

A-307-13
2014 FCA 228

A-307-13
2014 CAF 228

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

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

v.

c.

Robert Bo Da Huang (*Respondent*)

Robert Bo Da Huang (*intimé*)

INDEXED AS: DA HUANG v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS)

RÉPERTORIÉ : DA HUANG c. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE)

Federal Court of Appeal, Dawson, Gauthier and Trudel JJ.A.—Vancouver, May 5; Ottawa, October 10, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Gauthier et Trudel, J.C.A.—Vancouver, 5 mai; Ottawa, 10 octobre 2014.

Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Appeal from Federal Court decision concluding that Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act authorizes partial return of seized currency — Canada Border Services Agency customs officer seizing \$15 000 from respondent — Part of seized funds legally obtained, but all retained as forfeit — Federal Court finding appellant Minister not precluded by Act, s. 29 from returning legally obtained portion — Whether s. 29 allowing appellant to grant relief from forfeiture in respect of portion of seized currency — Textual, contextual, purposive analysis applied herein — S. 29(1) allowing appellant to grant relief from forfeiture in respect of portion of seized currency when satisfied currency not proceeds of crime — Use of “portion” in s. 29 consistent with simple intention to distinguish appellant’s discretion with regard to return of penalties depending upon whether or not individual contravening Act, s. 12 — Where Act, s. 12 not contravened, Minister having to return penalty or funds seized (Act, s. 28) — Where Act, s. 12 contravened, Minister having discretion to return penalty in full or in part, or not at all (Act, s. 29) — Exclusion of legitimate funds from forfeiture in Criminal Code consistent with this interpretation of Act, s. 29(1) — Content, purpose of international anti-money laundering recommendations also consistent with this interpretation — Appeal dismissed.

Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Appel interjeté à l’encontre d’une décision de la Cour fédérale qui a conclu que la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes autorise la restitution partielle des espèces saisies — L’agent des douanes de l’Agence des services frontaliers du Canada a saisi 15 000 \$ de l’intimé — Une partie des espèces saisies a été obtenue de façon légitime, mais toutes les espèces ont été retenues à titre de confiscation — La Cour fédérale a conclu qu’il n’est pas interdit au ministre appelant en vertu de l’art. 29 de la Loi de restituer légalement la partie des espèces obtenue de façon légitime — Il s’agissait de savoir si l’art. 29 permet à l’appelant d’annuler la confiscation d’une partie des espèces saisies — Une analyse textuelle, contextuelle et téléologique a été réalisée en l’espèce — L’art. 29(1) autorise l’appelant à annuler la confiscation d’une partie des espèces saisies s’il est convaincu que les espèces saisies ne proviennent pas de la criminalité — L’emploi du mot « partie » à l’art. 29 s’accorde avec la simple intention d’établir une distinction, quant au pouvoir discrétionnaire de l’appelant de restituer des pénalités, entre le fait pour l’intéressé d’avoir contrevenu ou non contrevenu à l’art. 12 de la Loi — Lorsqu’il n’y a pas de contravention à l’art. 12, le ministre doit restituer la pénalité ou les espèces saisies (art. 28 de la Loi) — Lorsqu’il y a contravention à l’art. 12 de la Loi, le ministre a le pouvoir discrétionnaire de restituer la pénalité en tout ou en partie, ou de n’en restituer aucune (art. 29 de la Loi) — L’exclusion des fonds légitimes de la confiscation au sens du Code criminel est conforme à la présente interprétation de l’art. 29(1) de la Loi — Le contenu et l’objet des recommandations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d’argent sont également conformes à la présente interprétation — Appel rejeté.

This was an appeal from a Federal Court decision concluding that the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (Act) authorizes the partial return of seized currency.

The respondent was carrying over \$15 000 and waiting to board a flight when he was interviewed by a Canada Border Services Agency (CBSA) customs officer. The officer suspected the currency was proceeds of crime and seized the entire amount. The CBSA Recourse Directorate accepted that part of the seized funds was legitimately obtained, but still suspected the remaining amount to be proceeds of crime. Accordingly, all of the seized funds were retained as forfeit. The Federal Court found that nothing in section 29 of the Act expressly precludes the appellant from returning a portion of seized funds once their legitimate origin had been established. The Federal Court stated, *inter alia*, that confiscating legitimate funds would not further the objectives of the Act as set out in section 3 thereof, and that if Parliament had intended to confiscate legitimate funds it would have stated that fact in unequivocal terms.

The main issue was whether section 29 allows the appellant to grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency.

Held, the appeal should be dismissed.

The application of a textual, contextual and purposive analysis determined that subsection 29(1) of the Act allows the appellant to grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency when he is satisfied the currency is not proceeds of crime. Paragraphs 29(1)(a) and (b) set up a dichotomy with respect to the forfeiture of currency or monetary instruments: the appellant may order their return or confirm their forfeiture. The appellant's discretion must be exercised within the framework of the Act, and if the currency can be shown to come from a legitimate source, by virtue of the definition of proceeds of crime, it cannot be proceeds of crime. In a decision rendered under subsection 29(1) of the Act, the only issue is whether an applicant can persuade the appellant to exercise his discretion to grant relief from forfeiture. The question the appellant must decide is whether he is satisfied that funds come from a legitimate source. Therefore, it was unnecessary for Parliament to allow for partial relief from forfeiture in paragraph 29(1)(a). This flows from the fact that pursuant to subsection 18(2) of the Act, the only basis for seizure (and the resultant forfeiture under section 23) is a customs officer's suspicion that monies are the proceeds of crime. Parliament's use of "portion" in relation to the penalty in section 29, but not in section 28 of the Act, is consistent with a simple intention to distinguish the appellant's discretion with regard to the return of penalties depending upon

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale qui a conclu que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la Loi) autorise la restitution partielle des espèces saisies.

Le demandeur transportait plus de 15 000 \$ et s'apprêtait à prendre l'avion lorsqu'un agent des douanes de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) l'a interrogé. L'agent a décidé de saisir les espèces, soupçonnant qu'il pouvait s'agir de produits de la criminalité. La Direction des recours de l'ASFC a accepté qu'une partie des fonds saisis eût été obtenue de façon légitime, mais soupçonnait encore que les espèces saisies restantes étaient des produits de la criminalité. Par conséquent, toutes les espèces saisies ont été retenues à titre de confiscation. La Cour fédérale a conclu que rien dans l'article 29 de la Loi n'interdit expressément à l'appellant de restituer une partie des espèces saisies une fois que leur origine légitime a été établie. La Cour fédérale a énoncé, entre autres, que la confiscation de fonds légitimes ne permet pas d'atteindre les objectifs de la Loi définis à l'article 3, et que si le législateur avait voulu que des fonds légitimes puissent être confisqués, il l'aurait dit en termes non équivoques.

Il s'agissait principalement de déterminer si l'article 29 permet à l'appellant d'annuler la confiscation d'une partie des espèces saisies.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

L'application d'une analyse textuelle, contextuelle et téléologique a déterminé que le paragraphe 29(1) de la Loi autorise l'appellant à annuler la confiscation d'une partie des espèces saisies s'il est convaincu que ces espèces ne proviennent pas de la criminalité. Les alinéas 29(1)(a) et (b) créent une dichotomie en ce qui a trait à la confiscation des espèces ou des effets : l'appellant peut ordonner leur restitution ou confirmer leur confiscation. Le pouvoir discrétionnaire de l'appellant doit être exercé dans le cadre de la Loi, et si on peut démontrer que les espèces proviennent d'une source légitime, selon la définition de produits de criminalité, il ne peut pas s'agir de produits de criminalité. Dans le cadre d'une décision rendue en vertu du paragraphe 29(1) de la Loi, la seule question est de savoir si un demandeur peut convaincre l'appellant d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour annuler la confiscation. La question que l'appellant doit trancher est de savoir s'il est convaincu que les fonds proviennent d'une source légitime. Par conséquent, il est inutile pour le législateur d'accorder l'annulation partielle d'une confiscation prévue à l'alinéa 29(1)(a). Ceci découle du fait que conformément au paragraphe 18(2) de la Loi, le seul fondement permettant la saisie (et la confiscation en résultant selon l'article 23) est le soupçon qu'a l'agent des douanes que les fonds sont des produits de la criminalité. L'emploi par le législateur du mot « partie » à l'article 29, mais non à l'article 28 de la Loi,

whether an individual has or has not contravened section 12 of the Act. Section 28, unlike section 29, states that the Minister of Public Works and Government Services shall “return the penalty that was paid” and does not stipulate that a “portion” of the penalty may be remitted. This makes sense. If the appellant finds that subsection 12(1) was not violated, then an individual should not have been penalized at all and the penalty must be returned. Where an individual has been found by the Minister to have contravened section 12, then section 29 gives the Minister the discretion to return the penalty in full or in part, or to not return it at all. By explicitly stipulating that a “portion” of the penalty may be returned Parliament clarified that, unlike section 28, the partial return of a penalty would be an option where an individual has contravened section 12. Parliament’s exclusion of legitimate funds from forfeiture in the *Criminal Code* is consistent with interpreting subsection 29(1) of the Act to allow the appellant to return any portion of seized property he is satisfied is not “proceeds of crime”. The content and purpose of international recommendations setting out the framework for anti-money laundering is also consistent with interpreting subsection 29(1) of the Act to allow the appellant to relieve from forfeiture a portion of monies seized when the appellant is satisfied that an ascertainable portion of seized funds is not the proceeds of crime.

s’accorde avec la simple intention d’établir une distinction, quant au pouvoir discrétionnaire de l’appelant de restituer des pénalités, entre le fait pour l’intéressé d’avoir contrevenu ou non contrevenu à l’article 12 de la Loi. L’article 28, contrairement à l’article 29, dispose que le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux « restitue la valeur de la pénalité réglementaire » et non qu’une « partie » de celle-ci peut être restituée. C’est logique : si l’appelant conclut que le paragraphe 12(1) n’a pas été violé, alors une personne n’aurait pas dû avoir à payer une pénalité, et la pénalité versée doit lui être restituée. Lorsque, selon le ministre, il y a eu contravention à l’article 12 de la Loi, l’article 29 accorde au ministre le pouvoir discrétionnaire de restituer la pénalité en tout ou en partie, ou de n’en restituer aucune. En énonçant expressément qu’une « partie » de la pénalité peut être restituée, le législateur a précisé que, contrairement à l’article 28, la restitution partielle d’une pénalité serait une possibilité lorsqu’une personne contrevient à l’article 12. L’exclusion par le législateur des fonds légitimes de la confiscation au sens du *Code criminel* est conforme à l’interprétation de l’article 29(1) de la Loi visant à permettre à l’appelant de restituer une partie des espèces saisies lorsqu’il est convaincu que ces espèces ne proviennent pas de la « criminalité ». Le contenu et l’objet des recommandations internationales en matière de lutte contre le blanchiment d’argent sont également conformes à l’interprétation du paragraphe 29(1) de la Loi qui permet à l’appelant à annuler la confiscation d’une partie des espèces saisies lorsqu’il est convaincu qu’une partie vérifiable des fonds saisis ne constitue pas un produit de la criminalité.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Bill C-22, *An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence*, 1st Sess., 36th Parl., 2000 (assented to June 29, 2000), S.C. 2000, c. 17.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 462.3(1), 462.31, 462.32, 462.37.

Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations, SOR/2002-412, s. 18.

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17, ss. 3, 12, 18(1),(2), 23, 24, 24.1, 25, 28, 29.

CASES CITED

APPLIED:

Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness), 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 462.3(1), 462.31, 462.32, 462.37.

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17, art. 3, 12, 18(1),(2), 23, 24, 24.1, 25, 28, 29.

Projet de loi C-22, *Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, 1^{re} sess., 36^e lég., 2000 (sanctionnée le 29 juin 2000), L.C. 2000, ch. 17.

Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d’espèces et d’effets, DORS/2002-412, art. 18.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile), 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27;

S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306.

CONSIDERED:

ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board), 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, (1999), 171 D.L.R. (4th) 1; *Jones v. A.G. of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182, (1974), 7 N.B.R. (2d) 526.

REFERRED TO:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226; *Dag v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 95, 70 Admin. L.R. (4th) 214; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867; *Dersch v. Canada (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1505, (1990), 77 D.L.R. (4th) 473; *Admasu v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2012 FC 451, 408 F.T.R. 134.

AUTHORS CITED

Financial Action Task Force (FATF). *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering 1990*, Paris: FATF, 1990, online: <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%201990.pdf>>.

Library of Parliament. Legislative Summary LS-355E. *Bill C-22: An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence thereof*, Prepared by Geoffrey Kieley, Law and Government Division, 9 February 2000, Revised May 5, 2000, online: <http://publications.gc.ca/collections/collection_2008/lop-bdp/ls/362-355E.pdf>.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis, 2008).

APPEAL from a Federal Court decision (2013 FC 729, 435 F.T.R. 243) concluding that the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* authorizes the partial return of seized currency. Appeal dismissed.

Hypothèques Trustco Canada c. Canada, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board), 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652; *Jones c. Proc. Gén. du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182.

DÉCISIONS CITÉES :

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226; *Dag c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CAF 95; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867; *Dersch c. Canada (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1505; *Admasu c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2012 CF 451.

DOCTRINE CITÉE

Bibliothèque du Parlement. Résumé législatif LS-355F. *Projet de loi C-22 : Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, rédaction : Geoffrey Kieley, Division du droit et du gouvernement, le 9 février 2000, révisé le 5 mai 2000, en ligne : <<http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/LS/362/c22-f.htm>>.

Groupe d'action financière (GAFI). *Les quarante recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, 1990*, Paris : GAFI, 1990, en ligne : <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/Recommandations%20GAFI%201990.pdf>>.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis, 2008).

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2013 CF 729) qui a conclu que la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* autorise la restitution partielle des espèces saisies. Appel rejeté.

APPEARANCES

Jan Brongers and *Philippe Alma* for appellant.
No one appearing for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DAWSON J.A.: The central issue raised on this appeal is whether paragraph 29(1)(a) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 (Act) permits the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness to return a portion of seized currency established to have been legitimately obtained if there are reasonable grounds to suspect that the remainder of the currency is proceeds of crime.

[2] The Minister takes the position the Act does not authorize the partial return of seized currency; in the present case the Minister applied the Act in accordance with that understanding.

[3] For reasons reported as 2013 FC 729, 435 F.T.R. 243, a judge of the Federal Court concluded to the contrary. Therefore, the Federal Court held that the Minister's decision to confirm forfeiture of seized funds, including legitimately acquired funds, was unreasonable.

[4] This is an appeal from that decision.

I. Factual Background

[5] On January 5, 2011, the respondent, Mr. Robert Bo Da Huang, was approached by a Canada Border Services Agency (CBSA) customs officer in the departures area of the Vancouver International Airport. Mr. Huang was awaiting a flight to Hong Kong. When the customs officer began advising Mr. Huang of the cross-border currency

ONT COMPARU

Jan Brongers et *Philippe Alma* pour l'appellant.
Personne n'a comparu pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.

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

[1] LA JUGE DAWSON, J.C.A. : La question fondamentale soulevée dans le présent appel est celle de savoir si l'alinéa 29(1)a) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (la Loi) autorise le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile à restituer une partie des espèces saisies qui, selon la preuve, ont été obtenues de manière légitime s'il y des motifs raisonnables de soupçonner que le reste des espèces saisies sont des produits de la criminalité?

[2] Le ministre estime que la Loi n'autorise pas la restitution partielle d'espèces saisies; il a appliqué la Loi en conséquence en l'espèce.

[3] Pour les motifs répertoriés sous la référence 2013 CF 729, une juge de la Cour fédérale en est venue à la conclusion contraire. La Cour fédérale a ainsi conclu que la décision du ministre de confirmer la confiscation des espèces saisies, y compris les espèces légitimement acquises, était déraisonnable.

[4] La Cour est saisie de l'appel de cette décision.

I. Contexte factuel

[5] Le 5 janvier 2011, un agent des douanes de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a abordé l'intimé, M. Robert Bo Da Huang, dans la zone des départs de l'Aéroport international de Vancouver. Monsieur Huang attendait un vol à destination de Hong Kong. Lorsque l'agent a commencé à informer M. Huang

reporting requirements imposed by the Act on travellers carrying over \$10 000, Mr. Huang responded “Yeah, I know. I have \$15 000. Sorry.” The customs officer subsequently verified that the actual amount of the currency carried by Mr. Huang was \$15 760.

[6] After interviewing Mr. Huang, the customs officer suspected the currency was proceeds of crime and seized the entire \$15 760 under subsection 12(1) of the Act (seized funds). Mr. Huang requested a ministerial review of the forfeiture pursuant to section 25 of the Act. The ministerial review was conducted by officials in the CBSA Recourse Directorate.

[7] The officials in the Recourse Directorate accepted that \$6 700 of the seized funds was legitimately obtained from the sale of a car owned by Mr. Huang (legitimate funds). However, for various reasons the officials of the Recourse Directorate still suspected the remaining \$9 060 to be proceeds of crime (illicit funds). Accordingly, all of the seized funds were retained as forfeit.

II. The Legislative Scheme

[8] As stated above, this case is about the interpretation of section 29 of the Act. To properly understand that provision, it is necessary to review the scheme of the Act as it relates to the seizure and forfeiture of currency. For simplicity, these reasons will refer only to “currency”, notwithstanding that the Act deals with both currency and monetary instruments. The relevant provisions of the Act are subsections 12(1) and (3), subsections 18(1) and (2), sections 23 and 24, subsections 24.1(1) and (2), and sections 25, 28 and 29.

[9] Also relevant to the interpretation of section 29 is section 3 of the Act, which sets out the objects of the Act, and that portion of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, which defines “proceeds of crime”. This definition is incorporated by reference in subsection 18(2) of the Act.

des obligations de déclaration des mouvements transfrontaliers d’espèces imposées par la Loi aux voyageurs qui ont en leur possession plus de 10 000 \$, ce dernier a répondu : [TRADUCTION] « Oui, je sais. J’ai 15 000 \$. Désolé. » L’agent des douanes a constaté à la suite d’une vérification que M. Huang avait en fait en sa possession 15 760 \$ en espèces.

[6] À la suite d’un entretien avec M. Huang, l’agent des douanes a soupçonné que les espèces étaient des produits de la criminalité et, en vertu du paragraphe 12(1) de la Loi, il a saisi la somme entière de 15 760 \$ (les espèces saisies). Monsieur Huang a demandé au ministre, en vertu de l’article 25 de la Loi, une révision de la confiscation. Des fonctionnaires de la Direction des recours de l’ASFC ont effectué la révision ministérielle.

[7] Les fonctionnaires de la Direction des recours ont reconnu que 6 700 \$ des espèces saisies avaient été obtenues légitimement, par la vente d’une automobile appartenant à M. Huang (les fonds légitimement obtenus). Pour divers motifs, toutefois, les fonctionnaires ont continué de soupçonner que les 9 060 \$ restants étaient des produits de la criminalité (les fonds illicites). Les espèces saisies ont en conséquence été retenues en totalité à titre de confiscation.

II. Régime législatif applicable

[8] Comme nous l’avons indiqué ci-dessus, la présente affaire porte sur l’interprétation de l’article 29 de la Loi. Pour bien comprendre cette disposition, il faut examiner le régime prévu par la Loi en matière de saisie et de confiscation d’espèces. Pour simplifier la lecture, il ne sera question dans les présents motifs que d’« espèces », même si la Loi traite à la fois des espèces et des effets. Les dispositions pertinentes de la Loi sont les paragraphes 12(1) et (3), 18(1) et (2) et 24.1(1) et (2) ainsi que les articles 23, 24, 25, 28 et 29.

[9] L’article 3 de la Loi, qui en énonce l’objet, ainsi que la définition des « produits de la criminalité » qui figure au paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, sont également utiles à l’interprétation de l’article 29. Cette dernière définition est intégrée par renvoi au paragraphe 18(2) de la Loi.

[10] All of these provisions are set out in the Appendix to these reasons. However, for the purpose of these reasons, the key aspects of the legislative scheme are as follows.

[11] Under the Act, seizures and forfeitures take place in three main stages.

[12] First, subsections 12(1) and (3) require declaration of imported or exported currency over a regulated limit.

[13] Second, in order to seize non-declared currency, a customs officer must have reasonable grounds to believe that a person or entity failed to declare currency over the regulated limit (subsection 18(1)).

[14] Third, the officer may seize the undeclared currency as forfeit (subsection 18(1)). At this point, if the officer does not have reasonable grounds to believe the funds were either the proceeds of crime (within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*), or funds for use in terrorist activities, then subsection 18(2) mandates that the funds shall be returned, subject to the payment of a prescribed penalty. If the officer has reasonable grounds to believe the funds were the proceeds of crime or for use in terrorist activities, the funds are retained. By reference to the *Criminal Code*, the Act defines “proceeds of crime” to mean any property, benefit or advantage, within or outside Canada, obtained or derived directly or indirectly as a result of: (a) the commission in Canada of a designated offence; or (b) an act or omission committed anywhere that, if it had occurred in Canada, would have constituted a designated offence.

[15] Finally, pursuant to section 23 of the Act, any funds properly seized under subsection 18(1), and not returnable under subsection 18(2), are considered forfeit to the Crown from the moment the person or entity breaches subsection 12(1).

[16] The forfeiture of currency is final and not subject to review except as provided by sections 24.1 and 25 (section 24).

[10] Toutes ces dispositions sont reproduites dans l’annexe jointe aux présents motifs. Cependant, aux fins des présents motifs, j’expose ci-après les éléments clés du régime législatif pertinents.

[11] La Loi énonce, pour les saisies et confiscations, un processus se déroulant en trois étapes principales.

[12] Premièrement, comme le prescrivent les paragraphes 12(1) et (3), il faut déclarer l’importation ou l’exportation d’espèces d’une valeur supérieure au montant réglementaire.

[13] Deuxièmement, pour pouvoir saisir des espèces non déclarées, l’agent des douanes doit avoir des motifs raisonnables de croire qu’une personne ou une entité n’a pas déclaré des espèces d’une valeur supérieure au montant réglementaire (paragraphe 18(1)).

[14] Troisièmement, l’agent doit saisir les espèces non déclarées à titre de confiscation (paragraphe 18(1)). À ce stade, si l’agent n’a pas de motifs raisonnables de croire que les espèces sont soit des produits de la criminalité (au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*), soit des fonds destinés au financement d’activités terroristes, le paragraphe 18(2) prévoit leur restitution, sous réserve du paiement de la pénalité réglementaire. Les espèces sont retenues, toutefois, si l’agent a des motifs raisonnables de croire qu’il s’agit de produits de la criminalité ou de fonds destinés au financement d’activités terroristes. En faisant renvoi au *Code criminel*, la Loi définit les « produits de la criminalité » comme un bien, bénéfice ou avantage qui est obtenu ou qui provient, au Canada ou à l’extérieur du Canada, directement ou indirectement : a) soit de la perpétration d’une infraction désignée; b) soit d’un acte ou d’une omission qui, au Canada, aurait constitué une infraction désignée.

[15] Enfin, suivant l’article 23 de la Loi, les espèces dûment saisies en application du paragraphe 18(1), et qui ne peuvent être restituées en vertu du paragraphe 18(2), sont considérées confisquées au profit de l’État à compter de la contravention au paragraphe 12(1).

[16] La saisie-confiscation d’espèces est définitive et elle n’est susceptible de révision que dans la mesure prévue aux articles 24.1 et 25 (article 24).

[17] Within 30 days after a seizure or an assessment of a penalty, the Minister may cancel the seizure or cancel or refund the penalty if the Minister is satisfied there was no contravention of the Act. If satisfied there was a contravention and that there was an error with respect to the penalty assessed or collected, and that the penalty should be reduced, the Minister may reduce the penalty or refund the excess amount of the penalty (section 24.1).

[18] Within 90 days after a seizure, the person from whom currency was seized, or the lawful owner of the currency may request a decision of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened (section 25).

[19] If the Minister decides that subsection 12(1) was not contravened, the Minister of Public Works and Government Services shall return the penalty that was paid or the currency (section 28).

[20] If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, the Minister may decide that the currency be returned on payment of a penalty in the prescribed amount. Alternatively, the Minister may decide that any penalty or a portion of any penalty may be remitted. As a further alternative, the Minister may confirm that the currency is forfeited (subsection 29(1)).

[21] In *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 255, [2009] 2 F.C.R. 576 (*Sellathurai*), Justice Pelletier (writing for the majority, Justice Ryer concurring in the result) concluded, at paragraphs 33 through 34 that, since a violation of subsection 12(1) is a precondition for review under section 29, the starting point for the Minister's exercise of discretion is that the forfeited currency is already the property of the Crown. An application under section 29 is, therefore, essentially an application for relief from forfeiture.

[22] In consequence, once the Minister begins a review under section 29, "the effect of the customs officer's conclusion that he or she had reasonable grounds to

[17] Dans les 30 jours qui suivent une saisie ou l'établissement d'une pénalité, le ministre peut annuler la saisie, ou annuler ou rembourser la pénalité s'il est convaincu qu'aucune contravention à la Loi n'a été commise. S'il y a eu infraction mais que le ministre est d'avis qu'une erreur a été commise concernant la somme établie ou versée et que celle-ci doit être réduite, il peut réduire la pénalité ou rembourser le trop-perçu (article 24.1).

[18] La personne entre les mains de qui ont été saisies des espèces ou leur propriétaire légitime peut, dans les 90 jours suivant la saisie, demander au ministre de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1) (article 25).

[19] Si le ministre décide qu'il n'y a pas eu contravention au paragraphe 12(1), le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux restitue la valeur de la pénalité réglementaire ou les espèces (article 28).

[20] S'il décide qu'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), le ministre peut restituer les espèces sur réception de la pénalité réglementaire. Le ministre peut, également, restituer tout ou partie de la pénalité versée. Le ministre peut en outre confirmer la confiscation des espèces (paragraphe 29(1)).

[21] Dans l'arrêt *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 255, [2009] 2 R.C.F. 576 (*Sellathurai*), le juge Pelletier (qui s'exprimait au nom des juges majoritaires, le juge Ryer souscrivant à l'issue de l'affaire) a conclu, aux paragraphes 33 et 34, que, la contravention au paragraphe 12(1) étant une condition préalable à la révision en application de l'article 29, le point de départ de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre est le fait que les espèces confisquées sont déjà la propriété de l'État. Par conséquent, la demande fondée sur l'article 29 est essentiellement une demande d'annulation de la confiscation.

[22] Par conséquent, dès que le ministre entreprend une révision en application de l'article 29, « la conclusion de l'agent des douanes suivant laquelle il a des

suspect that the seized currency was proceeds of crime is spent” (*Sellathurai*, at paragraph 36); the only issue is whether the Minister is satisfied that the seized funds are not proceeds of crime and is persuaded to exercise his discretion to grant relief from forfeiture (*Sellathurai*, at paragraphs 36 and 50).

III. Decision of the Recourse Directorate

[23] In a letter dated May 24, 2012, the Recourse Directorate, acting as the Minister’s delegate, set out the basis for the customs officer’s reasonable grounds to suspect that the currency was proceeds of crime. It then informed Mr. Huang that because he had failed to substantiate the legitimacy of the illicit funds, all of the seized funds would be held forfeit. The Minister’s delegate found that, as a matter of law, it was not possible to exercise his discretion to release any of the forfeit currency, including the legitimately earned \$6 700. Mr. Huang sought judicial review of that decision in the Federal Court.

[24] Parenthetically, I note for completeness that there is no suggestion on the record that there was ever any suspicion that the currency at issue was to be used to finance terrorist activities. It follows that in this case there is no need to consider that element of subsection 18(2) of the Act.

IV. Decision of the Federal Court

[25] On judicial review to the Federal Court, the Judge found that it was reasonable for the Minister to have confirmed the forfeiture of all the seized funds, except for those found to have been obtained from the sale of Mr. Huang’s car. To that end, she identified the main issue before her as whether section 29 of the Act permits the Minister to hold forfeit only those funds that were reasonably suspected to have been illicitly obtained; framed another way, the issue was whether the Act allowed the Minister to return the legitimate funds.

motifs raisonnables de soupçonner que les devises saisies sont des produits de la criminalité devient caduque » (arrêt *Sellathurai*, au paragraphe 36); la seule question qui se pose est celle de savoir si le ministre est convaincu que les biens saisis ne sont pas des produits de la criminalité, et qu’il doit exercer son pouvoir discrétionnaire d’annuler la confiscation (arrêt *Sellathurai*, aux paragraphes 36 et 50).

III. Décision de la Direction des recours

[23] Par lettre datée du 24 mai 2012, la Direction des recours, représentant le ministre, a exposé pourquoi l’agent des douanes avait des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces étaient des produits de la criminalité. Elle a ensuite fait savoir à M. Huang que, comme il n’avait pu démontrer la légitimité de la provenance des fonds illicites, tous les biens saisis seraient confisqués. Le représentant du ministre a conclu qu’il n’était pas possible dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire, en droit, de restituer une partie quelconque des espèces confisquées, y compris la somme de 6 700 \$ légitimement reçue. Monsieur Huang a demandé le contrôle judiciaire de cette décision devant la Cour fédérale.

[24] Par souci d’exhaustivité, je tiens à ajouter entre parenthèses que rien au dossier ne laisse croire au moindre soupçon que les espèces en cause aient été destinées à financer des activités terroristes. Il s’ensuit qu’il ne sera pas nécessaire en l’espèce d’examiner cet élément du paragraphe 18(2) de la Loi.

IV. Décision de la Cour fédérale

[25] Lors du contrôle judiciaire devant la Cour fédérale, la juge a conclu qu’il était raisonnable pour le ministre d’avoir confirmé la confiscation de la totalité des espèces saisies, à l’exception de celles qui ont été jugées provenir de la vente de l’automobile de M. Huang. Selon la juge, la principale question qu’elle devait trancher, à ce titre, était celle de savoir si l’article 29 de la Loi autorisait le ministre à ne confirmer la confiscation que des fonds dont on soupçonnait raisonnablement qu’ils avaient été illégalement obtenus. Autrement dit, la Cour devait

[26] As part of her statutory interpretation analysis, the Judge then considered the relevant provisions governing the Act's seizure and forfeiture rules. With regard to subsection 18(1), she found the provision was intended to make a penalty payable for any failure to report funds under subsection 12(1); it permits the Crown to seize for forfeit only those funds that a customs officer has reasonable grounds to suspect are the proceeds of crime. In the Judge's view, nothing in subsection 18(1) precluded the retention of only that portion of the unreported funds that was subject to reasonable suspicion.

[27] Similarly, the Judge found that nothing in section 29 expressly precludes the Minister from returning a portion of seized funds once their legitimate origin had been established.

[28] The Minister argued that the implied exclusion principle of statutory interpretation necessarily led to the conclusion that the Minister cannot exercise his discretion to return a portion of the seized funds. The Minister supported this argument by drawing comparisons between paragraph 29(1)(b), which allows the Minister to remit "any penalty or portion of any penalty" [emphasis added], with paragraph 29(1)(a), which simply allows the Minister to return "the currency or monetary instruments". Since paragraph 29(1)(b) makes reference to a "portion of" a penalty, while paragraph 29(1)(a) only refers to "the currency" without further qualifications, the Minister argued that Parliament intentionally chose not to permit the return of a portion of seized currency: once any portion of funds are found to have been illicitly obtained, the entire amount must be held forfeit. The Minister emphasized the differential treatment of "proximate concepts" only subparagraphs apart.

[29] The Minister also referred to numerous cases from the Federal Court which supported this interpretation, arguing that principle of judicial comity demanded that the Judge follow the decisions of her colleagues.

répondre à la question de savoir si la Loi autorisait le ministre à restituer les fonds légitimes.

[26] Dans son processus d'interprétation législative, la juge a ensuite examiné les dispositions pertinentes de la Loi s'appliquant à la saisie et à la confiscation. S'agissant du paragraphe 18(1), elle a conclu qu'il visait à faire en sorte que tout défaut de déclarer des fonds, en contravention du paragraphe 12(1), entraîne l'imposition d'une pénalité. Le paragraphe 18(1) autorise l'État à saisir à titre de confiscation les seuls fonds dont un agent des douanes a des motifs raisonnables de soupçonner qu'ils sont des produits de la criminalité. Selon la juge, rien au paragraphe 18(1) n'empêchait le ministre de retenir seulement la partie des espèces non déclarées qui suscitaient des soupçons raisonnables.

[27] De même, la juge a conclu qu'aucune disposition expresse de l'article 29 n'empêchait le ministre de restituer une partie des espèces saisies une fois établie la légitimité de leur provenance.

[28] Le ministre avait fait valoir que le principe d'exclusion implicite de l'interprétation législative menait nécessairement à conclure qu'il ne pouvait pas, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, restituer une partie des espèces saisies. Pour étayer son argument, le ministre a comparé l'alinéa 29(1)(b), qui l'autorise à restituer « tout ou partie de la pénalité » [soulignement ajouté], à l'alinéa 29(1)(a), qui l'autorise simplement à restituer « les espèces ou effets ». Puisque l'alinéa 29(1)(b) fait mention d'une « partie de » la pénalité, tandis que l'alinéa 29(1)(a) fait mention des seules « espèces », sans autre qualificatif, a soutenu le ministre, le législateur a délibérément choisi de ne pas autoriser la restitution partielle des espèces saisies : une fois qu'une partie des fonds sont jugés avoir été illégalement obtenus, tous les fonds doivent être confisqués. Le ministre a insisté sur la question du traitement différent de [TRADUCTION] « concepts voisins », se trouvant à un alinéa d'intervalle seulement.

[29] Le ministre a également cité de nombreux jugements de la Cour fédérale favorables à cette interprétation, puis a fait valoir que le principe de la courtoisie judiciaire exigeait que la juge suive les jugements de ses collègues.

[30] The Judge did not agree. In her view, paragraph 29(1)(a) of the Act did not preclude the Minister from returning a portion of seized funds if that portion was legitimately obtained. She then outlined [at paragraph 28] the following “strong reasons to the contrary” which she stated had not been referenced in previous Federal Court decisions and justified departing from her colleagues’ decisions:

- i. Confiscating legitimate funds would not further the objectives of the Act as set out in section 3;
- ii. The relatively small penalty Mr. Huang would have had to pay (\$250) for failing to report the legitimate funds (i.e. \$6 700) meant the seizure of that amount imposed a draconian penalty not expressly required by the Act;
- iii. If Parliament had intended to confiscate legitimate funds it would have stated that fact in unequivocal terms;
- iv. If Mr. Huang had the documents about the sale of his car with him at the airport, the customs officer would have been required by subsection 18(2) to return the legitimate funds to him at that time, subject to the payment of a penalty. It would be absurd to require the Minister to now confiscate these funds simply because Mr. Huang provided the documentation after the funds were seized. Such an absurdity could not have been intended by Parliament;
- v. The Minister’s interpretation could lead to further absurd results, such as the confiscation of very large sums of legitimate funds on the commingling of only minor suspicious funds. This would be an inequitable consequence that is incompatible with the objects of the Act;
- vi. Paragraph 29(1)(b) only refers to penalties, which are limited to \$5 000. Since the amount of funds caught by paragraph 29(1)(a) could be vastly larger, the penalty for failing to report and the forfeiture of

[30] La juge n’était pas de cet avis. Selon elle, l’alinéa 29(1)a) de la Loi n’empêchait pas le ministre de restituer une partie des espèces saisies, si cette partie avait été obtenue de manière légitime. Se fondant sur des points qui n’avaient pas été abordés dans la jurisprudence de la Cour fédérale, la juge a ensuite indiqué [au paragraphe 28] qu’ils constituaient de « bonnes raisons de ne pas le faire », soit de ne pas suivre cette jurisprudence :

- i. La confiscation de fonds légitimes ne permet pas d’atteindre les objectifs de la Loi, définis à l’article 3.
- ii. Vu la pénalité relativement faible (250 \$) que M. Huang aurait été tenu de payer pour avoir fait défaut de déclarer ses fonds légitimes (une somme de 6 700 \$ en l’occurrence), la confiscation de cette somme faisait en sorte de lui infliger une pénalité draconienne non prescrite par la Loi.
- iii. Si le législateur avait voulu que des fonds légitimes puissent être confisqués, il l’aurait dit en termes non équivoques.
- iv. Si, à l’aéroport, le demandeur avait eu en sa possession les documents de vente du véhicule automobile, l’agent des douanes aurait été tenu, en vertu du paragraphe 18(2), de restituer les fonds légitimes à ce moment-là, sous réserve du paiement de la pénalité prescrite. Il serait donc absurde d’exiger que le ministre confisque maintenant ces fonds simplement parce que M. Huang a fourni les documents en cause après leur saisie. Le législateur n’a pu vouloir une telle absurdité.
- v. L’interprétation avancée par le ministre pourrait conduire à d’autres résultats absurdes, comme la confiscation de fonds légitimes d’un montant très élevé du fait de leur amalgamation avec des fonds suspects d’un faible montant. Cela mènerait à une conséquence inéquitable incompatible avec les objectifs de la Loi.
- vi. L’alinéa 29(1)b) ne renvoie qu’aux pénalités, d’un montant maximal prévu de 5 000 \$. Puisque le montant des fonds visés par l’alinéa 29(1)a) pourrait être considérablement plus élevé, la pénalité pour défaut

suspicious funds are not “proximate concepts” warranting recourse to the implied exclusion principle.

de déclaration et la confiscation de fonds suspects ne sont pas des [TRADUCTION] « concepts voisins » qui justifieraient de recourir au principe de l’exclusion implicite.

[31] In the result, the Judge found paragraph 29(1)(a) allows the Minister to return a portion of seized funds. The Minister’s decision to confirm the forfeiture of the entire seized funds was, therefore, an unreasonable exercise of discretion. In consequence, the Judge set aside the decision and returned the matter to the Minister to reconsider Mr. Huang’s request for the legitimate funds.

[31] La juge a par conséquent conclu que l’alinéa 29(1)a autorise le ministre à restituer une partie des espèces saisies. La décision du ministre de confirmer la confiscation de la totalité des espèces saisies constituait, ainsi, un exercice déraisonnable de son pouvoir discrétionnaire. En conséquence, la juge a annulé la décision et a renvoyé l’affaire au ministre pour qu’il reconsidère la demande de M. Huang de restitution des fonds légitimes.

V. Issues

V. Questions en litige

[32] The respondent did not appear on this appeal.

[32] L’intimé n’a pas comparu dans le cadre du présent appel.

[33] The Minister frames the issues to be:

[33] Le ministre formule comme suit les questions en litige :

- A. What is the standard of review to be applied to the decision of the Federal Court and to the Minister’s interpretation of the Act?
- B. Does section 29 of the Act allow the Minister to grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency?
- C. Was the Judge bound to accept the Minister’s interpretation on the basis of judicial comity?

- A. Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision de la Cour fédérale et à l’interprétation de la Loi par le ministre?
- B. L’article 29 de la Loi autorise-t-il le ministre à annuler la confiscation d’une partie des espèces saisies?
- C. La juge était-elle tenue, en raison du principe de courtoisie judiciaire, d’accepter l’interprétation faite par le ministre?

[34] I agree this is a proper summary of the issues raised on this appeal.

[34] J’estime que c’est là un bon résumé des questions soulevées dans le présent appel.

VI. Consideration of the Issues

VI. Examen des questions en litige

- A. *What is the standard of review to be applied to the decision of the Federal Court and to the Minister’s interpretation of the Act?*

- A. *Quelle norme de contrôle faut-il appliquer à la décision de la Cour fédérale et à l’interprétation de la Loi par le ministre?*

[35] On an appeal from a decision on an application for judicial review, the role of this Court is to first determine

[35] Le rôle de la Cour, lors de l’appel d’une décision concernant une demande de contrôle judiciaire, consiste

whether the reviewing judge chose and applied the correct standard of review (*Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 SCC 19, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 43).

[36] With respect to the Minister's decision, this Court has generally held that decisions made under section 29 of the Act are discretionary and subject to deference. As such, this Court will only interfere with a decision under section 29 if it is unreasonable (*Sellathurai*, at paragraph 25, citing *Dag v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FCA 95, 70 Admin. L.R. (4th) 214, at paragraph 4).

[37] Moreover, since the Minister acts as an administrative decision maker when exercising his discretion under section 29, his interpretation of the extent of his discretion is presumptively entitled to deference (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraph 33).

[38] The Judge concluded that the Minister's decision was unreasonable; this is consistent with the application of the reasonableness standard of review. The Minister argues, however, that a close analysis of the Judge's reasons reveals that she actually applied the correctness standard of review.

[39] In my view, in the circumstances of this case, it is unnecessary to engage in this analysis. As developed below, I have concluded that the applicable principles of statutory interpretation lead to a single reasonable interpretation of the scope of the Minister's discretion: the Minister may grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency. The Minister adopted the opposite interpretation. It follows that his decision was necessarily unreasonable (*McLean*, at paragraph 38).

à décider en premier lieu si le juge chargé de la révision a choisi et appliqué la bonne norme de contrôle (*Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, 2003 CSC 19, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 43).

[36] S'agissant de la décision du ministre, notre Cour a conclu de manière générale que les décisions fondées sur l'article 29 de la Loi étaient discrétionnaires et commandaient la retenue. C'est pourquoi la Cour ne modifiera une telle décision que si elle est déraisonnable (arrêt *Sellathurai*, au paragraphe 25, citant l'arrêt *Dag c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CAF 95, au paragraphe 4).

[37] En outre, le ministre agissant en tant que décideur administratif dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 29, son interprétation de l'étendue de ce pouvoir est présumée appeler également la retenue (arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, au paragraphe 33).

[38] La juge a conclu en l'espèce que la décision du ministre était déraisonnable, et cette conclusion se concilie avec l'application de la norme de la décision raisonnable. Le ministre soutient toutefois qu'une analyse approfondie des motifs énoncés par la juge révèle que celle-ci a appliqué en réalité la norme de la décision correcte.

[39] J'estime qu'il n'est pas nécessaire, compte tenu des faits de l'espèce, que je fasse l'analyse de cette question. Pour les motifs que je préciserai plus loin, je conclus que les principes applicables d'interprétation législative ne pouvaient conduire qu'à une seule interprétation raisonnable de l'étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre : le ministre peut annuler la confiscation d'une partie des espèces saisies. Le ministre ayant adopté l'interprétation contraire, sa décision était nécessairement déraisonnable (arrêt *McLean*, au paragraphe 38).

B. *Does section 29 of the Act allow the Minister to grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency?*

(i) Applicable Principles of Statutory Interpretation

[40] The preferred approach to statutory interpretation has been expressed in the following terms by the Supreme Court in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

See also: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, at paragraph 29.

[41] The Supreme Court restated this principle in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole. [Emphasis added.]

[42] This formulation of the proper approach to statutory interpretation was repeated in *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, at paragraph 21; and *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, at paragraph 27.

B. *L'article 29 de la Loi autorise-t-il le ministre à annuler la confiscation d'une partie des espèces saisies?*

i) Principes d'interprétation législative applicables

[40] La Cour suprême a exposé comme suit, dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21, la méthode d'interprétation législative qu'elle privilégie :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir également : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 29.

[41] La Cour suprême a réaffirmé ce principe dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux. [Non souligné dans l'original.]

[42] La Cour suprême a réitéré cette formulation de la méthode d'interprétation législative à privilégier dans les arrêts *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3, au paragraphe 21; et *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, au paragraphe 27.

[43] Inherent in the contextual approach to statutory interpretation is the understanding that the grammatical and ordinary sense of a provision is not determinative of its meaning. A court must consider the total context of the provision to be interpreted “no matter how plain the disposition may seem upon initial reading” (*ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48). From the text and this wider context, as well as the apparent purposes, the Court aims to ascertain legislative intent, which is “[t]he most significant element of this analysis” (*R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, at paragraph 26).

[44] I therefore turn to the required textual, contextual and purposive analysis.

(ii) Textual Analysis

[45] The text of subsection 29(1) of the Act is:

If there is a
contraven-
tion

29. (1) If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, the Minister may, 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 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. [Emphasis added.]

[46] The Minister points out that his authority differs depending upon whether the sanction under consideration is forfeiture or a penalty; the Minister argues that

[43] On comprend bien qu’il découle intrinsèquement de la méthode contextuelle d’interprétation législative que le sens ordinaire et grammatical d’une disposition n’est pas déterminant quant à son sens. Il faut tenir compte du contexte global de la disposition à interpréter, « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » (*ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48). La Cour vise, à la lumière du libellé et du contexte plus large, à déterminer l’intention du législateur, qui est « [l]’élément le plus important de cette analyse » (*R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652, au paragraphe 26).

[44] J’en viens donc à la nécessaire analyse textuelle, contextuelle et téléologique.

ii) Analyse textuelle

[45] Voici le libellé du paragraphe 29(1) de la Loi :

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

Cas de
contraven-
tion

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

c) soit confirmer 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). [Non souligné dans l’original.]

[46] Le ministre souligne que le pouvoir dont il dispose diffère selon que la contravention est sanctionnée par une confiscation ou une pénalité; il soutient que la

there is a marked difference between the authority bestowed by paragraphs 29(1)(a) and (c) (relating to forfeiture) and paragraph 29(1)(b) (relating to penalties).

[47] More specifically, paragraphs 29(1)(a) and (c) speak of “the currency or monetary instruments”. This is to be contrasted with the wording in paragraph 29(1)(b) which speaks to both “any penalty or portion of any penalty”.

[48] Relying upon the implied exclusion principle of statutory interpretation (sometimes referred to as the *expressio unius est exclusio alterius* maximum of statutory interpretation) the Minister argues that the use of different language illustrates Parliament’s intent that the Minister not have discretion to afford partial relief from forfeiture of the currency or monetary instruments seized pursuant to section 18 of the Act.

[49] I begin consideration of the Minister’s submission by observing that, while the Minister acknowledges the applicability of the modern approach to statutory interpretation, his analysis is almost exclusively textual. Both in written and oral submissions the Minister made a brief submission that his interpretation of the Act facilitates its purpose: to encourage self-reporting of large cross-border currency movements. The Minister contends that this objective will be furthered if travellers risk losing the legitimate portion of any currency they export or import if they do not make a declaration at the border. This argument will be dealt with in the purposive analysis of the provision at issue. The Minister advanced no well-developed submissions based upon the context of the Act.

[50] Turning to the substance of the submission, as Chief Justice Laskin wrote in *Jones v. A.G. of New Brunswick*, [1975] 2 S.C.R. 182, at pages 195–196, the implied exclusion principle “provides at the most merely a guide to interpretation; it does not pre-ordain conclusions”.

[51] As noted by Professor Ruth Sullivan in *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont: LexisNexis, 2008), at pages 250–251, there are several ways to rebut an argument based upon the implied

différence est nette entre le pouvoir conféré par les alinéas 29(1)a) et c) (traitant de la confiscation) et par l’alinéa 29(1)b) (traitant de la pénalité).

[47] Plus particulièrement, les alinéas 29(1)a) et c) mentionnent simplement « les espèces ou effets », tandis que le libellé de l’alinéa 29(1)b) vise « tout ou partie de la pénalité ».

[48] S’appuyant sur le principe d’exclusion implicite de l’interprétation législative (qu’on désigne parfois sous la maxime *expressio unius est exclusio alterius*), le ministre soutient que le recours à un libellé différent dénote l’intention du législateur de ne pas accorder au ministre le pouvoir discrétionnaire de lever la confiscation d’une partie des espèces ou effets saisis en application de l’article 18 de la Loi.

[49] J’aborderai mon examen de l’argumentation du ministre en faisant observer que celui-ci, tout en reconnaissant que s’applique la méthode moderne d’interprétation législative, s’est livré à une analyse presque exclusivement textuelle. Tant dans ses observations écrites que verbales, le ministre a brièvement fait valoir que son interprétation de la Loi facilitait la réalisation de son objet : encourager l’auto-déclaration des mouvements transfrontaliers importants d’espèces. Selon le ministre, cet objectif sera plus facilement atteint si les voyageurs risquent de perdre la partie légitime des espèces qu’ils exportent ou importent en cas de non-déclaration à la frontière. Cet argument sera examiné dans le cadre de l’analyse téléologique de la disposition à l’examen. Le ministre n’a pas présenté d’observations bien étoffées fondées sur le contexte de la Loi.

[50] Quant au fond, maintenant, ainsi que l’a écrit le juge en chef Laskin dans l’arrêt *Jones c. Proc. Gén. du Nouveau-Brunswick*, [1975] 2 R.C.S. 182, aux pages 195 et 196, j’estime que le principe de l’exclusion implicite « fournit tout au plus un guide d’interprétation, [il] n’impose point les conclusions à tirer ».

[51] Ainsi que l’a souligné la professeure Ruth Sullivan dans son ouvrage *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis, 2008), aux pages 250 et 251, il existe plusieurs manières de

exclusion principle. Citing *Dersch v. Canada (Attorney General)*, [1990] 2 S.C.R. 1505, Professor Sullivan states that one way of rebutting the principle is to offer an explanation as to why Parliament would expressly address some things in some places, while remaining silent in other places. Express reference may be appropriate in one context, but inappropriate in another.

[52] The Judge was not satisfied that the implied exclusion principle of statutory interpretation was applicable. She reasoned that the penalty on failing to report and the forfeiture of suspicious funds are not “proximate concepts” (reasons, at paragraph 28(vi)).

[53] I prefer to base my conclusion on the following analysis.

[54] Paragraphs 29(1)(a) and (b) set up a dichotomy with respect to the forfeiture of currency or monetary instruments: the Minister may order their return or confirm their forfeiture.

[55] Two relevant principles emerge from the decision of this Court in *Sellathurai*. First, the Minister’s discretion must be exercised within the framework of the Act (*Sellathurai*, at paragraphs 38 and 53). Second, if currency can be shown to come from a legitimate source, by virtue of the definition of proceeds of crime, the currency cannot be proceeds of crime. In a decision rendered under subsection 29(1) of the Act, the only issue is whether an applicant can persuade the Minister to exercise his discretion to grant relief from forfeiture. An applicant does this by satisfying the Minister that the seized funds are not proceeds of crime. The obvious way to do this is to demonstrate that the funds come from a legitimate source (*Sellathurai*, at paragraphs 49 and 50).

[56] The question the Minister must decide is whether he is satisfied that funds come from a legitimate source. Therefore, it was unnecessary for Parliament to allow for partial relief from forfeiture in paragraph 29(1)(a).

réfuter un argument fondé sur le principe de l’exclusion implicite. Citant l’arrêt *Dersch c. Canada (Procureur général)*, [1990] 2 R.C.S. 1505, la professeure déclare qu’une façon de réfuter le principe consiste à expliquer pourquoi le législateur aurait abordé certains éléments à divers endroits, et serait resté muet à d’autres. Une mention expresse peut convenir dans un contexte et non dans un autre.

[52] La juge n’était pas d’avis que le principe d’exclusion implicite de l’interprétation législative était applicable. Elle a jugé que la pénalité pour défaut de déclarer les espèces et la confiscation de fonds suspects n’étaient pas des [TRADUCTION] « concepts voisins » (motifs, à l’alinéa 28(vi)).

[53] Je préfère pour ma part fonder ma conclusion sur l’analyse qui suit.

[54] Les alinéas 29(1)a) et b) établissent une dichotomie quant à la confiscation d’espèces ou d’effets : le ministre peut ordonner leur restitution ou confirmer leur confiscation.

[55] Deux principes pertinents se dégagent de l’arrêt *Sellathurai* de notre Cour. Premièrement, le ministre doit exercer son pouvoir discrétionnaire en respectant le cadre de la Loi (arrêt *Sellathurai*, aux paragraphes 38 et 53). Deuxièmement, si l’on peut démontrer la légitimité de leur provenance, les espèces ne peuvent être considérées des produits de la criminalité, selon la définition donnée à cette expression. Pour prendre une décision en application du paragraphe 29(1) de la Loi, la seule question à laquelle il faut répondre est celle de savoir si le demandeur a pu convaincre le ministre d’exercer son pouvoir discrétionnaire d’annuler la confiscation. Pour cela, le demandeur doit démontrer au ministre que les espèces saisies ne sont pas des produits de la criminalité. Une manière évidente d’y parvenir consiste à démontrer la légitimité de la provenance des fonds (arrêt *Sellathurai*, aux paragraphes 49 et 50).

[56] Le ministre doit se demander s’il est convaincu de la légitimité de la provenance des fonds. Le législateur, par conséquent, n’avait pas à autoriser l’annulation partielle d’une confiscation à l’alinéa 29(1)a). Cette

This flows from the fact that pursuant to subsection 18(2) of the Act, the only basis for seizure (and the resultant forfeiture under section 23) is a customs officer's suspicion that monies are the proceeds of crime as defined by subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*. While the customs officer may well have had reasonable grounds to seize the currency, once the Minister is satisfied that funds come from a legitimate source there is no basis at law for continued retention and forfeiture of the funds. In that circumstance it would be unnecessary to state that, to the extent the Minister was satisfied that an ascertainable amount of the seized funds had a legitimate source the Minister could exercise his discretion to relieve from forfeiture.

[57] It follows from this analysis that the text of subsection 29(1) is reasonably open to more than one interpretation. It further follows that the text of subsection 29(1) does not play a dominant role in the interpretive process.

(iii) Contextual Analysis

[58] At paragraphs 8 to 22 above, I have described the legislative scheme.

[59] As noted above, *Sellathurai* decided that the Minister undertakes a *de novo* review of the decision to seize non-declared currency. Thus, on ministerial review, a customs officer's decision that he or she had reasonable grounds to suspect that seized currency was the proceeds of crime is spent. It is inconsistent with this scheme if on ministerial review the Minister's discretion would be bound by the customs officer's decision so that the Minister would not be able to relieve from forfeiture funds shown to originate from a legitimate source, even where doubt exists about the provenance of other currency.

[60] Moreover, a comparison of section 28 and section 29 of the Act provides an alternative hypothesis to the Minister's submission based upon the implied exclusion principle of statutory interpretation.

interprétation découle du fait qu'en vertu du paragraphe 18(2) de la Loi, la saisie (et la confiscation qui en résulte, en vertu de l'article 23) n'est justifiée que si l'agent des douanes soupçonne que les fonds sont des produits de la criminalité, au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*. Bien que l'agent des douanes ait pu avoir des motifs raisonnables de saisir les espèces, dès que le ministre est convaincu de la légitimité de la provenance des fonds, il n'existe aucun fondement en droit pour continuer de retenir les fonds et en maintenir la confiscation. Dans ce contexte il serait inutile de dire que le ministre, dans la mesure où il est convaincu de la légitimité de la provenance d'une partie vérifiable des espèces saisies, pourrait exercer à son égard son pouvoir discrétionnaire d'annuler la confiscation.

[57] Il ressort de cette analyse que le libellé du paragraphe 29(1) peut raisonnablement donner lieu à plus d'une interprétation et, en outre, que ce libellé ne joue pas un rôle prépondérant dans le processus d'interprétation.

iii) Analyse contextuelle

[58] J'ai décrit ci-dessus, aux paragraphes 8 à 22, le régime législatif applicable.

[59] Comme je l'ai indiqué plus haut, la Cour a jugé dans l'arrêt *Sellathurai* que le ministre procédait à un examen *de novo* de la décision de saisir des espèces non déclarées. Lors de l'examen par le ministre, la décision de l'agent des douanes fondée sur des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces saisies étaient des produits de la criminalité est ainsi devenue caduque. Il serait incompatible avec ce régime que le ministre, lorsqu'il procède à son examen, soit restreint dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire par la décision de l'agent des douanes, de sorte qu'il ne puisse annuler la confiscation des espèces dont on a démontré la provenance légitime, même s'il existe des doutes sur la provenance d'autres espèces.

[60] En outre, si l'on compare l'article 28 et l'article 29 de la Loi, une hypothèse peut se dégager, autre que ce que le ministre avance sur le fondement du principe d'exclusion implicite de l'interprétation législative.

[61] Parliament's use of the language of "portion" in relation to the penalty in section 29, but not in section 28, is consistent with a simple intention to distinguish the Minister's discretion with regard to the return of penalties depending upon whether an individual has or has not contravened section 12.

[62] While section 29 stipulates what action the Minister may take if he finds that subsection 12(1) was breached, section 28 stipulates what action the Minister of Public Works and Government Services must take if the Minister concludes that subsection 12(1) was not violated. Section 28, unlike section 29, states that the Minister of Public Works and Government Services shall "return the penalty that was paid" and does not stipulate that a "portion" of the penalty may be remitted. This makes sense. If the Minister finds that subsection 12(1) was not violated, then an individual should not have been penalized at all and the penalty must be returned.

[63] Where an individual has been found by the Minister to have contravened section 12, then section 29 gives the Minister the discretion to return the penalty in full or in part, or to not return it at all. By explicitly stipulating that a "portion" of the penalty may be returned Parliament clarified that, unlike section 28, the partial return of a penalty would be an option where an individual has contravened section 12.

[64] Where an individual contravenes subsection 12(1), the Minister may well not want to remit the penalty in full to the individual because a penalty is intended to punish and deter individuals from failing to fulfill their duty to report. However, there may well be circumstances in which the Minister may want to remit a portion of the penalty. Section 18 of the Regulations [*Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412] provides that the applicable penalty may vary between \$250 and \$5 000. By expressly stipulating that a portion of the penalty may be returned, Parliament is ensuring that the Minister will have the discretion to return some of the penalty, where it is decided that the original penalty paid was too high in light of the circumstances.

[61] L'emploi par le législateur du mot « partie » à l'article 29, en lien avec la pénalité, mais non à l'article 28, s'accorde avec la simple intention d'établir une distinction, quant au pouvoir discrétionnaire du ministre de restituer des pénalités, entre le fait pour l'intéressé d'avoir contrevenu ou non à l'article 12.

[62] Tandis que l'article 29 énonce ce que le ministre peut faire s'il conclut qu'il y a eu contravention au paragraphe 12(1), l'article 28 énonce ce que le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux doit faire si le ministre conclut à l'absence de contravention. L'article 28, contrairement à l'article 29, prescrit que le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux « restitue la valeur de la pénalité réglementaire », sans préciser qu'une « partie » de la pénalité peut être restituée. C'est logique : si le ministre conclut qu'il n'y a pas eu contravention au paragraphe 12(1), l'intéressé n'aurait pas dû avoir à payer une pénalité, et la pénalité versée doit lui être restituée.

[63] Si le ministre conclut que l'intéressé a contrevenu à l'article 12, l'article 29 lui confère le pouvoir discrétionnaire de restituer la pénalité, en totalité ou en partie, ou de ne pas la restituer du tout. En énonçant expressément qu'une « partie » de la pénalité peut être restituée, le législateur a précisé à cet article que, contrairement à l'article 28, dans le cas où l'intéressé a enfreint l'article 12, la restitution partielle de la pénalité est une solution possible.

[64] Lorsqu'il y a eu violation du paragraphe 12(1), le ministre peut très bien souhaiter ne pas restituer intégralement la pénalité puisque l'imposition d'une pénalité vise à punir et à décourager le défaut de quiconque de s'acquitter de son obligation de déclaration. Toutefois, le ministre peut dans certains cas vouloir restituer une partie de la pénalité. Selon l'article 18 du Règlement [*Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412], la pénalité applicable peut varier de 250 \$ à 5 000 \$. En permettant expressément la restitution partielle d'une pénalité, le législateur veille à accorder au ministre le pouvoir discrétionnaire de restituer une partie de la pénalité lorsque ce dernier conclut qu'elle était trop élevée, compte tenu des circonstances, la pénalité versée à l'origine.

[65] Section 24.1 further supports this view. Much like section 28, if an individual is found to have fulfilled his reporting duties, there is no mention of a portion of the penalty being returned. However, paragraph 24.1(1)(b) states that if, within a given period of time, the Minister decides that section 12 has been contravened, he has the discretion to reduce the penalty or refund the excess of the amount of the penalty, providing that the Minister finds that “there was an error with respect to the penalty assessed or collected, and that the penalty should be reduced.”

[66] Finally, a further, relevant contextual factor is subsection 462.37(2.03) of the *Criminal Code*.

[67] As set out above, subsection 18(1) of the Act incorporates by reference the definition of “proceeds of crime” found in subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*. Subsection 462.3(1) is the first section found in Part XII.2 of the *Criminal Code* that deals with “proceeds of crime”. Part XII.2 creates certain offences (section 462.31), provides for the seizure of certain property (section 462.32) and provides a mechanism for the forfeiture of any property that is proceeds of crime (section 462.37). Subsection 462.37(2.03) excludes from forfeiture any property that is established, on a balance of probability, not to be proceeds of crime.

[68] Parliament’s exclusion of legitimate funds from forfeiture in the *Criminal Code* is consistent with interpreting subsection 29(1) of the Act to allow the Minister to return any portion of seized property he is satisfied is not “proceeds of crime”.

(iv) Purposive Analysis

[69] Section 3 of the Act sets out its objects. A review of this provision shows a focus on curbing money laundering, terrorist financing, and organized crime. Paragraph 3(a) states that the various administrative measures established by the Act were created to detect, deter, investigate and prosecute money laundering and terrorist financing offences. These measures include

[65] L’article 24.1 appuie ce point de vue. Tout comme à l’article 28, cette disposition ne dit rien sur la possibilité d’une restitution partielle de pénalité lorsqu’il est conclu au respect de l’obligation de déclaration. Toutefois, l’alinéa 24.1(1)(b) énonce que le ministre, s’il conclut dans un certain délai qu’il y a eu violation de l’article 12, peut réduire la pénalité ou rembourser le trop-perçu, dans la mesure où il estime « qu’une erreur a été commise concernant la somme établie ou versée et que celle-ci doit être réduite ».

[66] Enfin, le paragraphe 462.37(2.03) du *Code criminel* constitue un autre élément pertinent du contexte.

[67] Comme je l’ai indiqué ci-dessus, le paragraphe 18(1) de la Loi intègre par renvoi la définition de « produits de la criminalité » énoncée au paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*; il s’agit de la première disposition de la partie XII.2 du *Code criminel*, qui porte sur les « produits de la criminalité ». La partie XII.2 crée certaines infractions (article 462.31), autorise la saisie de certains biens (article 462.32) et prévoit un mécanisme de confiscation de tout bien qui est un produit de la criminalité (article 462.37). Le paragraphe 462.37(2.03) énonce que ne peuvent être confisqués les biens dont on démontre, selon la prépondérance des probabilités, qu’ils ne sont pas des produits de la criminalité.

[68] L’interdiction de confisquer les fonds légitimes prévue par le législateur au *Code criminel* va dans le même sens qu’une interprétation du paragraphe 29(1) de la Loi qui autorise le ministre à restituer toute partie de biens saisis lorsqu’il est convaincu qu’il ne s’agit pas de « produits de la criminalité ».

iv) Analyse téléologique

[69] L’article 3 de la Loi en expose l’objet. L’examen de la disposition permet de constater l’accent qui y est mis sur la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité, le financement d’activités terroristes et la criminalité organisée. L’alinéa 3a) précise que les diverses mesures administratives établies par la Loi visent à détecter et décourager le recyclage des produits de la

record keeping and client identification requirements, reporting requirements for suspicious transactions or cross-border currency movement and the establishment of the Financial Transactions and Reports Analysis Center of Canada. Paragraph 3(b) requires a balance between the need to respond to the threat of organized crime by providing necessary information to law enforcement officials and the protection against intrusions on personal privacy. Finally, paragraph 3(c) recognizes the Act's role in fulfilling Canada's international commitments in the fight against transnational crime, particularly money laundering and terrorist activities.

[70] The provisions at issue were added to the Act on the coming into force of Bill C-22, *An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence*, 1st Sess., 36th Parl., 2000 (assented to 29 June, 2000 [S.C. 2000, c. 17]). A Legislative Summary was prepared by the Library of Parliament, *Bill C-22: An Act to facilitate combatting the laundering of proceeds of crime, to establish the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada and to amend and repeal certain Acts in consequence thereof*, by Geoffrey Kieley, LS-355E (9 February 2000; revised 5 May 2000).

[71] At pages 2 to 3, the Legislative Summary noted that “[t]he broad purpose of [Bill C-22] [was] to remedy shortcomings in Canada’s anti-money laundering legislation, as identified by the G-7s Financial Action Task Force (FATF) on Money Laundering in its 1997-1998 report”. The FATF is an inter-governmental body whose purpose is to develop and promote policies to combat money laundering. In 1990, the FATF developed 40 Recommendations that countries were encouraged

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. Ces mesures consistent notamment à imposer des obligations de tenue de documents, d’identification des clients et de déclaration des opérations douteuses ainsi que des mouvements transfrontaliers d’espèces, et à constituer le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada. L’alinéa 3b) requiert qu’un équilibre soit établi entre la nécessité de combattre le crime organisé en fournissant aux responsables de l’application de la loi les renseignements dont ils ont besoin et la nécessité de protéger la vie privée. Enfin, l’alinéa 3c) reconnaît que la Loi a aussi pour rôle 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.

[70] Les dispositions à l’examen ont été ajoutées à la Loi lors de l’entrée en vigueur du projet de loi C-22 intitulé *Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, 1^{re} sess., 36^e lég., 2000 (sanctionné le 29 juin 2000 [L.C. 2000, ch. 17]). La Bibliothèque du Parlement a publié un résumé législatif du projet de loi intitulé *Projet de loi C-22 : Loi visant à faciliter la répression du recyclage financier des produits de la criminalité, constituant le Centre d’analyse des opérations et déclarations financières du Canada et modifiant et abrogeant certaines lois en conséquence*, rédigé par Geoffrey Kieley, LS-355F (le 9 février 2000; révisé le 5 mai 2000).

[71] Le résumé législatif fait état de ce qui suit (aux pages 2 et 3) : « L’objet général du projet de loi [projet de loi C-22] est de remédier aux insuffisances de la législation canadienne sur le recyclage de l’argent, telles qu’elles ont été circonscrites dans le rapport de 1997-1998 du Groupe d’action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI) formé par le G7 ». Le GAFI est un organisme intergouvernemental voué à l’élaboration et à la promotion de politiques en matière de lutte contre

to adopt, Financial Action Task Force, *The Forty Recommendations of the Financial Action Task Force on Money Laundering 1990* (Paris: FATF, 1990). The 40 Recommendations set out a basic framework for anti-money laundering efforts and were designed to be of universal application.

[72] During the period from 1997 to 1998, Canada was examined by the FATF in order to assess the extent it had implemented effective measures to counter money laundering. The Canadian anti-money laundering system as a whole was found to be substantially in compliance with almost all of the Recommendations issued in 1990. That said, as stated in the Legislative Summary, a deficiency was identified. The Legislative Summary quoted this deficiency:

The only major weakness is the inability to effectively and efficiently respond to requests for assistance in relation to restraint and forfeiture. The use of domestic money laundering proceedings to seize, restrain, [and] forfeit the proceeds of offences committed in other countries is recognized as sometimes ineffective, and legislation to allow Canada to enforce foreign forfeiture requests directly should be introduced.

[73] Other deficiencies noted by the FATF included Canada's inability to enforce forfeiture orders directly with respect to foreign criminal proceeds and the need to mandate the reporting of significant cross-border transportation of cash and monetary instruments.

[74] In my view, none of these statements of purpose shed light on the interpretation of subsection 29(1) of the Act. Some assistance is, however, contained in the 40 Recommendations. Specifically, Recommendation 8 provided:

8. Countries should adopt measures similar to those set forth in the Vienna Convention, as may be necessary, including legislative ones, to enable their competent authorities to confiscate property laundered, proceeds from, instrumentalities used in or intended for use in the commission of

le blanchiment de capitaux (le recyclage des produits de la criminalité pour nos fins). En 1990, le GAFI a élaboré 40 recommandations que chaque pays était encouragé à adopter : Groupe d'action financière (GAFI), *Les quarante recommandations du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux, 1990* (Paris : GAFI, 1990). Les 40 recommandations offraient un cadre général aux mesures visant à contrer le blanchiment de capitaux et se voulaient d'application universelle.

[72] En 1997 et 1998, le GAFI a évalué dans quelle mesure le Canada avait mis en œuvre des mesures efficaces de lutte contre le blanchiment de capitaux. Le régime canadien en la matière a été jugé être, dans son ensemble, conforme pour l'essentiel à presque toutes les recommandations de 1990. Cela dit, comme l'auteur l'indique dans son résumé législatif, une lacune a été relevée :

La seule grande faiblesse dans ce domaine réside dans l'incapacité des autorités à répondre de façon efficace aux demandes d'entraide en matière de blocage et de confiscation. On admet généralement que l'utilisation des procédures de lutte contre le blanchiment en matière de saisie, de blocage et de confiscation du produit d'infractions commises dans d'autres pays est parfois inefficace, et il convient de modifier la loi pour permettre d'exécuter directement des demandes étrangères de confiscation.

[73] Parmi les autres problèmes signalés par le GAFI figurait l'incapacité du Canada à faire exécuter directement les ordonnances de confiscation ayant trait aux produits de crimes commis à l'étranger, ainsi que la nécessité d'exiger la déclaration des mouvements transfrontaliers importants de devises et d'instruments monétaires.

[74] À mon avis, aucun de ces énoncés d'objectifs ne permet de saisir l'interprétation qu'il convient de donner au paragraphe 29(1) de la Loi. Les 40 recommandations peuvent toutefois nous être d'une certaine utilité, plus particulièrement la recommandation 8 reproduite ci-après :

8. Les pays devraient, en tant que de besoin, adopter des mesures similaires à celles indiquées dans la Convention de Vienne, y compris des mesures législatives, afin que leurs autorités compétentes soient en mesure de confisquer les biens blanchis, les produits en découlant, ainsi que les instruments utilisés ou devant l'être pour

any money laundering offense, or property of corresponding value.

Such measures should include the authority to: 1) identify, trace and evaluate property which is subject to confiscation; 2) carry out provisional measures, such as freezing and seizing, to prevent any dealing, transfer or disposal of such property; and 3) take any appropriate investigative measures.

In addition to confiscation and criminal sanctions, countries also should consider monetary and civil penalties, and/or proceedings including civil proceedings, to void contracts entered by parties, where parties knew or should have known that as a result of the contract, the State would be prejudiced in its ability to recover financial claims, e.g. through confiscation or collection of fines and penalties. [Emphasis added.]

[75] This recommendation demonstrates that:

- (i) the property to be confiscated was property related to the crime of money laundering and such property was to be identified and traced to money laundering; and
- (ii) in addition to confiscation and criminal sanctions, countries were encouraged to consider monetary and civil penalties.

[76] In my view, the content and purpose of Recommendation 8 is consistent with interpreting subsection 29(1) of the Act to allow the Minister to relieve from forfeiture a portion of monies seized when the Minister is satisfied that an ascertainable portion of seized funds is not the proceeds of crime. This is because Recommendation 8 ties forfeiture to criminal, not legitimate, activity. Importantly, the property subject to forfeiture is to be traced to criminal activity. To the extent the Minister argues that the forfeiture of legitimate funds will encourage reporting large cross-border currency movements, this purpose is fulfilled through the penalties the Governor in Council chooses to prescribe in the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412.

commettre toute infraction de blanchiment, ou encore des biens de valeur correspondante.

De telles mesures devraient permettre : (1) d'identifier, [de] retrouver et [d']estimer les biens faisant l'objet d'une mesure de confiscation; (2) de mettre en œuvre des mesures provisoires, tels le gel et la saisie, afin de faire obstacle à toute transaction, transfert ou cession de tels biens, et (3) de prendre toutes mesures d'enquête appropriées.

Outre la confiscation et les sanctions pénales, certains pays envisagent aussi des sanctions pécuniaires et civiles et/ou des poursuites judiciaires notamment devant une juridiction civile, afin d'annuler les contrats conclus lorsque les parties savaient ou auraient dû savoir que le contrat préjudicierait à la faculté pour ce pays de recouvrer ces prétentions pécuniaires, par exemple, par le biais d'une confiscation ou en infligeant des amendes et autres peines. [Non souligné dans l'original.]

[75] La lecture de cette recommandation montre que :

- i) les biens à confisquer devaient être liés au crime de blanchiment de capitaux : ces biens doivent avoir été préalablement identifiés et leur provenance doit avoir été attribuée à ce crime;
- ii) les pays étaient encouragés à recourir, en plus de la confiscation et des sanctions pénales, aux sanctions pécuniaires et civiles.

[76] À mon avis, la teneur et l'objet de la recommandation 8 permettent d'interpréter le paragraphe 29(1) de la Loi de manière à autoriser le ministre à annuler la confiscation d'une partie des espèces saisies lorsqu'il est convaincu qu'une partie vérifiable de ces fonds ne sont pas des produits de la criminalité. Cela s'explique par le fait que la recommandation 8 lie la confiscation à des activités criminelles, et non à des activités légitimes. Fait important, il faut pouvoir retracer l'origine criminelle du bien susceptible de confiscation. Pour ce qui est de l'argument du ministre selon lequel la confiscation de fonds légitimes encourage la déclaration des mouvements transfrontaliers importants d'espèces, cet objectif est réalisé par l'imposition par le gouverneur en conseil des pénalités qu'il choisit de prescrire dans le *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412.

[77] The interpretation that the purpose of Bill C-22 is consistent with interpreting subsection 29(1) to allow the Minister to partially relieve from forfeiture is also consistent with remarks made by the Secretary of State (International Financial Institutions) on the second reading of Bill C-22. Speaking for the Minister of Finance, Secretary Jim Peterson observed that “[t]his bill is aimed at doing one thing, and that is to help take the profit out of crime” (underlining added).

(v) Conclusion with Respect to Statutory Interpretation Analysis

[78] Having conducted the required textual, contextual and purposive analysis I am satisfied that subsection 29(1) of the Act allows the Minister to grant relief from forfeiture in respect of a portion of seized currency when he is satisfied the currency is not proceeds of crime. While the text of the Act may be somewhat ambiguous, the Act’s context and purpose permit only one reasonable interpretation since this is one of those cases in which the ordinary tools of statutory interpretation lead to a single reasonable interpretation (see: *McLean*, at paragraph 38). The Minister’s interpretation was, therefore, unreasonable.

C. *Was the Judge bound to accept the Minister’s interpretation on the basis of judicial comity?*

[79] The Minister also argues that the Judge refused, without proper justification, to apply the doctrine of judicial comity. This argument does not assist the Minister for the following reasons.

[80] First, the Minister argues that the Judge ought to have issued an order consistent with the law as established by the jurisprudence, while expressing her disagreement and the reasons for her disagreement in her reasons for order. However, after considering the applicable principles of statutory interpretation, I have found that the Minister’s interpretation was unreasonable. By implication, the prior jurisprudence of the Federal Court was incorrectly decided. Therefore,

[77] L’interprétation selon laquelle l’objet du projet de loi C-22 permet d’interpréter le paragraphe 29(1) de manière à autoriser le ministre à annuler partiellement une confiscation est étayée par certains commentaires formulés par le secrétaire d’État chargé des Institutions financières internationales à la deuxième lecture du projet de loi C-22. S’exprimant au nom du ministre des Finances, le secrétaire d’État, Jim Peterson, a fait observer : « Le projet de loi a un but, c’est-à-dire aider à rendre la criminalité moins rentable » (non souligné dans l’original).

v) Conclusion de l’analyse relative à l’interprétation législative

[78] Après avoir fait l’analyse textuelle, contextuelle et téléologique requise, j’estime que le paragraphe 29(1) de la Loi autorise le ministre à annuler la confiscation d’une partie des espèces saisies s’il est convaincu qu’il ne s’agit pas de produits de la criminalité. Si le libellé de la Loi est quelque peu ambigu, son contexte et son objet donnent ouverture à une seule interprétation raisonnable, puisqu’il s’agit d’un de ces cas où les méthodes habituelles d’interprétation législative mènent à une unique interprétation qui soit raisonnable (voir l’arrêt *McLean*, au paragraphe 38). L’interprétation du ministre était, par conséquent, déraisonnable.

C. *La juge était-elle tenue, en raison du principe de courtoisie judiciaire, d’accepter l’interprétation faite par le ministre?*

[79] Le ministre invoque également le fait que la juge aurait refusé, sans justification valable, d’appliquer la doctrine de la courtoisie judiciaire. Cet argument ne saurait aider le ministre pour les motifs exposés ci-après.

[80] Premièrement, le ministre soutient que la juge aurait dû rendre une ordonnance conforme au droit, tel qu’établi par la jurisprudence, tout en exprimant son désaccord et les raisons de ce désaccord dans les motifs de son ordonnance. Cependant, j’ai jugé l’interprétation du ministre déraisonnable après avoir examiné les principes applicables d’interprétation législative. Par voie de conséquence, la jurisprudence antérieure de la Cour fédérale était erronée. Il s’ensuit que la décision de

nothing turns on the Judge's decision not to follow that jurisprudence.

[81] Second, the prior jurisprudence of the Federal Court, beginning with *Admasu v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2012 FC 451, 408 F.T.R. 134, was based upon a textual analysis of subsection 29(1). As a contextual and purposive analysis was also required, this warranted the Judge's departure from the jurisprudence. The Judge did give reasons for her departure from the jurisprudence, the first of which was based upon a purposive analysis of the provision at issue.

VII. Conclusion

[82] For these reasons, I would dismiss the appeal.

GAUTHIER J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

APPENDIX

Section 3, subsections 12(1) and (3), subsections 18(1) and (2), sections 23 and 24, subsections 24.1(1) and (2), and sections 25, 28 and 29 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 read as follows:

Object

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

la juge de ne pas suivre cette jurisprudence n'a aucune incidence.

[81] Deuxièmement, la jurisprudence antérieure de la Cour fédérale, à compter du jugement *Admasu c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2012 CF 451, était fondée sur une analyse textuelle du paragraphe 29(1). Une analyse contextuelle et téléologique étant également requise, la juge était justifiée de déroger à la jurisprudence. La juge a motivé cette dérogation, et le motif premier présenté était fondé sur une analyse téléologique de la disposition en cause.

VII. Conclusion

[82] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel.

LA GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.

ANNEXE

L'article 3, les paragraphes 12(1) et (3) et 18(1) et (2), les articles 23 et 24 les paragraphes 24.1(1) et (2) ainsi que les articles 25, 28 et 29 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, disposent :

3. La présente loi a pour objet :

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) 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 ensuring compliance with Parts 1 and 1.1 and 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;

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; and

d) to enhance Canada's capacity to take targeted measures to protect its financial system and to facilitate Canada's efforts to mitigate the risk that its financial system could be used as a vehicle for money laundering and the financing of terrorist activities.

...

Currency
and
monetary
instruments

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.

...

(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 du contrôle d'application des parties 1 et 1.1 et de l'examen de renseignements, notamment ceux portés à son attention au titre 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;

d) de renforcer la capacité du Canada de prendre des mesures ciblées pour protéger son système financier et de faciliter les efforts qu'il déploie pour réduire le risque que ce système puisse servir de véhicule pour le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes.

[...]

Déclaration

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.

[...]

Who must report	<p>(3) Currency or monetary instruments shall be reported under subsection (1)</p> <p><i>(a)</i> 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;</p> <p><i>(b)</i> in the case of currency or monetary instruments imported into Canada by courier or as mail, by the exporter of the currency or monetary instruments or, on receiving notice under subsection 14(2), by the importer;</p> <p><i>(c)</i> in the case of currency or monetary instruments exported from Canada by courier or as mail, by the exporter of the currency or monetary instruments;</p> <p><i>(d)</i> in the case of currency or monetary instruments, other than those referred to in paragraph (a) or imported or exported as mail, that are on board a conveyance arriving in or departing from Canada, by the person in charge of the conveyance; and</p> <p><i>(e)</i> in any other case, by the person on whose behalf the currency or monetary instruments are imported or exported.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(3) Le déclarant est, selon le cas :</p> <p><i>a)</i> 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 arrive au Canada ou quitte le pays ou la personne qui, dans les circonstances réglementaires, est responsable du moyen de transport;</p> <p><i>b)</i> s'agissant d'espèces ou d'effets importés par messenger ou par courrier, l'exportateur étranger ou, sur notification aux termes du paragraphe 14(2), l'importateur;</p> <p><i>c)</i> l'exportateur des espèces ou effets exportés par messenger ou par courrier;</p> <p><i>d)</i> le responsable du moyen de transport arrivé au Canada ou qui a quitté le pays et à bord duquel se trouvent des espèces ou effets autres que ceux visés à l'alinéa <i>a)</i> ou importés ou exportés par courrier;</p> <p><i>e)</i> dans les autres cas, la personne pour le compte de laquelle les espèces ou effets sont importés ou exportés.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Déclarant
Seizure and forfeiture	<p>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.</p>	<p>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.</p>	Saisie et confiscation
Return of seized currency or monetary instruments	<p>(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 <i>Criminal Code</i> or funds for use in the financing of terrorist activities.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(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 <i>Code criminel</i> ou de fonds destinés au financement des activités terroristes.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Mainlevée

Time of forfeiture	<p>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.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>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.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Moment de la confiscation
Review of forfeiture	<p>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 24.1 and 25.</p>	<p>24. La saisie-confiscation d'espèces ou d'effets effectuée 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 24.1 et 25.</p>	Conditions de révision
Corrective measures	<p>24.1 (1) The Minister, or any officer delegated by the President for the purposes of this section, may, within 90 days after a seizure made under subsection 18(1) or an assessment of a penalty referred to in subsection 18(2),</p> <p style="padding-left: 20px;">(a) cancel the seizure, or cancel or refund the penalty, if the Minister is satisfied that there was no contravention; or</p> <p style="padding-left: 20px;">(b) reduce the penalty or refund the excess amount of the penalty collected if there was a contravention but the Minister considers that there was an error with respect to the penalty assessed or collected, and that the penalty should be reduced.</p>	<p>24.1 (1) Le ministre ou l'agent que le président délègue pour l'application du présent article peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie effectuée en vertu du paragraphe 18(1) ou l'établissement de la pénalité réglementaire visée au paragraphe 18(2) :</p> <p style="padding-left: 20px;">a) si le ministre est convaincu qu'aucune infraction n'a été commise, annuler la saisie, ou annuler ou rembourser la pénalité;</p> <p style="padding-left: 20px;">b) s'il y a eu infraction mais que le ministre est d'avis qu'une erreur a été commise concernant la somme établie ou versée et que celle-ci doit être réduite, réduire la pénalité ou rembourser le trop-perçu.</p>	Mesures de redressement
Interest	<p>(2) If an amount is refunded to a person or entity under paragraph (1)(a), the person or entity shall be given interest on that amount at the prescribed rate for the period beginning on the day after the day on which the amount was paid by that person or entity and ending on the day on which it was refunded.</p>	<p>(2) La somme qui est remboursée à une personne ou entité en vertu de l'alinéa (1)a) est majorée des intérêts au taux réglementaire, calculés à compter du lendemain du jour du paiement de la somme par celle-ci jusqu'à celui de son remboursement.</p>	Intérêt
Request for Minister's decision	<p>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 to the Minister in writing or by any other means satisfactory to the Minister.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>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 au moyen d'un avis écrit ou de toute autre manière que celui-ci juge indiquée de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1).</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Demande de révision

If there is no
contraven-
tion

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.

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.

Cas sans
contraven-
tion

If there is a
contraven-
tion

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

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

Cas de
contraven-
tion

(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;

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

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

(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.

c) soit confirmer 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.

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.

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).

Limit on
amount paid

(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.

(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.

Limitation
du montant
versé

Subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, which defines "proceeds of crime" reads as follows:

L'expression « produits de la criminalité » est définie comme suit au paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46 :

Definitions	462.3 (1) ...	462.3 (1) [...]	Définitions
<p>“proceeds of crime” « produits de la criminalité »</p>	<p>“proceeds of crime” means any property, benefit or advantage, within or outside Canada, obtained or derived directly or indirectly as a result of</p> <p>(a) the commission in Canada of a designated offence, or</p> <p>(b) an act or omission anywhere that, if it had occurred in Canada, would have constituted a designated offence.</p>	<p>« produits de la criminalité » Bien, bénéfice ou avantage qui est obtenu ou qui provient, au Canada ou à l’extérieur du Canada, directement ou indirectement :</p> <p>a) soit de la perpétration d’une infraction désignée;</p> <p>b) soit d’un acte ou d’une omission qui, au Canada, aurait constitué une infraction désignée.</p>	<p>« produits de la criminalité » “proceeds of crime”</p>