or her person, did not violate section 8 of the Charter, applied herein. The provisions of the Act do not violate section 8 of the Charter. The presumption of innocence in paragraph 11(d) of the Charter

demande de contrôle judiciaire. En outre, la Cour fédérale a statué que l’appelant avait contrevenu à l’article 12 et que les dispositions contestées ne portaient pas atteinte à la Charte.

Arrêt : l’appel doit être rejeté.

L’article 30 de la Loi permet à toute personne qui a demandé une décision du ministre en vertu de l’article 25 d’appeler par voie d’action devant la Cour fédérale dans les 90 jours « suivant la communication de la décision ». La décision dont il est question est celle du ministre portant sur l’existence ou non d’une contravention au paragraphe 12(1), et elle est prise en vertu de l’article 27. Si le ministre décide qu’il y a eu contravention au paragraphe 12(1), il doit alors décider, suivant l’article 29, s’il devrait restituer la totalité ou une partie des espèces ou effets saisis, avec ou sans pénalité, s’il devrait restituer la totalité ou une partie de la pénalité versée ou s’il devrait confirmer la confiscation des espèces et effets. Cette action, instituée en vertu de l’article 30, visait à contester la décision que le ministre a rendue en application de l’article 29, mais cette décision n’est pas visée par l’article 30. Comme il ressort de l’affaire *Dokaj c. M.R.N.*, [2006] 2 R.C.F. 152 (C.F.), les décisions rendues par le ministre en application des articles 27 et 29 sont des décisions distinctes. Les termes « une décision » et « cette décision » employés à l’article 30 renvoient à la décision du ministre rendue en application de l’article 27 de la Loi. La compétence de la Cour fédérale en vertu de l’article 30 est donc restreinte à la révision de la décision du ministre rendue en application de l’article 27. Le recours approprié pour contester la décision du ministre rendue en application de l’article 29 est celui de la demande de contrôle judiciaire.

La Cour fédérale n’a commis aucune erreur en confirmant la décision du ministre portant que l’appelant avait contrevenu à l’article 12 de la Loi.

Les dispositions de la Loi traitant de son objet (article 3), l’obligation de déclarer (article 12), les saisies (articles 18 à 20), la confiscation (article 23), et la révision et l’appel (articles 24 à 30) ont été examinées et expliquées.

La Cour fédérale n’aurait pas dû ajouter, en *obiter*, qu’il n’y avait aucun motif raisonnable de soupçonner que les espèces saisies étaient des produits de la criminalité puisque ce rôle n’était pas le sien.

L’arrêt *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495, où la Cour suprême a statué que les dispositions relatives aux fouilles et aux perquisitions de la *Loi sur les douanes* (qui permettaient la fouille d’un individu si l’agent des douanes avait « raisonnablement lieu de supposer » que des articles prohibés étaient cachés sur lui) ne portaient pas atteinte à l’article 8 de la Charte, s’appliquait aux présentes. Les dispositions de la Loi ne portent pas atteinte à l’article 8 de la Charte. La

did not come into play, as it applies only to penal proceedings where an individual is facing criminal, quasi-criminal or regulatory charges. Here, the appellant was not an accused. The seizure and forfeiture process established by the Act is a civil collection mechanism that is not intended to punish the individual. Finally, the duty to report imposed by the Act and the seizure and forfeiture mechanism it establishes do not engage the right to life, liberty and security of the person guaranteed by section 7 of the Charter. It engages purely economic interests or property rights, which are not protected by section 7.

présomption d'innocence protégée par l'alinéa 11*d*) de la Charte n'a pas été engagée puisqu'elle ne s'applique qu'à des procédures pénales où un individu fait face à des accusations criminelles, quasi-criminelles ou de nature réglementaire. En l'espèce, l'appelant n'était pas un inculpé. Le processus relatif à la saisie et la confiscation mis en place par la Loi est un mécanisme de recouvrement civil qui ne vise pas à punir l'individu. Enfin, l'obligation de déclarer qu'impose la Loi et le mécanisme de saisie et de confiscation qu'elle prévoit n'engagent pas les droits à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne qui sont garantis par l'article 7 de la Charte. Ce mécanisme engage des intérêts purement économiques ou des droits de propriété qui ne sont pas protégés par l'article 7.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act, S.C. 2006, c. 12, ss. 14, 16.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 8, 11(*d*).
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 72(1) (as am. by S.C. 1991, c. 1, s. 21).
Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17, ss. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 48), 3 (as am. *idem*, s. 50), 12 (as am. *idem*, s. 54), 15 (as am. *idem*, s. 55), 16 (as am. *idem*, s. 56), 18 (as am. *idem*, s. 134), 19, 19.1, 20 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 22 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 60), 23, 24, 25 (as am. *idem*, s. 61), 26 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 27 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 62), 28, 29, 30 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 161).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dokaj v. M.N.R., [2006] 2 F.C.R. 152; 2005 FC 1437; *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495; (1988), 67 O.R. (2d) 63; 55 D.L.R. (4th) 673; 45 C.C.C. (3d) 296; 66 C.R. (3d) 297; 89 N.R. 1; 30 O.A.C. 241; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652; (1999), 171 D.L.R. (4th) 1; 133 C.C.C. (3d) 129; 24 C.R. (5th) 97; 61 C.R.R. (2d) 245; 237 N.R. 157.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 8, 11*d*).
Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence, L.C. 2006, ch. 12, art. 14, 16.
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17, art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 48), 3 (mod., *idem*, art. 50), 12 (mod., *idem*, art. 54), 15 (mod., *idem*, art. 55), 16 (mod., *idem*, art. 56), 18 (mod., *idem*, art. 134), 19, 19.1, 20 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 22 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 60), 23, 24, 25 (mod., *idem*, art. 61), 26 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 27 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 62), 28, 29, 30 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 161).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 72(1) (mod. par L.C. 1991, ch. 1, art. 21).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dokaj c. M.N.R., [2006] 2 R.C.F. 152; 2005 CF 1437; *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652.

CONSIDERED:

R. v. Ulybel Enterprises Ltd., [2001] 2 S.C.R. 867; (2001), 206 Nfld. & P.E.I.R. 304; 203 D.L.R. (4th) 513; 157 C.C.C. (3d) 353; 45 C.R. (5th) 1; 275 N.R. 201; 2001 SCC 56; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; (1992), 114 N.S.R. (2d) 91; 93 D.L.R. (4th) 36; 313 A.P.R. 91; 74 C.C.C. (3d) 289; 43 C.P.R. (3d) 1; 15 C.R. (4th) 1; 10 C.R.R. (2d) 34; 139 N.R. 241.

REFERRED TO:

Housen v. Nikolaisen, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 219 Sask. R. 1; 10 C.C.L.T. (3d) 157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 2002 SCC 33; *Time Data Recorder International Ltd. v. M.N.R.* (1997), 211 N.R. 229; 2 T.T.R. (2d) 122 (F.C.A.); affg (1993), 66 F.T.R. 253; 13 T.T.R. 332 (F.C.T.D.); *Nerguizian v. M.N.R.* (1996), 121 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); *He v. Canada* (2000), 182 F.T.R. 85; 4 T.T.R. (2d) 253 (F.C.T.D.); *Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) v. Pham* (2007), 361 N.R. 245; 2007 FCA 141; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; (1984), 55 A.R. 291; 11 D.L.R. (4th) 641; [1984] 6 W.W.R. 577; 33 Alta. L.R. (2d) 193; 27 B.L.R. 297; 14 C.C.C. (3d) 97; 2 C.P.R. (3d) 1; 41 C.R. (3d) 97; 9 C.R.R. 355; 84 DTC 6467; 55 N.R. 241; *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, [2002] 3 S.C.R. 708; (2002), 219 D.L.R. (4th) 723; 169 C.C.C. (3d) 97; 6 C.R. (6th) 272; 99 C.R.R. (2d) 252; 295 N.R. 291; 2002 SCC 72; *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281; (1993), 145 A.R. 104; [1993] 8 W.W.R. 287; 12 Alta. L.R. (3d) 305; 84 C.C.C. (3d) 203; 24 C.R. (4th) 47; 17 C.R.R. (2d) 297; 157 N.R. 321; 55 W.A.C. 104; *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 28 Admin. L.R. 294; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500; (1987), 39 D.L.R. (4th) 18; 33 C.C.C. (3d) 193; 58 C.R. (3d) 1; 28 C.R.R. 280; 76 N.R. 12; 20 O.A.C. 161; *Martineau v. M.N.R.*, [2004] 3 S.C.R. 737; (2004), 192 C.C.C. (3d) 129; 24 C.R. (6th) 207; 125 C.R.R. (2d) 301; 328 N.R. 48; 9 T.T.R. (2d) 487; 2004 SCC 81; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44; *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927; (1989), 58 D.L.R. (4th) 577; 25 C.P.R. (3d) 417; 94 N.R. 167; *Siemens v. Manitoba (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 6; (2002), 221 D.L.R. (4th) 90; [2003] 4 W.W.R. 1; 173 Man.R. (2d) 1; 47 Admin. L.R. (3d) 205; 102 C.R.R. (2d) 345; 34 M.P.L.R. (3d) 163; 299 N.R. 267; 2003 SCC 3.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

R. c. Ulybel Enterprises Ltd., [2001] 2 R.C.S. 867; 2001 CSC 56; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606.

DÉCISIONS CITÉES :

Housen c. Nikolaisen, [2002] 2 R.C.S. 235; 2002 CSC 33; *Time Data Recorder International Ltd. c. M.R.N.*, [1997] A.C.F. n° 475 (C.A.) (QL); conf. [1993] A.C.F. n° 768 (1^{re} inst.) (QL); *Nerguizian c. M.R.N.*, [1996] A.C.F. n° 866 (1^{re} inst.) (QL); *He c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 93 (1^{re} inst.) (QL); *Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) c. Pham*, 2007 CAF 141; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708; 2002 CSC 72; *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281; *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500; *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 R.C.S. 737; 2004 CSC 81; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44; *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 6; 2003 CSC 3.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 8th ed., St. Paul, Minn.: West Group, 2004, "forfeiture".

APPEAL from a decision of the Federal Court ((2006), 205 C.C.C. (3d) 449; 285 F.T.R. 291; 2006 FC 50) dismissing the appellant's action brought under subsection 30(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* on the basis that it did not have jurisdiction to review the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness' decision confirming the forfeiture of the currency seized as forfeit from the appellant. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Jérôme Choquette, Q.C. and *Jean-Stéphane Kourie* for appellant.
Jacques Mimar for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Choquette, Beaupré, Rhéaume, Montréal, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] DESJARDINS J.A.: This is an appeal from the decision of the Federal Court (Harrington J.), (2006), 205 C.C.C. (3d) 449 (F.C.) dismissing the action brought by the appellant, Mr. Tourki, under subsection 30(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 [s. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 47)] (the Act). Harrington J. held, *inter alia*, that in an action under section 30 [s. 30(2) (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 161)] of the Act, the Federal Court has no jurisdiction to review the decision of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister) to confirm that currency seized under the Act is forfeited, the appropriate procedure being an application for judicial review.

DOCTRINE CITÉE

Black's Law Dictionary, 8^e éd., St. Paul, Minn. : West Group, 2004, « *forfeiture* ».

APPEL de la décision de la Cour fédérale (2006 CF 50) rejetant l'action instituée par l'appelant en vertu du paragraphe 30(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* au motif qu'elle n'avait pas compétence pour réviser la décision du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile de confirmer la confiscation d'une somme d'argent saisie à l'appelant. Appel rejeté.

ONT COMPARU :

Jérôme Choquette, c.r. et *Jean-Stéphane Kourie* pour l'appelant.
Jacques Mimar pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Choquette, Beaupré, Rhéaume, Montréal, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] LA JUGE DESJARDINS, J.C.A. : Il s'agit d'un appel de la décision de la Cour fédérale (le juge Harrington, 2006 FC 50) rejetant l'action instituée par l'appelant, M. Tourki, en vertu du paragraphe 30(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 [art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 47)] (la Loi). Le juge Harrington a conclu entre autres que dans le contexte d'une action fondée sur l'article 30 [art. 30(2) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 161)] de la Loi, la Cour fédérale n'a pas compétence pour réviser la décision du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) de confirmer la confiscation d'une somme d'argent saisie aux termes de la Loi, la procédure appropriée étant la demande de contrôle judiciaire.

Facts

[2] On July 5, 2003, the appellant boarded a flight from Montréal to Paris. The private security corporation that was responsible for the security checkpoint had informed customs that Mr. Tourki had told them that his briefcase contained \$25,000 in currency from the sale of an automobile. Before the plane left, two officers asked Mr. Tourki to disembark. When his person and baggage were searched, a briefcase containing banknotes totalling C\$102,642.33 was found. The notes were seized as forfeit by a customs officer. The Minister subsequently confirmed the forfeiture.

[3] The appellant brought an action under section 30 of the Act. He challenged the Minister's decision that the appellant had violated section 12 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 54] of the Act and the Minister's decision to confirm the forfeiture of the notes. The appellant also challenged the validity of sections 12, 15 [as am. *idem*, s. 55], 16 [as am. *idem*, s. 56], 18 [as am. *idem*, s. 134], 19 and 22 to 29 [ss. 22 (as am. *idem*, s. 60), 25 (as am. *idem*, s. 61), 26 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 27 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 62)] of the Act on the ground that they were inconsistent with sections 7, 8 and paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] (the Charter).

[4] The trial Judge dismissed the action. He held that, in an action under section 30 of the Act, the Federal Court does not have jurisdiction to review the Minister's decision to confirm the forfeiture of the currency. In addition, the trial Judge was of the opinion that the appellant had violated section 12 of the Act by failing to report to customs the exportation of money of a value greater than \$10,000. He also held that the Act did not violate the rights guaranteed by sections 7, 8 and paragraph 11(d) of the Charter.

Relevant Legislation

[5] I will first set out the relevant sections of the Act [s. 3 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 50)]:

Les faits

[2] Le 5 juillet 2003, l'appelant est monté à bord d'un vol Montréal-Paris. La société privée qui était responsable du point de contrôle de sécurité avait avisé les douanes que M. Tourki leur avait affirmé que sa serviette contenait 25 000 \$ en espèces suite à la vente d'une automobile. Avant le départ de l'avion, deux agents ont prié M. Tourki de descendre. Une fouille de sa personne et de ses bagages a révélé une serviette de billets représentant une somme de 102 642,33 \$CAN. Les billets furent saisis et confisqués par une agente de douanes. Le ministre confirma subséquemment la confiscation.

[3] L'appelant a institué une action fondée sur l'article 30 de la Loi. Il a contesté la décision du ministre selon laquelle l'appelant avait contrevenu à l'article 12 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 54] de la Loi, ainsi que la décision du ministre de confirmer la confiscation des billets. L'appelant a aussi contesté la validité des articles 12, 15 [mod., *idem*, art. 55], 16 [mod., *idem*, art. 56], 18 [mod., *idem*, art. 134], 19 et 22 à 29 [art. 22 (mod., *idem*, art. 60), 25 (mod., *idem*, art. 61), 26 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 27 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 62)] de la Loi prétendant que ceux-ci sont incompatibles avec les articles 7, 8 et du paragraphe 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]] (la Charte).

[4] Le premier juge a rejeté l'action. Il a conclu que dans le contexte d'une action fondée sur l'article 30 de la Loi, la Cour fédérale n'a pas compétence pour réviser la décision du ministre de confirmer la confiscation des espèces. En plus, le premier juge fut d'avis que l'appelant avait contrevenu à l'article 12 de la Loi en omettant de déclarer aux douanes l'exportation d'une somme d'argent supérieure à 10 000 \$. Il a conclu également que la Loi ne portait pas atteinte aux droits protégés par les articles 7, 8 et le paragraphe 11d) de la Charte.

Les dispositions législatives pertinentes

[5] Je reproduis d'abord les articles pertinents de la Loi [art. 3 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 50)] :

3. The object of this Act is

(a) to implement specific measures to detect and deter money laundering and the financing of terrorist activities and to facilitate the investigation and prosecution of money laundering offences and terrorist activity financing offences, including

(i) establishing record keeping and client identification requirements for financial services providers and other persons or entities that engage in businesses, professions or activities that are susceptible to being used for money laundering or the financing of terrorist activities,

(ii) requiring the reporting of suspicious financial transactions and of cross-border movements of currency and monetary instruments, and

(iii) establishing an agency that is responsible for dealing with reported and other information;

(b) to respond to the threat posed by organized crime by providing law enforcement officials with the information they need to deprive criminals of the proceeds of their criminal activities, while ensuring that appropriate safeguards are put in place to protect the privacy of persons with respect to personal information about themselves; and

(c) to assist in fulfilling Canada's international commitments to participate in the fight against transnational crime, particularly money laundering, and the fight against terrorist activity.

...

12. (1) Every person or entity referred to in subsection (3) shall report to an officer, in accordance with the regulations, the importation or exportation of currency or monetary instruments of a value equal to or greater than the prescribed amount.

...

(3) Currency or monetary instruments shall be reported under subsection (1)

(a) in the case of currency or monetary instruments in the actual possession of a person arriving in or departing from Canada, or that form part of their baggage if they and their baggage are being carried on board the same conveyance, by that person or, in prescribed circumstances, by the person in charge of the conveyance;

3. La présente loi a pour objet :

a) de mettre en œuvre des mesures visant à détecter et décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de recyclage des produits de la criminalité et aux infractions de financement des activités terroristes, notamment :

(i) imposer des obligations de tenue de documents et d'identification des clients aux fournisseurs de services financiers et autres personnes ou entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes,

(ii) établir un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets,

(iii) constituer un organisme chargé de l'examen de renseignements, notamment ceux portés à son attention en application du sous-alinéa (ii);

b) de combattre le crime organisé en fournissant aux responsables de l'application de la loi les renseignements leur permettant de priver les criminels du produit de leurs activités illicites, tout en assurant la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant;

c) d'aider le Canada à remplir ses engagements internationaux dans la lutte contre le crime transnational, particulièrement le recyclage des produits de la criminalité, et la lutte contre les activités terroristes.

[...]

12. (1) Les personnes ou entités visées au paragraphe (3) sont tenues de déclarer à l'agent, conformément aux règlements, l'importation ou l'exportation des espèces ou effets d'une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire.

[...]

(3) Le déclarant est, selon le cas :

a) la personne ayant en sa possession effective ou parmi ses bagages les espèces ou effets se trouvant à bord du moyen de transport par lequel elle est arrivée au Canada ou a quitté le pays ou la personne qui, dans les circonstances réglementaires, est responsable du moyen de transport;

...

18. (1) If an officer believes on reasonable grounds that subsection 12(1) has been contravened, the officer may seize as forfeit the currency or monetary instruments.

(2) The officer shall, on payment of a penalty in the prescribed amount, return the seized currency or monetary instruments to the individual from whom they were seized or to the lawful owner unless the officer has reasonable grounds to suspect that the currency or monetary instruments are proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* or funds for use in the financing of terrorist activities.

(3) An officer who seizes currency or monetary instruments under subsection (1) shall

(a) if they were not imported or exported as mail, give the person from whom they were seized written notice of the seizure and of the right to review and appeal set out in sections 25 and 30;

(b) if they were imported or exported as mail and the address of the exporter is known, give the exporter written notice of the seizure and of the right to review and appeal set out in sections 25 and 30; and

(c) take the measures that are reasonable in the circumstances to give notice of the seizure to any person whom the officer believes on reasonable grounds is entitled to make an application under section 32 in respect of the currency or monetary instruments.

...

19. An officer may call on other persons to assist the officer in exercising any power of search, seizure or retention that the officer is authorized under this Part to exercise, and any person so called on is authorized to exercise the power.

19.1 If an officer decides to exercise powers under subsection 18(1), the officer shall record in writing reasons for the decision.

...

22. (1) An officer who retains currency or monetary instruments forfeited under subsection 14(5) shall send the currency or monetary instruments to the Minister of Public Works and Government Services.

(2) An officer who seizes currency or monetary instruments or is paid a penalty under subsection 18(2) shall send the currency or monetary instruments or the penalty, as the case

[...]

18. (1) S'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), l'agent peut saisir à titre de confiscation les espèces ou effets.

(2) Sur réception du paiement de la pénalité réglementaire, l'agent restitue au saisi ou au propriétaire légitime les espèces ou effets saisis sauf s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'il s'agit de produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* ou de fonds destinés au financement des activités terroristes.

3) L'agent qui procède à la saisie-confiscation prévue au paragraphe (1) :

a) donne au saisi, dans le cas où les espèces ou effets sont importés ou exportés autrement que par courrier, un avis écrit de la saisie et du droit de révision et d'appel établi aux articles 25 et 30;

b) donne à l'exportateur, dans le cas où les espèces ou effets sont importés ou exportés par courrier et son adresse est connue, un avis écrit de la saisie et du droit de révision et d'appel établi aux articles 25 et 30;

c) prend les mesures convenables, eu égard aux circonstances, pour aviser de la saisie toute personne dont il croit, pour des motifs raisonnables, qu'elle est recevable à présenter, à l'égard des espèces ou effets saisis, la requête visée à l'article 32.

[...]

19. L'agent peut requérir main-forte pour se faire assister dans l'exercice des pouvoirs de fouille, de rétention ou de saisie que lui confère la présente partie. Toute personne ainsi requise est autorisée à exercer ces pouvoirs.

19.1 L'agent qui décide d'exercer les attributions conférées par le paragraphe 18(1) est tenu de consigner par écrit les motifs à l'appui de sa décision.

[...]

22. (1) En cas de confiscation aux termes du paragraphe 14(5) des espèces ou effets retenus, l'agent les remet au ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

(2) En cas de saisie d'espèces ou d'effets ou de paiement d'une pénalité réglementaire aux termes du paragraphe 18(2), l'agent les remet au ministre des Travaux publics et des

may be, to the Minister of Public Works and Government Services.

23. Subject to subsection 18(2) and sections 25 to 31, currency or monetary instruments seized as forfeit under subsection 18(1) are forfeited to Her Majesty in right of Canada from the time of the contravention of subsection 12(1) in respect of which they were seized, and no act or proceeding after the forfeiture is necessary to effect the forfeiture.

24. The forfeiture of currency or monetary instruments seized under this Part is final and is not subject to review or to be set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by sections 25 to 30.

25. A person from whom currency or monetary instruments were seized under section 18, or the lawful owner of the currency or monetary instruments, may within 90 days after the date of the seizure request a decision of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened, by giving notice in writing to the officer who seized the currency or monetary instruments or to an officer at the customs office closest to the place where the seizure took place.

26. (1) If a decision of the Minister is requested under section 25, the President shall without delay serve on the person who requested it written notice of the circumstances of the seizure in respect of which the decision is requested.

(2) The person on whom a notice is served under subsection (1) may, within 30 days after the notice is served, furnish any evidence in the matter that they desire to furnish.

27. (1) Within 90 days after the expiry of the period referred to in subsection 26(2), the Minister shall decide whether subsection 12(1) was contravened.

(2) If charges are laid with respect to a money laundering offence or a terrorist activity financing offence in respect of the currency or monetary instruments seized, the Minister may defer making a decision but shall make it in any case no later than 30 days after the conclusion of all court proceedings in respect of those charges.

(3) The Minister shall, without delay after making a decision, serve on the person who requested it a written notice of the decision together with the reasons for it.

28. If the Minister decides that subsection 12(1) was not contravened, the Minister of Public Works and Government Services shall, on being informed of the Minister's decision, return the penalty that was paid, or the currency or monetary instruments or an amount of money equal to their value at the time of the seizure, as the case may be.

29. (1) If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, the Minister shall, subject to the terms and conditions that the Minister may determine,

Services gouvernementaux.

23. Sous réserve du paragraphe 18(2) et des articles 25 à 31, les espèces ou effets saisis en application du paragraphe 18(1) sont confisqués au profit de Sa Majesté du chef du Canada à compter de la contravention au paragraphe 12(1) qui a motivé la saisie. La confiscation produit dès lors son plein effet et n'est assujettie à aucune autre formalité.

24. La confiscation d'espèces ou d'effets saisis en vertu de la présente partie est définitive et n'est susceptible de révision, de rejet ou de toute autre forme d'intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues aux articles 25 à 30.

25. La personne entre les mains de qui ont été saisis des espèces ou effets en vertu de l'article 18 ou leur propriétaire légitime peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie, demander au ministre de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1) en donnant un avis écrit à l'agent qui les a saisis ou à un agent du bureau de douane le plus proche du lieu de la saisie.

26. (1) Le président signifie sans délai par écrit à la personne qui a présenté la demande visée à l'article 25 un avis exposant les circonstances de la saisie à l'origine de la demande.

(2) Le demandeur dispose de trente jours à compter de la signification de l'avis pour produire tous moyens de preuve à l'appui de ses prétentions.

27. (1) Dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent l'expiration du délai mentionné au paragraphe 26(2), le ministre décide s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1).

(2) Dans le cas où des poursuites pour infraction de recyclage des produits de la criminalité ou pour infraction de financement des activités terroristes ont été intentées relativement aux espèces ou effets saisis, le ministre peut reporter la décision, mais celle-ci doit être prise dans les trente jours suivant l'issue des poursuites.

(3) Le ministre signifie sans délai par écrit à la personne qui a fait la demande un avis de la décision, motifs à l'appui.

28. Si le ministre décide qu'il n'y a pas eu de contravention au paragraphe 12(1), le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu'il est informé de la décision du ministre, restitue la valeur de la pénalité réglementaire, les espèces ou effets ou la valeur de ceux-ci au moment de la saisie, selon le cas.

29. (1) S'il décide qu'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), le ministre, aux conditions qu'il fixe :

(a) decide that the currency or monetary instruments or, subject to subsection (2), an amount of money equal to their value on the day the Minister of Public Works and Government Services is informed of the decision, be returned, on payment of a penalty in the prescribed amount or without penalty;

(b) decide that any penalty or portion of any penalty that was paid under subsection 18(2) be remitted; or

(c) subject to any order made under section 33 or 34, confirm that the currency or monetary instruments are forfeited to Her Majesty in right of Canada.

The Minister of Public Works and Government Services shall give effect to a decision of the Minister under paragraph (a) or (b) on being informed of it.

(2) The total amount paid under paragraph (1)(a) shall, if the currency or monetary instruments were sold or otherwise disposed of under the *Seized Property Management Act*, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the currency or monetary instruments.

30. (1) A person who requests a decision of the Minister under section 25 may, within 90 days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action in the Federal Court in which the person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

(2) The *Federal Courts Act* and the rules made under that Act that apply to ordinary actions apply to actions instituted under subsection (1) except as varied by special rules made in respect of such actions.

(3) The Minister of Public Works and Government Services shall give effect to the decision of the Court on being informed of it. [Emphasis added.]

Standard of Review

[6] The jurisdiction of the Federal Court under section 30 of the Act is a question of statutory construction that is reviewable on the correctness standard. The question of whether the appellant contravened subsection 12(1) of the Act is a question of mixed fact and law that is reviewable on the palpable and overriding error standard: *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235.

a) soit décide de restituer les espèces ou effets ou, sous réserve du paragraphe (2), la valeur de ceux-ci à la date où le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux est informé de la décision, sur réception de la pénalité réglementaire ou sans pénalité;

b) soit décide de restituer tout ou partie de la pénalité versée en application du paragraphe 18(2);

c) soit confirme la confiscation des espèces ou effets au profit de Sa Majesté du chef du Canada, sous réserve de toute ordonnance rendue en application des articles 33 ou 34.

Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu'il en est informé, prend les mesures nécessaires à l'application des alinéas a) ou b).

(2) En cas de vente ou autre forme d'aliénation des espèces ou effets en vertu de la *Loi sur l'administration des biens saisis*, le montant de la somme versée en vertu de l'alinéa (1)a) ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de l'aliénation, duquel sont soustraits les frais afférents exposés par Sa Majesté; à défaut de produit de l'aliénation, aucun paiement n'est effectué.

30. (1) La personne qui a présenté une demande en vertu de l'article 25 peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de la décision, en appeler par voie d'action devant la Cour fédérale à titre de demandeur, le ministre étant le défendeur.

(2) La *Loi sur les Cours fédérales* et les règles prises aux termes de cette loi applicables aux actions ordinaires s'appliquent aux actions intentées en vertu du paragraphe (1), avec les adaptations nécessaires occasionnées par les règles propres à ces actions.

(3) Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu'il en a été informé, prend les mesures nécessaires pour donner effet à la décision de la Cour. [Je souligne.]

La norme de contrôle

[6] La compétence de la Cour fédérale selon l'article 30 de la Loi est une question d'interprétation de la Loi laquelle est révisable selon la norme de la décision correcte. La question de savoir si l'appelant a contrevenu au paragraphe 12(1) de la Loi est une question mixte de fait et de droit révisable selon la norme de l'erreur manifeste et dominante : *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235.

Jurisdiction of the Federal Court under Section 30 of the Act

[7] Section 24 of the Act contains the following privative clause:

24. The forfeiture of currency or monetary instruments seized under this Part is final and is not subject to review or to be set aside or otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by sections 25 to 30.

[8] That section provides that the forfeiture of currency seized may be reviewed by way of an action under section 30 of the Act. The French version of section 24 is also very clear on this point.

[9] The word “forfeiture” (*confiscation*) means, in law, “a divestiture of specific property without compensation” (*Black’s Law Dictionary*, 8th ed., 2004, at page 667). That definition was cited by the Supreme Court of Canada in *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 S.C.R. 867, at paragraph 44, which dealt with the word “forfeiture” (*confiscation*) in subsection 72(1) [as am. by S.C. 1991, c. 1, s. 21] of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14.

[10] Section 30 of the Act, however, provides as follows:

30. (1) A person who requests a decision of the Minister under section 25 may, within 90 days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action in the Federal Court in which the person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

(2) The *Federal Courts Act* and the rules made under that Act that apply to ordinary actions apply to actions instituted under subsection (1) except as varied by special rules made in respect of such actions.

(3) The Minister of Public Works and Government Services shall give effect to the decision of the Court on being informed of it. [Emphasis added.]

[11] That section allows anyone who has made a request under section 25 to appeal by way of an action before the Federal Court in which the person is the

La compétence de la Cour fédérale selon l’article 30 de la Loi

[7] L’article 24 de la Loi contient la clause privative suivante :

24. La confiscation d’espèces ou d’effets saisis en vertu de la présente partie est définitive et n’est susceptible de révision, de rejet ou de toute autre forme d’intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues aux articles 25 à 30.

[8] Cet article prévoit que la confiscation d’espèces saisies peut être révisée, par voie d’action, selon l’article 30 de la Loi. La version anglaise de l’article 24 est également très explicite à ce sujet.

[9] Le mot « confiscation » (*forfeiture*) s’entend légalement du [TRADUCTION] « retranchement d’un bien ou droit de propriété particulière sans indemnité » (*a divestiture of specific property without compensation*) (*Black’s Law Dictionary*, 8^e éd. 2004, à la page 667). Cette définition fut retenue par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 44, qui traitait du mot « confiscation » (*forfeiture*) aux termes du paragraphe 72(1) [mod. par L.C. 1991, ch. 1, art. 21] de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14.

[10] L’article 30 de la Loi, pour sa part, stipule cependant :

30. (1) La personne qui a présenté une demande en vertu de l’article 25 peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de la décision, en appeler par voie d’action devant la Cour fédérale à titre de demandeur, le ministre étant le défendeur.

(2) La *Loi sur les Cours fédérales* et les règles prises aux termes de cette loi applicables aux actions ordinaires s’appliquent aux actions intentées en vertu du paragraphe (1), avec les adaptations nécessaires occasionnées par les règles propres à ces actions.

(3) Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu’il en a été informé, prend les mesures nécessaires pour donner effet à la décision de la Cour. [Je souligne.]

[11] Cet article permet à toute personne qui a présenté une demande en vertu de l’article 25 d’en appeler par voie d’action devant la Cour fédérale à titre de

plaintiff, within 90 days “after being notified of the decision”. The Act does not specify which decision. Subsection 30(1), however, refers to a request under section 25, which provides as follows:

25. A person from whom currency or monetary instruments were seized under section 18, or the lawful owner of the currency or monetary instruments, may within 90 days after the date of the seizure request a decision of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened, by giving notice in writing to the officer who seized the currency or monetary instruments or to an officer at the customs office closest to the place where the seizure took place. [Emphasis added.]

[12] Section 25 refers to the decision of the Minister as to whether subsection 12(1) of the Act was contravened. It is therefore that decision that is at issue in subsection 30(1). The Minister makes that decision under section 27 of the Act, which provides:

27. (1) Within 90 days after the expiry of the period referred to in subsection 26(2), the Minister shall decide whether subsection 12(1) was contravened.

(2) If charges are laid with respect to a money laundering offence or a terrorist activity financing offence in respect of the currency or monetary instruments seized, the Minister may defer making a decision but shall make it in any case no later than 30 days after the conclusion of all court proceedings in respect of those charges.

(3) The Minister shall, without delay after making a decision, serve on the person who requested it a written notice of the decision together with the reasons for it. [Emphasis added.]

[13] There is no doubt that the action that may be brought relates to the decision made by the Minister under section 27.

[14] If the Minister decides that subsection 12(1) of the Act was contravened, the Minister must then, on his own initiative, make another decision. Section 29 provides as follows:

29. (1) If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, the Minister shall, subject to the terms and conditions that the Minister may determine,

(a) decide that the currency or monetary instruments or, subject to subsection (2), an amount of money equal to

demandeur dans les 90 jours « suivant la communication de la décision ». La Loi ne précise pas laquelle décision. Le paragraphe 30(1) se réfère cependant à une demande en vertu de l'article 25, lequel déclare :

25. La personne entre les mains de qui ont été saisis des espèces ou effets en vertu de l'article 18 ou leur propriétaire légitime peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie, demander au ministre de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1) en donnant un avis écrit à l'agent qui les a saisis ou à un agent du bureau de douane le plus proche du lieu de la saisie. [Je souligne.]

[12] L'article 25 se rapporte à la décision du ministre portant sur l'existence ou non d'une contravention au paragraphe 12(1) de la Loi. C'est donc de cette décision dont il est question au paragraphe 30(1). Cette décision du ministre est prise en vertu de l'article 27 de la Loi, qui stipule :

27. (1) Dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent l'expiration du délai mentionné au paragraphe 26(2), le ministre décide s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1).

(2) Dans le cas où des poursuites pour infraction de recyclage des produits de la criminalité ou pour infraction de financement des activités terroristes ont été intentées relativement aux espèces ou effets saisis, le ministre peut reporter la décision, mais celle-ci doit être prise dans les trente jours suivant l'issue des poursuites.

(3) Le ministre signifie sans délai par écrit à la personne qui a fait la demande un avis de la décision, motifs à l'appui. [Je souligne.]

[13] Il ne fait aucun doute que le recours par voie d'action vise la décision du ministre prise en vertu de l'article 27.

[14] S'il décide qu'il y a contravention au paragraphe 12(1) de la Loi, le ministre doit ensuite, *proprio motu*, prendre une autre décision. L'article 29 prévoit en effet ce qui suit :

29. (1) S'il décide qu'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), le ministre, aux conditions qu'il fixe :

a) soit décide de restituer les espèces ou effets ou, sous réserve du paragraphe (2), la valeur de ceux-ci à la date où

their value on the day the Minister of Public Works and Government Services is informed of the decision, be returned, on payment of a penalty in the prescribed amount or without penalty;

(b) decide that the penalty or portion of any penalty that was paid under subsection 18(2) be remitted; or

(c) subject to any order made under section 33 or 34, confirm that the currency or monetary instruments are forfeited to Her Majesty in right of Canada.

The Minister of Public Works and Government Services shall give effect to a decision of the Minister under paragraph (a) or (b) on being informed of it.

(2) The total amount paid under paragraph (1)(a) shall, if the currency or monetary instruments were sold or otherwise disposed of under the *Seized Property Management Act*, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the currency or monetary instruments. [Emphasis added.]

[15] Is this second decision also covered by section 30?

[16] In *Dokaj v. M.N.R.*, [2006] 2 F.C.R. 152 (F.C.), Layden-Stevenson J. answered this question in the negative. She stated, at paragraphs 35 and 37:

The decisions of the Minister pursuant to sections 27 and 29 are discrete decisions. One deals with contravention; the other deals with penalty and forfeit. Section 27 stipulates that the Minister shall decide whether subsection 12(1), i.e. the requirement to report, was contravened. The wording is unequivocal and leaves no room for doubt. Section 29 provides that, in circumstances where the Minister determines that there was a failure to report, the Minister is to review the quantum of the sanction imposed by the customs official under subsection 18(2), i.e. full forfeiture or a penalty ranging from \$250 to \$5,000. The Minister will either confirm the customs official's determination with respect to sanction or reduce it to some lesser penalty.

...

There is no ambiguity in the language. The Act authorizes an appeal in relation to a decision of the Minister under

le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux est informé de la décision, sur réception de la pénalité réglementaire ou sans pénalité;

b) soit décide de restituer tout ou partie de la pénalité versée en application du paragraphe 18(2);

c) soit confirme la confiscation des espèces ou effets au profit de Sa Majesté du chef du Canada, sous réserve de toute ordonnance rendue en application des articles 33 ou 34.

Le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu'il en est informé, prend les mesures nécessaires à l'application des alinéas a) ou b).

(2) En cas de vente ou autre forme d'aliénation des espèces ou effets en vertu de la *Loi sur l'administration des biens saisis*, le montant de la somme versée en vertu de l'alinéa (1)a) ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de l'aliénation, duquel sont soustraits les frais afférents exposés par Sa Majesté; à défaut de produit de l'aliénation, aucun paiement n'est effectué. [Je souligne.]

[15] Cette seconde décision est-elle aussi couverte par l'article 30?

[16] Dans *Dokaj c. M.R.N.*, [2006] 2 R.C.F. 152 (C.F.), la juge Layden-Stevenson a répondu à cette question par la négative. Elle affirme aux paragraphes 35 et 37 :

Les décisions rendues par le ministre en application des articles 27 et 29 sont des décisions distinctes. L'une a trait à la contravention, tandis que l'autre porte sur la pénalité et la confiscation. L'article 27 énonce que le ministre doit décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), c'est-à-dire à l'obligation de déclarer les espèces ou effets. Le libellé est non équivoque et ne laisse aucun doute quant à sa signification. L'article 29 prévoit que, dans le cas où le ministre détermine que la personne a négligé de faire la déclaration requise, le ministre doit décider si le montant de la pénalité imposée par l'agent des douanes en application du paragraphe 18(2) était approprié, à savoir la confiscation entière des espèces ou une pénalité allant de 250 à 5 000 \$. Le ministre peut confirmer la décision de l'agent des douanes eu égard à la pénalité ou ordonner la restitution d'une partie plus ou moins importante de celle-ci.

[...]

Le libellé des dispositions est clair. La Loi permet d'interjeter appel de la décision du ministre fondée sur

section 25. Section 25 relates only to a decision as to whether subsection 12(1) was contravened (the provision that imposes the obligation to report). It necessarily follows that the references to “a decision” and “the decision” in subsection 30(1) refer to the Minister’s determination under section 27 of the Act. In my view, it cannot reasonably be construed in any other way. Consequently, the Federal Court’s jurisdiction, pursuant to section 30 of the Act, is limited to reviewing the decision under section 27 of the Act. That decision is with respect to whether or not there was a contravention of the Act under subsection 12(1).

[17] I am of the same opinion. The distinction she made between a decision under section 27 (the contravention or report) and a decision under section 29 (the penalty and forfeiture) is, as she demonstrated, based on the case law of this Court dealing with the seizure review and appeal mechanism provided for in the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, a mechanism similar to what is found in the Act (see *Time Data Recorder International Ltd v. M.N.R.* (1997), 211 N.R. 229 (F.C.A.); affirming (1993), 66 F.T.R. 253 (F.C.T.D.); *Nerguizian v. M.N.R.* (1996), 121 F.T.R. 241 (F.C.T.D.); *He v. Canada* (2000), 182 F.T.R. 85.

[18] Accordingly, any decision relating to a penalty and seizure cannot be challenged by way of an action under section 30 of the Act. The appropriate remedy is an application for judicial review under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)].

[19] The respondent drew our attention to the *Act to amend the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and the Income Tax Act and to make a consequential amendment to another Act*, S.C. 2006, c. 12, sections 14 and 16 of which, inter alia, came into force on February 10, 2007 (Order in Council P.C. 2007-142 (Registration SI/2007-18)). Those amendments are not effective retroactively and are not relevant for the purposes of this appeal. It is not for the Court, in the context of this case, to make pronouncements on the effect of the amendments for the future. This Court commented on them in *Canada*

l’article 25. Cet article vise uniquement une décision sur la question de savoir s’il y a eu contravention au paragraphe 12(1), qui énonce l’obligation de faire une déclaration. Il s’ensuit que les termes « une demande » et « la décision » employés à l’article 30 renvoient à la décision du ministre en application de l’article 27. À mon avis, il s’agit de la seule interprétation raisonnable. La compétence de la Cour fédérale en vertu de l’article 30 de la Loi est donc restreinte à la révision de la décision rendue en application de l’article 27 de la Loi. Cette décision vise à déterminer s’il y a eu contravention au paragraphe 12(1).

[17] Je partage cette opinion. La distinction qu’elle fait entre la décision en application de l’article 27 (la contravention ou la déclaration) et celle en application de l’article 29 (la pénalité et la confiscation) se fonde, comme elle l’a démontré, sur la jurisprudence entérinée par notre Cour concernant le processus de révision et d’appel des saisies que l’on retrouve dans la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, processus similaire à celui que l’on retrouve dans la Loi (voir *Time Data Recorder International Ltd. c. M.R.N.*, [1997] A.C.F. n° 475 (C.A.) (QL), confirmant [1993] A.C.F. n° 768 (1^{re} inst.) (QL); *Nerguizian c. M.R.N.*, [1996] A.C.F. n° 866 (1^{re} inst.) (QL); *He c. Canada*, [2000] A.C.F. n° 93 (1^{re} inst.) (QL).

[18] Il s’ensuit que toute contestation de la décision portant sur la pénalité et la confiscation ne peut se faire par voie d’action suivant l’article 30 de la Loi. Le recours approprié est celui de la demande de contrôle judiciaire selon l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)].

[19] L’intimé a porté à notre connaissance la *Loi modifiant la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, la Loi de l’impôt sur le revenu et une autre loi en conséquence*, L.C. 2006, ch. 12, dont les articles 14 et 16, entre autres, sont entrés en vigueur le 10 février 2007 (décret C.P. 2007-142 (enregistrement TR/2007-18)). Ces modifications n’ont aucun caractère rétroactif et ne sont pas pertinentes pour les fins de cet appel. Il n’appartient pas à la Cour, dans le contexte de cette affaire, de se prononcer sur l’effet des modifications pour l’avenir. Dans l’affaire *Canada (Ministre de la*

(Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) v. Pham (2007), 361 N.R. 245 (F.C.A.) (at paragraph 23).

Sécurité publique et la Protection civile) c. Pham, 2007 CAF 141, notre Cour y a apporté des commentaires (au paragraphe 23).

Subsection 12(1) of the Act

[20] The appellant argues that he has not contravened subsection 12(1) of the Act. He says, and customs officer J. C. Prémont acknowledged at the hearing before the trial Judge, that he had signed a declaration before leaving the airport in the early hours of July 6, 2003.

[21] The trial Judge clearly took note of that statement. He nonetheless held that the form signed by Mr. Tourki did not constitute a report under subsection 12(1) of the Act. It was too late to do so, because he was sitting on a plane on the tarmac when he was intercepted.

[22] The trial Judge did not err in deciding that the Minister was correct in determining that the appellant had contravened subsection 12(1) of the Act.

Connection between a Forfeiture and a Declaration

[23] One of the objects of the Act is to require the “reporting of suspicious financial transactions and of cross-border movements of currency and monetary instruments” (subparagraph 3(a)(ii)). As Layden-Stevenson J. explained, at paragraph 26 of her reasons, the implementation of this objective is achieved through Part 2 of the Act which requires that importers and exporters make a report to a customs official whenever they import or export large quantities of currency or monetary instruments into or out of Canada. The reporting requirement is the cornerstone of the system established for monitoring cross-border movements.

[24] It is therefore important to note that a review of the Minister’s decision, regarding both the contravention and the penalty or forfeiture, is necessarily initiated by a request under section 25 of the Act. It is also important to note that subsection 26(2), which is related to the request under section 25, is the only section of the Act

Le paragraphe 12(1) de la Loi

[20] L’appelant plaide qu’il n’a pas contrevenu au paragraphe 12(1) de la Loi. Il affirme, et l’agent de douane J. C. Prémont l’a reconnu à l’audience devant le premier juge, avoir signé une déclaration avant de quitter l’aéroport tôt le matin du 6 juillet 2003.

[21] Le premier juge a pris bonne note de cette affirmation. Il a néanmoins conclu que le formulaire signé par M. Tourki ne constituait pas une déclaration pouvant satisfaire à l’obligation que lui imposait le paragraphe 12(1) de la Loi. Il était trop tard pour ce faire puisqu’il était installé dans l’avion, au sol, lorsqu’il fut intercepté.

[22] Le premier juge n’a commis aucune erreur en décidant que le ministre avait raison de conclure que l’appelant avait contrevenu au paragraphe 12(1) de la Loi.

Lien entre la confiscation et la déclaration

[23] Un des objets de la Loi est d’établir « un régime de déclaration obligatoire des opérations financières douteuses et des mouvements transfrontaliers d’espèces et d’effets » (sous-alinéa 3a)(ii)). Comme l’a expliqué la juge Layden-Stevenson au paragraphe 26 de ses motifs, cet objet est mis en œuvre à la partie 2 de la Loi qui établit un régime en vertu duquel les importateurs et les exportateurs doivent déclarer aux agents des douanes toute importation ou exportation de quantités importantes d’espèces ou d’effets à destination ou au départ du Canada. L’obligation de déclarer constitue la pierre angulaire du régime de surveillance des mouvements transfrontaliers.

[24] Il importe ainsi de noter que la révision de la décision du ministre, autant sur la contravention que sur la pénalité ou la confiscation, passe nécessairement par l’article 25 de la Loi. Il importe également de noter que le paragraphe 26(2), qui est relié à la demande suivant l’article 25, est le seul article de la Loi qui donne au

that gives the person whose property has been seized an opportunity to offer evidence regarding both the contravention and the forfeiture.

[25] Sections 18 to 20 of the Act are under the heading “*Seizures*”. The Act provides that “[i]f an officer believes on reasonable grounds that subsection 12(1) has been contravened, the officer may seize as forfeit the currency or monetary instruments” [emphasis added] (subsection 18(1) of the Act). “If an officer decides to exercise powers under subsection 18(1), the officer shall record in writing reasons for the decision” (section 19.1 of the Act). An officer who seizes currency or monetary instruments under subsection 18(1) of the Act must give the person from whom they were seized written notice of the seizure and of the right to review and appeal set out in sections 25 and 30 of the Act (paragraph 18(3)(a) of the Act). “The officer shall, on payment of a penalty in the prescribed amount, return the seized currency or monetary instruments to the individual from whom they were seized . . . unless the officer has reasonable grounds to suspect that the currency or monetary instruments are proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* or funds for use in the financing of terrorist activities” [emphasis added] (subsection 18(2) of the Act). If the currency or monetary instruments have been seized under section 18, the officer who seized them shall without delay report the circumstances of the seizure to the President of the Canada Border Services Agency and to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (section 20 [as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127]).

[26] Under the heading “*Forfeiture*”, section 23 of the Act provides that “[s]ubject to subsection 18(2) and sections 25 to 31, currency or monetary instruments seized as forfeit under subsection 18(1) are forfeited to Her Majesty in right of Canada from the time of the contravention of subsection 12(1) in respect of which they were seized, and no act or proceeding after the forfeiture is necessary to effect the forfeiture.”

[27] The Act then provides, under the heading “*Review and Appeal*”, that the forfeiture is final and is not subject to review except to the extent and in the manner provided for by sections 25 to 30 of the Act (section 24 of the Act).

saisi l’occasion de présenter sa preuve à la fois sur la question de la contravention et sur celle de la confiscation.

[25] Les articles 18 à 20 de la Loi se trouvent au titre « *Saisie* ». La Loi dispose que « [s]’il a des motifs raisonnables de croire qu’il y a eu contravention au paragraphe 12(1), l’agent peut saisir à titre de confiscation les espèces ou effets » [je souligne] (paragraphe 18(1) de la Loi). « L’agent qui décide d’exercer les attributions conférées par le paragraphe 18(1) est tenu de consigner par écrit les motifs à l’appui de sa décision » (article 19.1 de la Loi). L’agent qui procède à la saisie-confiscation prévue au paragraphe 18(1) de la Loi donne au saisi un avis écrit de la saisie et du droit de révision et d’appel établi aux articles 25 et 30 de la Loi (alinéa 18(3)a) de la Loi). « Sur réception du paiement de la pénalité réglementaire, l’agent restitue au saisi [. . .] les espèces ou effets saisis sauf s’il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu’il s’agit de produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* ou de fonds destinés au financement des activités terroristes » [je souligne] (paragraphe 18(2) de la Loi). L’agent qui a saisi les espèces ou effets en vertu de l’article 18 fait aussitôt un rapport au président de l’Agence des services frontaliers du Canada et au Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada sur les circonstances de la saisie (article 20 [mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127]).

[26] Au titre « *Confiscation* », l’article 23 de la Loi prévoit que, « [s]ous réserve du paragraphe 18(2) et des articles 25 à 31, les espèces ou effets saisies en application du paragraphe 18(1) sont confisquées au profit de Sa Majesté du chef du Canada à compter de la contravention au paragraphe 12(1) qui a motivé la saisie. La confiscation produit dès lors son plein effet et n’est assujettie à aucune formalité ».

[27] La Loi prévoit alors, au titre « *Révision et appel* », que la confiscation est définitive et n’est susceptible de révision que dans la mesure et selon les formalités prévues aux articles 25 à 30 de la Loi (article 24 de la Loi).

[28] The Act then provides that a person from whom currency or monetary instruments were seized, or the lawful owner, “may within 90 days after the date of the seizure request a decision of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened, by giving notice in writing to the officer who seized the currency or monetary instruments or to an officer at the customs office closest to the place where the seizure took place” (section 25). “If a decision of the Minister is requested under section 25, the President shall without delay serve on the person who requested it written notice of the circumstances of the seizure in respect of which the decision is requested” (subsection 26(1)). “The person on whom a notice is served under subsection (1) may, within 30 days after the notice is served, furnish any evidence in the matter that they desire to furnish” [emphasis added] (subsection 26(2)). The Minister shall decide, within 90 days after the expiry of the period referred to in subsection 26(2), whether subsection 12(1) was contravened (subsection 27(1)). The Minister has more time if criminal charges are laid (subsection 27(2)). When the time allowed by the Act expires, the Minister shall, “without delay after making a decision, serve on the person who requested it a written notice of the decision together with the reasons for it” (subsection 27(3)).

[29] If the Minister decides that subsection 12(1) of the Act was contravened, the Minister shall (a) “decide that the currency or monetary instruments . . . be returned” (paragraph 29(1)(a)); (b) “decide that any penalty or portion of any penalty that was paid under subsection 18(2) be remitted” (paragraph 29(1)(b)); or (c) “confirm that the currency or monetary instruments are forfeited to Her Majesty in right of Canada” (paragraph 29(1)(c)). The Act does not require that the Minister give reasons for the decision, nor does it state the basis on which the Minister decides. No doubt, however, the Minister has before him the reasons recorded by the officer who exercised the powers provided for in subsection 18(1). The Minister also has the evidence offered by the person from whom currency or monetary instruments were seized under subsection 26(2).

[30] The Minister’s decision to confirm the forfeiture makes the forfeiture final, subject to judicial review as noted earlier.

[28] La Loi prévoit ensuite que le saisi ou le « propriétaire légitime peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie, demander au ministre de décider s’il y a eu contravention au paragraphe 12(1) en donnant un avis écrit à l’agent qui a saisi ou à un agent du bureau de douane le plus proche du lieu de la saisie » (article 25). « Le président signifie sans délai par écrit à la personne qui a présenté la demande visée à l’article 25 un avis exposant les circonstances de la saisie à l’origine de la demande » (paragraphe 26(1)). « Le demandeur dispose de trente jours à compter de la signification de l’avis pour produire tous les moyens de preuve à l’appui de ses prétentions » [je souligne] (paragraphe 26(2)). Le ministre, dans les 90 jours qui suivent, décide s’il y a eu contravention au paragraphe 12(1) (paragraphe 27(1)). Il dispose de plus de temps si des poursuites pénales ont été intentées (paragraphe 27(2)). À l’expiration des délais prévus par la Loi, le ministre, par écrit, « signifie sans délai à la personne qui a fait la demande un avis de la décision, motifs à l’appui » (paragraphe 27(3)).

[29] Le ministre, s’il décide qu’il y a eu contravention au paragraphe 12(1) de la Loi, soit : a) « décide de restituer les espèces ou effets » (alinéa 29(1)a)); b) « soit décide de restituer tout ou partie de la pénalité versée en application du paragraphe 18(2) » (alinéa 29(1)b)); c) « soit confirme la confiscation des espèces ou effets au profit de Sa Majesté du chef du Canada » (alinéa 29(1)c)). La Loi n’oblige pas le ministre à motiver sa décision. Elle ne dit pas non plus sur quelle base il décide. Il est certain qu’il a cependant devant lui les motifs consignés par l’agent qui a exercé les attributions conférées par le paragraphe 18(1). Il a également la preuve que lui a présentée le saisi en application du paragraphe 26(2).

[30] La décision du ministre de confirmer la confiscation rend celle-ci définitive sujet à la révision judiciaire tel que dit précédemment.

[31] In this case, the Minister's decision under section 27 and section 29 was as follows (A.B., Vol. II, at page 273):

[TRANSLATION]

Decision

After examining all of the circumstances of the case, I conclude, under section 27 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, that the contravention was validly determined to have occurred and the seizure of the currency was justified.

Under section 29 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, the currency seized is retained as forfeit.

Reasons

Because the currency was not properly reported to Customs, it was seized as forfeit. Forfeiture of the currency without conditions for return is in accordance with the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*.

Forfeiture of Monetary Instruments in this Case

[32] The appellant argues that the trial Judge found that the property seized did not constitute proceeds of crime.

[33] At paragraph 59 of his reasons, Harrington J. added, in *obiter*:

That being said, in the event that I am wrong and the Minister's decision to confirm the forfeiture is also the subject of this appeal, I am of the opinion, based on the evidence at trial, that there are no reasonable grounds to suspect that the \$102,642.33 or any part thereof are the proceeds of crime within the meaning of Section 462.3(1) of the *Criminal Code*. In reaching that opinion, it was not necessary to consider the burden of proof and the threshold which must be reached before it can be said that suspicions are supported by reasonable grounds.

[34] Having regard to his ruling that any review of the Minister's decision to confirm the forfeiture had to be done by way of an application for judicial review, the trial Judge did not need to consider the "reasonable grounds to suspect that". That was not his role.

[31] En l'espèce, la décision du ministre sur l'article 27 et sur l'article 29 fut la suivante (D.A., vol. II, page 273) :

Décision

Après avoir étudié toutes les circonstances de l'affaire, j'en conclus qu'en vertu de l'article 27 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, le motif d'infraction a valablement été retenu pour justifier la saisie des espèces.

En vertu de l'article 29 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, les espèces saisies sont retenues à titre de confiscation.

Motifs

Comme les espèces n'ont pas été dûment déclarées aux Douanes, elles ont été saisies à titre de confiscation. La confiscation des espèces sans conditions de mainlevées est en accord avec la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

La confiscation des effets en l'espèce

[32] L'appelant plaide que le premier juge a reconnu que les biens saisis n'étaient pas le produit de la criminalité.

[33] Le juge Harrington a en effet ajouté en *obiter*, au paragraphe 59 de ses motifs :

Cela dit, s'il advenait que j'aie tort et que la décision du ministre de confirmer la confiscation fasse également l'objet du présent appel, je suis d'avis, compte tenu de la preuve produite au procès, qu'il n'y a aucun motif raisonnable de soupçonner que la somme de 102 642,33 \$ était, en tout ou en partie, des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*. En formulant cette opinion, je n'ai examiné ni le fardeau de la preuve, ni la valeur probante que doit avoir une telle preuve pour qu'on puisse dire que les soupçons sont fondés sur des motifs raisonnables.

[34] Vu la conclusion à laquelle il en arrivait, à savoir que la révision de la décision du ministre de confirmer la confiscation devait se faire par voie de contrôle judiciaire, le premier juge n'avait pas à s'interroger sur le « motif raisonnable de soupçonner que ». Ce rôle n'était pas le sien.

Sections 7, 8 and paragraph 11(d) of the Charter

[35] Before the trial Judge, the appellant challenged the constitutional validity of sections 12, 15, 16, 18, 19 and 22 to 29 of the Act, and more specifically: (1) the duty imposed on an individual under section 12 of the Act to report money or currency that do not constitute proceeds of crime or that are not intended to be used to finance terrorist activities; (2) the right of an officer to seize as forfeit, on mere suspicion, currency that does not constitute proceeds of crime or that is not intended to be used to finance terrorist activities; and (3) the powers to order the seizure and forfeiture of currency solely because of a failure to report, based on mere suspicion, without further proof of its origin or illegal destination.

[36] In the appellant's submission, section 12 of the Act creates a presumption whereby unreported currency of a value greater than \$10,000 constitutes proceeds of crime or is intended to be used to finance terrorist activities, so that the currency may then be seized and forfeited. That presumption is unconstitutional, *ultra vires*, null and void, in the appellant's submission, as contrary to section 8 and paragraph 11(d) of the Charter. Its effect is a reverse onus of proof. As well, it is inconceivable that the right to declare forfeit should be based on a mere suspicion.

[37] Before the trial Judge, the appellant also invoked section 7 of the Charter, referring to *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606. In that decision, the Supreme Court of Canada recognized the existence of a principle of fundamental justice whereby laws must not so lack in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. In this Court, the appellant submits that the Act creates a presumption that is abusive, extreme and illogical by using the expressions "proceeds of crime" and "terrorist financing," which are [TRANSLATION] "too vague and too general."

[38] Section 8 of the Charter protects reasonable expectations of privacy: *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. That provision is intended to

Les articles 7, 8 et l'alinéa 11d) de la Charte

[35] Devant le premier juge, l'appelant a contesté la validité constitutionnelle des articles 12, 15, 16, 18, 19 et 22 à 29 de la Loi, et plus particulièrement : 1) l'obligation faite à une personne en vertu de l'article 12 de la Loi de déclarer des sommes ou devises qui ne sont pas des produits de la criminalité ou destinées au financement des activités terroristes; 2) le droit pour un agent de saisir et confisquer sur des simples soupçons des espèces qui ne constituent pas un produit de la criminalité ou qui ne doivent pas servir au financement d'activités terroristes; et 3) les pouvoirs d'ordonner la saisie et la confiscation de devises pour le seul défaut de déclarer, sur la base de simples soupçons, sans autre preuve de leur origine ou de leur destination illégale.

[36] Selon l'appelant, l'article 12 de la Loi crée une présomption selon laquelle les devises non déclarées dépassant une valeur de 10 000 \$ sont des produits de la criminalité ou destinées au financement d'activités terroristes, permettant que celles-ci fassent l'objet de saisie et confiscation. Cette présomption est inconstitutionnelle, *ultra vires*, nulle et non avenue, selon l'appelant, comme étant contraire à l'articles 8 et à l'alinéa 11d) de la Charte. Elle a pour effet d'opérer un renversement du fardeau de la preuve. De plus, il est inconcevable que le droit de confisquer puisse reposer sur de simples soupçons.

[37] Devant le premier juge, l'appelant a aussi soulevé l'article 7 de la Charte en se référant à *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606. Dans cette décision, la Cour suprême du Canada a reconnu l'existence d'un principe de justice fondamentale selon lequel les lois ne doivent pas être imprécises au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. Devant nous, l'appelant soumet que la Loi crée une présomption qui a caractère abusif, excessif et illogique de par l'utilisation des désignations « produits de la criminalité » et de « financement d'activités terroristes », expressions qui sont « trop vagues et trop générales ».

[38] L'article 8 de la Charte protège les attentes raisonnables en matière de vie privée : *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Il s'agit d'une

protect individual privacy and is not a constitutional guarantee of property rights: *Quebec (Attorney General) v. Laroche*, [2002] 3 S.C.R. 708, at paragraph 52. See also *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281, at page 291.

[39] In *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495, the Supreme Court of Canada held that the search and seizure provisions in the *Customs Act*, which authorized the search of an individual if a customs officer had “reasonable grounds for supposing” that the person had prohibited goods secreted about his or her person, did not violate section 8 of the Charter. At page 528 of its reasons, the Court explained:

I accept the proposition advanced by the Crown that the degree of personal privacy reasonably expected at customs is lower than in most other situations. People do not expect to be able to cross international borders free from scrutiny. It is commonly accepted that sovereign states have the right to control both who and what enters their boundaries. For the general welfare of the nation the state is expected to perform this role. Without the ability to establish that all persons who seek to cross its borders and their goods are legally entitled to enter the country, the state would be precluded from performing this crucially important function. Consequently, travellers seeking to cross national boundaries fully expect to be subject to a screening process. This process will typically require the production of proper identification and travel documentation and involve a search process beginning with completion of a declaration of all goods being brought into the country. Physical searches of luggage and of the person are accepted aspects of the search process where there are grounds for suspecting that a person has made a false declaration and is transporting prohibited goods. [Emphasis added.]

[40] The Supreme Court of Canada has further confirmed, in *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 37, that the reasoning in *Simmons* applies notwithstanding the amendments to the *Customs Act* that authorizes a search on the basis of reasonable grounds to suspect.

[41] The provisions of the Act in question therefore do not violate section 8 of the Charter. The trial Judge did not err in finding that [at paragraph 55] “[p]hysical

disposition axée sur la protection de la vie privée de la personne et non d’une garantie constitutionnelle du droit de propriété : *Québec (Procureur général) c. Laroche*, [2002] 3 R.C.S. 708, au paragraphe 52. Voir aussi *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, à la page 291.

[39] La Cour suprême du Canada, dans *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495, a statué que les dispositions relatives aux fouilles et aux perquisitions de la *Loi sur les douanes*, dispositions qui permettaient la fouille d’un individu si l’agent des douanes a « raisonnablement lieu de supposer » que des articles prohibés sont cachés sur lui, ne portent pas atteinte à l’article 8 de la Charte. La Cour a expliqué, à la page 528 de ses motifs :

J’accepte la proposition de la poursuite que les attentes raisonnables en matière de vie privée sont moindres aux douanes que dans la plupart des autres situations. En effet, les gens ne s’attendent pas à traverser les frontières internationales sans faire l’objet d’une vérification. Il est communément reconnu que les États souverains ont le droit de contrôler à la fois les personnes et les effets qui entrent dans leur territoire. On s’attend à ce que l’État joue ce rôle pour le bien-être général de la nation. Or, s’il était incapable d’établir que tous ceux qui cherchent à traverser ses frontières ainsi que leurs effets peuvent légalement pénétrer dans son territoire, l’État ne pourrait pas remplir cette fonction éminemment importante. Conséquemment, les voyageurs qui cherchent à traverser des frontières internationales s’attendent parfaitement à faire l’objet d’un processus d’examen. Ce processus se caractérise par la production des pièces d’identité et des documents de voyage requis, et il implique une fouille qui commence par la déclaration de tous les effets apportés dans le pays concerné. L’examen des bagages et des personnes est un aspect accepté du processus de fouille lorsqu’il existe des motifs de soupçonner qu’une personne a fait une fausse déclaration et transporte avec elle des effets prohibés. [Je souligne.]

[40] La Cour suprême du Canada a de plus confirmé, dans *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 37, que le raisonnement dans *Simmons* s’applique malgré des amendements portés à la *Loi sur les douanes* qui permettent la fouille sur la base de motifs raisonnables de soupçonner.

[41] Les dispositions de la Loi en question ne portent donc pas atteinte à l’article 8 de la Charte. Le premier juge n’a fait aucune erreur en constatant que [au

searches of luggage and of the person are accepted aspects of that process where they are grounds for suspecting that a person has made a false declaration or is transporting prohibited goods” and holding that the provisions in issue are not unreasonable.

[42] Moreover, the presumption of innocence guaranteed by paragraph 11(d) of the Charter applies only to an accused, that is, an individual who is facing criminal, quasi-criminal or regulatory charges: see, for example, *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, at page 554; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500.

[43] The appellant is not an accused. He is not charged with any criminal, quasi-criminal or regulatory offence. The fact that his conduct may result in criminal prosecutions does not mean that the forfeiture procedure set out in the Act can be characterized as a penal proceeding. The appropriate test is the nature of the proceeding, and not the nature of the act: *Martineau v. M.N.R.*, [2004] 3 S.C.R. 737, at paragraph 31. The seizure and forfeiture process established by the Act is a civil collection mechanism that is not intended to punish the individual: see *Martineau*, at paragraphs 22-23; *Wigglesworth*, at page 560.

[44] Paragraph 11(d) of the Charter therefore does not come into play. The trial Judge did not err in describing the forfeiture provided for in the Act as civil proceedings against a thing, not proceedings against a person, and holding that this provision does not apply because no charge has been laid against Mr. Tourki.

[45] Section 7 is also not engaged. Even before addressing the issue of whether section 7 rights have been infringed in a manner not in accordance with the principles of fundamental justice, one must first establish that there has been an infringement of the right to life, liberty and security of the person: *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 47.

[46] The duty to report imposed by the Act and the seizure and forfeiture mechanism it establishes do not

paragraphe 55] « [l]’examen des bagages et des personnes est un aspect accepté du processus de fouille lorsqu’il existe des motifs de soupçonner qu’une personne a fait une fausse déclaration ou transporte avec elle des effets prohibés » et en concluant que les dispositions en cause ne sont pas déraisonnables.

[42] Par ailleurs, la présomption d’innocence protégée par l’alinéa 11d) de la Charte ne s’applique qu’à un inculpé, c’est-à-dire, un individu qui fait face à des accusations criminelles, quasi-criminelles ou de nature réglementaire : voir, par exemple, *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, à la page 554; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500.

[43] L’appellant n’est pas un inculpé. Il n’est accusé d’aucune infraction criminelle, quasi-criminelle ou de nature réglementaire. Que sa conduite puisse entraîner des poursuites criminelles ne permet pas pour autant de qualifier de recours pénal le mécanisme de confiscation prévu par la Loi. Le critère approprié est celui de la nature des procédures et non celui de la nature de l’acte : *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 R.C.S. 737, au paragraphe 31. Le processus relatif à la saisie et la confiscation mis en place par la Loi est un mécanisme de recouvrement civil qui ne vise pas à punir l’individu : voir *Martineau*, aux paragraphes 22 et 23; *Wigglesworth*, à la page 560.

[44] L’alinéa 11d) de la Charte n’est donc pas engagé. Le premier juge n’a commis aucune erreur en décrivant la confiscation prévue à la Loi comme étant un mécanisme civil qui vise un objet et non une personne et en concluant que cette disposition n’a aucune application puisqu’aucune accusation n’a été portée contre M. Tourki.

[45] L’article 7 n’est pas engagé non plus. Avant même que l’on puisse se demander si les droits garantis par l’article 7 ont fait l’objet d’une atteinte non conforme aux principes de justice fondamentale, il faut d’abord démontrer qu’il y a eu atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne : *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 47.

[46] L’obligation de déclarer qu’impose la Loi et le mécanisme de saisie et de confiscation qu’elle prévoit

engage the right to life, liberty and security of the person. The right to life, liberty and security of the person encompass a person's fundamental life choices, and not purely economic interests or property rights: *Irwin Toy Ltd. v. Quebec (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 927, at pages 1003-1004; *Siemens v. Manitoba (Attorney General)*, [2003] 1 S.C.R. 6, at paragraph 45.

[47] At paragraph 56 of his reasons, the trial Judge concluded that "the law is crystal clear. If you do not declare, the Customs officer is entitled to forfeit that which should have been declared. It is as simple as that." It was not necessary to examine the appellant's argument based on the vagueness of the Act, because the appellant's situation does not engage section 7.

Conclusion

[48] I would dismiss the appeal with costs.

NOËL J.A.: I agree.

PELLETIER J.A.: I agree.

n'engagent pas le droit à la vie, liberté et sécurité de la personne. Le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie, et non des intérêts purement économiques ou des droits de propriété : *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, aux pages 1003 et 1004; *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, [2003] 1 R.C.S. 6, au paragraphe 45.

[47] Le premier juge, au paragraphe 56 de ses motifs, a conclu que « la Loi [. . .] est tout à fait claire. Si le voyageur ne fait pas de déclaration, l'agent des douanes peut confisquer ce qui aurait dû être déclaré. C'est aussi simple que cela ». Il n'était pas nécessaire d'examiner l'argument de l'appelant basé sur l'imprécision de la Loi puisque la situation de l'appelant n'engage pas l'article 7.

Conclusion

[48] Je rejetterais l'appel avec dépens.

LE JUGE NOËL, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d'accord.