

T-685-06  
2008 FC 31

T-685-06  
2008 CF 31

**Ahmad Qasem** (*Applicant*)

**Ahmad Qasem** (*demandeur*)

v.

c.

**The Minister of National Revenue** (*Respondent*)

**Le ministre du Revenu national** (*défendeur*)

*INDEXED AS: QASEM v. M.N.R. (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ: QASEM c. M.R.N. (C.F.)*

Federal Court, O'Reilly J.—Toronto, October 9, 2007;  
Ottawa, January 10, 2008.

Cour fédérale, juge O'Reilly — Toronto, 9 octobre 2007;  
Ottawa, 10 janvier 2008.

*Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Judicial review of Minister's delegate's decision confirming forfeiture of money seized from applicant based on suspicion representing proceeds of crime pursuant to Act, s. 18(2) — Request for ministerial review imposing evidentiary burden on applicant, not legal burden on criminal standard of proof beyond reasonable doubt — Minister's delegate thus erred when applied strict form of criminal standard requiring applicant do more than present evidence dispelling reasonable suspicion funds coming from crime — Application allowed.*

*Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a confirmé la confiscation d'une somme d'argent saisie du demandeur parce que l'agent soupçonnait que cet argent constituait un produit de la criminalité en vertu de l'art. 18(2) de la Loi — La demande de révision soumise au ministre impose au demandeur un fardeau de présentation d'éléments de preuve, pas la norme de preuve en vigueur au pénal qui découle de la loi, soit la preuve hors de tout doute raisonnable — Le représentant du ministre a donc commis une erreur lorsqu'il a appliqué une forme stricte de la norme hors de tout doute raisonnable applicable au criminel, obligeant le demandeur à faire plus que présenter une preuve dissipant un soupçon raisonnable selon lequel l'argent provenait d'un crime — Demande accueillie.*

This was an application for judicial review of the Minister's delegate's decision confirming the forfeiture of over \$100 000 seized from the applicant on suspicion that it represented the proceeds of crime pursuant to subsection 18(2) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. The money was seized after the applicant failed to report that he was carrying more than \$10 000 before boarding a plane out of the country, contrary to section 12 of the Act. The Minister's delegate relied on an adjudicator's report stating that the applicant had not provided "enough credible, reliable and independent evidence to establish that no other reasonable explanation [was] possible."

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a confirmé la confiscation d'une somme d'argent de plus de 100 000 \$ saisie du demandeur parce que l'agent soupçonnait que cet argent constituait un produit de la criminalité en vertu du paragraphe 18(2) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. L'argent a été confisqué après que le demandeur a omis de déclarer qu'il transportait plus de 10 000 \$ avant d'embarquer à bord d'un vol qui quittait le pays, en contravention à l'article 12 de la Loi. Le représentant du ministre a invoqué un rapport de l'arbitre qui disposait que le demandeur n'avait pas rapporté « une preuve suffisamment crédible, fiable et indépendante pour établir qu'il n'y [avait] aucune autre explication raisonnable possible ».

*Held*, the application should be allowed.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

Although in *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, the Federal Court stated that the applicant who wishes to dispel a suspicion based on

Bien que la Cour fédérale ait déclaré dans l'affaire *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)* que le demandeur qui souhaite dissiper un

reasonable grounds must adduce evidence which proves beyond a reasonable doubt that there are no reasonable grounds for suspicion, the application of this approach in practice raised some concerns. A request for ministerial review creates an evidentiary burden on the applicant, not a legal burden on the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt. It is important to keep the two burdens distinct. The legal burden under the Act falls on the officials who seek to have the seized funds forfeited. Reliance on the criminal standard may distract decision makers from the real issue, i.e. whether there is a reasonable suspicion that the funds in issue represent the proceeds of crime. The delegate must examine the evidence as a whole, both the evidence supporting a suspicion that the money came from crime, as well as the evidence presented by the person concerned showing that the funds have a legitimate provenance.

Here, the Minister's delegate applied a particularly strict form of the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt. The effect of this approach was to impose on the applicant a standard that was too high. It required the applicant to prove that his explanation of the source of the funds was the only one possible, and imposed a burden to do more than present evidence to dispel a reasonable suspicion that the funds came from crime. There is no basis for that requirement either in the Act or in the case law.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, ss. 12(1) (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 54), 18(1), (2) (as am. *idem*, s. 134), 25 (as am. *idem*, s. 61), 29 (as am. by S.C. 2006, c. 12, s. 15).

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### NOT FOLLOWED:

*Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 63 Admin. L.R. (4th) 161; 2007 FC 208.

##### REFERRED TO:

*Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 427; *Ondre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC

souçon fondé sur l'existence de motifs raisonnables doit produire une preuve qui établit hors de tout doute raisonnable qu'il n'existe aucun motif raisonnable de soupçonner, l'application pratique de cette approche a soulevé certaines préoccupations. La demande de révision soumise au ministre crée un fardeau de présentation d'éléments de preuve qui incombe au demandeur, pas un fardeau qui découle de la loi et qui est fondé sur la norme de preuve en vigueur au pénal, soit la preuve hors de tout doute raisonnable. Il est important de faire la part des choses. C'est à l'agent qui cherche à faire confisquer l'argent saisi que la Loi impose le fardeau de la preuve. L'accent mis sur la norme de preuve en vigueur au pénal peut détourner l'attention du représentant du ministre de la décision qu'il doit réellement prendre, c'est-à-dire décider s'il existe un soupçon raisonnable selon lequel l'argent est le fruit d'activités criminelles. Le représentant doit évaluer la preuve dans son ensemble, autant la preuve étayant le soupçon que l'argent provient du crime que la preuve produite par l'intéressé tendant à établir l'origine légitime de l'argent.

En l'espèce, le représentant du ministre a appliqué une forme particulièrement stricte de la norme hors de tout doute raisonnable applicable au criminel. Cette approche a eu pour effet d'imposer au demandeur une norme trop exigeante. Il était exigé du demandeur qu'il prouve que son explication quant à l'origine de l'argent soit la seule possible et lui imposait un fardeau qui l'obligeait à faire plus que présenter une preuve dissipant un soupçon raisonnable selon lequel l'argent provenait d'un crime. Rien dans la Loi ou la jurisprudence ne justifie une telle exigence.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 12(1) (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 54), 18(1), (2) (mod., *idem*, art. 134), 25 (mod., *idem*, art. 61), 29 (mod. par L.C. 2006, ch. 12, art. 15).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION NON SUIVIE :

*Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 208.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 427; *Ondre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection*

454; *Hamam v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 691; *Yusufov v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 453; *Majeed v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 1082; *R. v. Lifchus*, [1997] 3 S.C.R. 320; (1997), 150 D.L.R. (4th) 733; [1997] 10 W.W.R. 570; 118 Man. R. (2d) 218; 118 C.C.C. (3d) 1; 9 C.R. (5th) 1; 216 N.R. 215; *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860; (1977), 74 D.L.R. (3d) 731; 34 C.C.C. (2d) 18; 37 C.R.N.S. 1; 14 N.R. 181.

*civile*, 2007 CF 454; *Hamam c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 691; *Yusufov c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 453; *Majeed c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1082; *R. c. Lifchus*, [1997] 3 R.C.S. 320; *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860.

## AUTHORS CITED

Ferguson, Gerry *et al. Canadian Criminal Jury Instructions: CRIMJI*, 4th ed., Vol. 1. Vancouver: Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2005.  
Watt, David. *Ontario Specimen Jury Instructions (Criminal)*. Toronto: Thomson Carswell, 2003.

APPLICATION for judicial review of the Minister's delegate's decision confirming the forfeiture of money seized under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* on suspicion that it represented the proceeds of crime. Application allowed.

## APPEARANCES:

*Ahmad N. Baksh* for applicant.  
*Marie A. Crowley* for respondent.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Ahmad Baksh*, Toronto, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

[1] O'REILLY J.: In 2003, Mr. Ahmad Qasem presented himself at Pearson International Airport to board a flight for Amsterdam with a final destination of Amman, Jordan. In the jetway, just as he was about to board the plane, he was stopped by an inspector who was assisted by a dog trained to detect currency. A customs officer asked Mr. Qasem a series of questions

## DOCTRINE CITÉE

Ferguson, Gerry *et al. Canadian Criminal Jury Instructions: CRIMJI*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 1. Vancouver : Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2005.  
Watt, David. *Ontario Specimen Jury Instructions (Criminal)*. Toronto: Thomson Carswell, 2003.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a confirmé la confiscation d'une somme d'argent saisie en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* parce que l'agent soupçonnait que cet argent constituait un produit de la criminalité. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Ahmad N. Baksh* pour le demandeur.  
*Marie A. Crowley* pour le défendeur.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Ahmad Baksh*, Toronto, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par*

[1] LE JUGE O'REILLY : En 2003, M. Ahmad Qasem s'est présenté à l'Aéroport international Pearson pour embarquer à bord d'un vol à destination d'Amsterdam, dans le but de se rendre à Amman, en Jordanie. Sur la passerelle d'embarquement, alors qu'il allait monter à bord de l'avion, il a été interpellé par un inspecteur, qui était assisté d'un chien entraîné à détecter les billets de

and, in due course, it came to light that Mr. Qasem had over \$100 000 in cash in his pockets and carry-on bag. Mr. Qasem had not reported the fact that he was taking a large amount of currency out of Canada, as he was obliged to do under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, subsection 12(1) [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 54] (see attached Annex for relevant statutory provisions). As a result, his money was seized on suspicion that it represented the proceeds of crime. Mr. Qasem asked the Minister of National Revenue to review that decision. The Minister's delegate confirmed that the money should be forfeited. Mr. Qasem argues that the delegate erred and asks me to overturn his decision.

[2] I agree that the delegate erred and must, therefore, allow this application for judicial review.

### I. Issues

1. Did the delegate err in imposing a burden and standard of proof on Mr. Qasem that was too high?

2. Was the delegate's decision reasonable?

[3] In light of my conclusion on the first issue, I decline to address the second.

### II. Analysis

Did the delegate err in imposing a burden and standard of proof on Mr. Qasem that was too high?

#### 1. Factual Background

[4] The customs officer asked Mr. Qasem if he could speak English. He said, "Not so good." The officer then asked him if he had more than \$10 000 with him. The officer showed Mr. Qasem some money to help him understand what was being asked. Mr. Qasem

banque. Un agent des douanes a posé à M. Qasem une série de questions et, finalement l'on s'est rendu compte que M. Qasem possédait plus de 100 000 \$ en espèces dans ses poches et dans son bagage à main. M. Qasem n'avait pas déclaré qu'il exportait du Canada une grosse somme d'argent en espèces, comme il était tenu de le faire aux termes du paragraphe 12(1) [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 54] de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (voir l'annexe ci-jointe pour les dispositions pertinentes de la Loi). En conséquence, son argent a été saisi car l'on soupçonnait qu'il s'agissait d'un produit de la criminalité. M. Qasem a demandé au ministre du Revenu national de revoir cette décision. Le représentant du ministre a confirmé que l'argent devait être confisqué. M. Qasem soutient que le représentant a commis une erreur et me demande d'annuler sa décision.

[2] Je conviens que le représentant du ministre a commis une erreur et je dois donc accueillir la présente demande de contrôle judiciaire.

### I. Les questions en litige

1. Le représentant a-t-il commis une erreur en imposant à M. Qasem un fardeau de la preuve trop lourd et une norme de preuve trop exigeante?

2. La décision du représentant était-elle raisonnable?

[3] Compte tenu de la conclusion que j'ai tirée quant à la première question, je choisis de ne pas répondre à la seconde.

### II. Analyse

Le représentant a-t-il commis une erreur en imposant à M. Qasem un fardeau de la preuve trop lourd et une norme de preuve trop exigeante?

#### 1. Les faits

[4] L'agent des douanes a demandé à M. Qasem s'il parlait anglais. Celui-ci a répondu : [TRADUCTION] « Pas très bien ». L'agent lui a ensuite demandé s'il avait plus de 10 000 \$ sur lui. L'agent a montré de l'argent à M. Qasem pour l'aider à comprendre ce qu'on lui

replied that he had \$5 000. The officer asked to see it. Mr. Qasem produced from his front trouser pocket a bundle of bills that the officer believed to contain more than \$5 000. The officer took Mr. Qasem to another location in the airport where the bundle was counted. It contained \$10 000. Mr. Qasem was then asked if he had any more money on him. He said no. The officer asked him to empty another pocket. Mr. Qasem produced another bundle of bills containing \$10 000. The officer asked him if he had any more. He said no. The officer asked Mr. Qasem to empty his shirt pocket, which yielded another wad of bills containing a mixture of Canadian and United States currency. The officer then examined Mr. Qasem's carry-on bag, which he found to contain nine bundles of money held together with elastic bands. Mr. Qasem was escorted to a search room where the money could be counted. An Arabic-speaking officer was asked to join them to help interpret.

[5] When all the money was counted, it added up to \$100 200.

[6] At Mr. Qasem's request, the officer contacted Mr. Qasem's son, who explained that the money was intended to be used to buy land on the West Bank (not Jordan). It was necessary to carry cash because there were no banks in the area. Cash transactions are commonplace there.

[7] Because Mr. Qasem had failed to comply with subsection 12(1) of the Act by not declaring that he was carrying such a large amount of cash, and because the officer suspected that it represented the proceeds of crime, the money was seized and forfeited under subsections 18(1) and (2) [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 134] of the Act.

[8] In his written report, the officer noted the following circumstances justifying his decision:

- a large amount of money was involved;
- Mr. Qasem initially denied possessing it;

demandait. M. Qasem a répondu qu'il avait 5 000 \$. L'agent a demandé à voir l'argent. M. Qasem a sorti de la poche avant de son pantalon une liasse de billets dont la valeur, selon ce que croyait l'agent, dépassait 5 000 \$. L'agent a emmené M. Qasem ailleurs dans l'aéroport pour que l'argent soit compté. La liasse de billets comptait 10 000 \$. On a alors demandé à M. Qasem s'il avait d'autres espèces sur lui. Il a répondu par la négative. L'agent lui a alors demandé de vider une autre poche. M. Qasem en a sorti une autre liasse de billets valant 10 000 \$. L'agent lui a demandé s'il lui en restait. Il a répondu par la négative. L'agent a demandé à M. Qasem de vider la poche de sa chemise, d'où ce dernier a sorti une autre liasse de billets contenant à la fois des dollars canadiens et des dollars américains. L'agent a ensuite examiné le bagage à main de M. Qasem, ce qui lui a permis de trouver neuf liasses de billets retenus ensemble par des élastiques. L'agent a escorté M. Qasem jusque dans une salle de fouille où l'argent a pu être compté. Un agent parlant l'arabe les a accompagnés pour servir d'interprète.

[5] Le montant des espèces, après qu'elles eurent été comptées, s'élevait à 100 200 \$.

[6] À la demande de M. Qasem, l'agent a communiqué avec le fils de M. Qasem, qui a expliqué que l'argent devait servir à acheter un terrain en Cisjordanie (et non en Jordanie). Il était nécessaire de transporter des espèces, car il n'y a pas de banque dans la région. Les transactions en espèces sont choses courantes là-bas.

[7] Parce que M. Qasem ne s'était pas conformé au paragraphe 12(1) de la Loi en ne déclarant pas qu'il transportait un tel montant d'argent, et parce que l'agent soupçonnait que cet argent constituait un produit de la criminalité, l'argent a été saisi et confisqué en vertu des paragraphes 18(1) et (2) [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 134] de la Loi.

[8] Dans son rapport écrit, l'agent a signalé les faits suivants à l'appui de sa décision :

- un montant d'argent important était en cause;
- M. Qasem a d'abord nié l'avoir en sa possession;

- the money did not belong to Mr. Qasem;
  - Mr. Qasem had no personal income;
  - Mr. Qasem had no documents to confirm that the funds were legitimately acquired or what their purpose was;
  - Mr. Qasem had no travel documents confirming that his final destination was the West Bank;
  - the bills were secured by elastic bands, which is consistent with money laundering practices;
  - Mr. Qasem possessed bank deposits for the Islamic International Arab Bank;
  - Mr. Qasem possessed multiple sets of identification;
  - Mr. Qasem's two passports (one Canadian, one Palestinian) had different birth dates and spellings of his name.
- l'argent n'appartenait pas à M. Qasem;
  - M. Qasem n'avait aucun revenu personnel;
  - M. Qasem ne possédait aucun document confirmant que l'argent avait été acquis légitimement ou à quoi il devait servir;
  - M. Qasem ne possédait aucun document de voyage prouvant que sa destination finale était la Cisjordanie;
  - les billets étaient retenus par des élastiques, ce qui est une pratique utilisée dans le blanchiment d'argent;
  - M. Qasem possédait des dépôts bancaires pour l'Islamic International Arab Bank;
  - M. Qasem possédait plusieurs ensembles de pièces d'identité;
  - Les deux passeports de M. Qasem (un passeport canadien et un passeport palestinien) comportaient des dates de naissance différentes et son nom était orthographié différemment.

[9] Mr. Qasem asked to have the officer's decision reviewed by the Minister. He was invited to submit further evidence and did so. Mr. Qasem's son explained that \$98 000 came from the repayment of a loan that he had made to the family business. He produced statements showing transactions on the company account that he said were for the purpose of the loan repayment. He was asked for additional corroborating documents but was only able to produce a copy of the loan agreement.

[10] Customs officials also supplied further evidence for the Minister's delegate to consider. In particular, officials described money launderers' techniques for bundling money as compared to the practices of legitimate financial institutions. Further, they questioned whether one could use Canadian dollars to purchase property in a foreign country.

[9] M. Qasem a demandé au ministre de réviser la décision de l'agent. Il a été invité à produire d'autres éléments de preuve, ce qu'il a fait. Le fils de M. Qasem a expliqué que 98 000 \$ provenaient du remboursement d'un prêt qu'il avait fait à l'entreprise familiale. Il a produit les relevés du compte de l'entreprise montrant les transactions qui, selon ce qu'il prétend, ont servi à rembourser le prêt. On lui a demandé de présenter d'autres documents justificatifs, mais il n'a pu produire qu'une copie du contrat de prêt.

[10] Les agents d'immigration ont également présenté d'autres éléments de preuve au représentant du ministre. Plus précisément, les agents ont exposé les techniques utilisées par les blanchisseurs d'argent pour mettre des billets de banque en liasse, qui diffèrent des pratiques des établissements financiers légitimes. En outre, ils ont émis des doutes quant au fait que des dollars canadiens puissent être utilisés pour l'achat de biens dans un pays étranger.

[11] The Minister's delegate confirmed that Mr. Qasem had violated subsection 12(1) of the Act by failing to declare that he was carrying more than \$10 000 in cash. Accordingly, the money he was carrying was lawfully subject to seizure under subsection 18(1) of the Act. The delegate went on to explain that the money would continue to be forfeited as suspected proceeds of crime because:

- the amount (\$100 200) was a very large sum to be transporting to another country, considering the risks of theft and loss; and
- Mr. Qasem had provided insufficient evidence to confirm his assertion that the money represented proceeds from the sale of a business.

[12] The delegate also had before him the opinion of an adjudicator, who had reviewed all of the evidence and advanced a recommended outcome on the review. The adjudicator's reasons are considered to form part of the delegate's decision (*Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 427). The following passage formed a key part of the adjudicator's analysis:

Where there is a failure to report, the claimant must establish by reliable proof that the reasons for suspicion are groundless, namely that the suspicion of proceeds of crime is without reason. It is my opinion that the claimant has not provided in sufficient detail and with enough credible, reliable and independent evidence to establish that no other reasonable explanation is possible. [Emphasis added.]

[13] The delegate authorized the return of \$5 000 to Mr. Qasem, as he had initially told the officer that this was the amount he was carrying. The rest was forfeited.

## 2. Burden and Standard of Proof

[14] The Minister's delegate must determine whether the evidence discloses reasonable grounds to suspect that the funds in issue represent the proceeds of crime: *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 63 Admin. L.R. (4th)

[11] Le représentant du ministre a confirmé que M. Qasem avait contrevenu au paragraphe 12(1) de la Loi en ne déclarant pas qu'il était en possession de plus de 10 000 \$ en espèces. Par conséquent, l'argent qu'il transportait avait été légalement saisi en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi. Le représentant a ensuite expliqué que l'argent demeurerait confisqué à titre de produit de la criminalité présumé parce que :

- le montant (100 200 \$) constituait une somme très importante à emporter dans un autre pays, compte tenu des risques de vol ou de perte;
- M. Qasem n'avait pas produit de preuves suffisantes confirmant son affirmation selon laquelle l'argent constituait le produit de la vente d'une entreprise.

[12] Le représentant disposait également de l'avis d'un arbitre, qui avait examiné l'ensemble de la preuve et qui avait formulé une recommandation à la suite de son examen. Les motifs de l'arbitre sont considérés comme faisant partie de la décision du représentant (*Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 427). Le passage suivant constitue un élément clé de l'analyse de l'arbitre :

[TRADUCTION] Lorsqu'il y a omission de déclarer, le demandeur doit établir au moyen de preuves fiables que les motifs à l'origine du soupçon sont sans fondement, c'est-à-dire que le soupçon selon lequel il s'agit d'un produit de la criminalité n'a pas lieu d'être. Je suis d'avis que le demandeur n'a pas fourni suffisamment de précisions et n'a pas rapporté une preuve suffisamment crédible, fiable et indépendante pour établir qu'il n'y a aucune autre explication raisonnable possible. [Non souligné dans l'original.]

[13] Le représentant a autorisé que 5 000 \$ soient rendus à M. Qasem, car il s'agissait de la somme qu'il avait initialement déclarée à l'agent. Le reste a été confisqué.

## 2. Le fardeau de la preuve et norme de preuve

[14] Le représentant du ministre doit décider si la preuve révèle des motifs raisonnables de soupçonner que l'argent en question est un produit de la criminalité : *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 208. À toutes fins

161 (F.C.). In effect, then, the delegate must determine whether there is reliable and objective evidence to support that suspicion.

[15] Mr. Qasem argues that the delegate imposed on him a burden and standard of proof that, in effect, is impossible to meet and unwarranted by the governing legislation. The leading case on this issue is *Sellathurai*, above. There, Justice Sandra Simpson stated, at paragraphs 72-73:

With regard to the burden of proof on an applicant who wishes to dispel a suspicion based on reasonable grounds, it is my view that such an applicant must adduce evidence which proves beyond a reasonable doubt that there are no reasonable grounds for suspicion. Only in such circumstances will the evidence be sufficient to displace a reasonable suspicion.

I have reached this conclusion because, if a Minister's Delegate were only satisfied on the balance of probabilities that there were no reasonable grounds for suspicion, it would still be open to him to suspect that forfeited currency was proceeds of crime. The civil standard of proof does not free the mind from all reasonable doubt and, if reasonable doubt exists, suspicion survives.

[16] This approach has been followed in numerous other decisions of the Federal Court: *Ondre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 454; *Hamam v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 691; *Yusufov v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 453; *Majeed v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 1082.

[17] I accept the logic and symmetry of Justice Simpson's approach — a reasonable suspicion that funds represent the proceeds of crime can be displaced only by evidence that is sufficiently cogent to put the legitimate source of the funds beyond reasonable doubt. However, I have concerns about the application of this approach in practice, both in general terms and in the case before me.

pratiques, le représentant doit alors décider s'il existe une preuve fiable et objective à l'appui du soupçon.

[15] M. Qasem soutient que le délégué lui a imposé un fardeau de la preuve ou une norme de preuve dont il était en fait impossible de s'acquitter et qui n'étaient pas justifiés aux termes de la loi applicable. La décision de principe à cet égard est la décision *Sellathurai*, précitée. Dans celle-ci, la juge Sandra Simpson a fait les observations suivantes, aux paragraphes 72 et 73 :

En ce qui concerne la charge de preuve qui incombe à un demandeur qui souhaite dissiper un soupçon fondé sur l'existence de motifs raisonnables, je suis d'avis que ce demandeur doit produire une preuve qui établit hors de tout doute raisonnable qu'il n'existe aucun motif raisonnable de soupçonner. Ce n'est que dans de telles circonstances que la preuve pourra faire disparaître un soupçon raisonnable.

Je suis arrivée à cette conclusion parce que, si un représentant du ministre était convaincu selon la prépondérance des probabilités seulement qu'il n'y a aucun motif raisonnable de soupçonner, il pourrait quand même soupçonner que les espèces confisquées sont des produits de la criminalité. La norme de preuve civile n'efface pas tout doute raisonnable de l'esprit et, si un doute raisonnable existe, le soupçon subsiste.

[16] Cette approche a été suivie dans de nombreuses autres décisions de la Cour fédérale : *Ondre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 454; *Hamam c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 691; *Yusufov c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 453; *Majeed c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1082.

[17] J'accepte la logique et la symétrie de l'approche énoncée par la juge Simpson : un soupçon raisonnable selon lequel l'argent constitue un produit de la criminalité ne peut être dissipé que par une preuve suffisamment convaincante pour établir hors de tout doute raisonnable la licéité de l'origine de l'argent. Cependant, je nourris certaines réserves quant à l'application pratique de cette approche, tant en général que dans l'affaire dont je suis saisi.



[18] First, I believe it would be wrong to insist that there is a legal burden of proof on the person whose funds were seized to produce evidence beyond a reasonable doubt that the funds were not generated from criminal activity. As I interpret the scheme of the Act, the person concerned can simply ask for a ministerial review of the decision of the customs officer on the issues of non-compliance with the Act and the disposition of the seized funds (sections 25 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 61] and 29 [as am. by S.C. 2006, c. 12, s. 15]). The review amounts to a fresh assessment of the evidence. A request for a review does not, in itself, create a legal burden and certainly not one on the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt. As a practical matter, of course, if the person cannot marshal enough evidence to negate a reasonable suspicion, he or she will fail to persuade the delegate to return the seized funds. But that reality reflects an evidentiary burden, not a legal one, and it is important to keep the two distinct. If a party fails to discharge a legal burden, the decision maker must, as a matter of law, decide against him or her. If a party fails to discharge an evidentiary burden, he or she simply takes the risk that the decision maker may make a finding against him or her.

[19] It appears to me, in fact, that the legal burden under the Act falls on the officials who seek to have the seized funds forfeited. Under subsection 18(2), an officer has a duty to return the seized funds, less a penalty, unless he or she has reasonable grounds to suspect that they represent the proceeds of crime. This provision creates a presumption that most of the funds will normally be returned to the person from whom they were seized unless there is good reason to suspect that they were derived from criminal activity. It suggests that officials must prove the presence of those reasonable grounds in order to justify retaining the funds. The same burden and standard of proof would appear to apply equally in respect of proceedings before a Minister's delegate (under sections 25 and 29).

[18] En premier lieu, je crois qu'il serait erroné de soutenir que, en vertu de la loi, le saisi a le fardeau de prouver hors de tout doute raisonnable que l'argent n'est pas le fruit d'une activité criminelle. Si je comprends bien l'esprit de la Loi, le saisi peut simplement demander au ministre de réviser la décision rendue par l'agent des douanes sur les questions relatives au non-respect de la Loi et à ce qu'on a décidé de faire avec l'argent saisi (articles 25 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 61] et 29 [mod. par L.C. 2006, ch. 12, art. 15]). La révision constitue une nouvelle évaluation de la preuve. La demande de révision en soi ne crée pas un fardeau qui serait déterminé par la loi et n'impose certainement pas la norme de preuve en vigueur au pénal, qui est la preuve hors de tout doute raisonnable. Concrètement, bien sûr, si l'intéressé ne parvient pas à rassembler une preuve suffisante pour réfuter le soupçon raisonnable, il ne réussira pas à convaincre le représentant de rendre l'argent saisi. Mais il s'agit là d'un fardeau de présentation d'éléments de preuve, et non d'un fardeau de la preuve qui découle de la loi; il est important de faire la part des choses. Si la partie ne parvient pas à s'acquitter du fardeau de la preuve que la loi lui impose, le décideur, en droit, est tenu de se prononcer contre elle. Si la partie ne s'acquitte pas de son fardeau de présentation de la preuve, elle prend tout simplement le risque que le décideur se prononce contre elle.

[19] En fait, selon moi, c'est à l'agent qui cherche à faire confisquer l'argent saisi que la Loi impose le fardeau de la preuve. Selon le paragraphe 18(2), l'agent a l'obligation de restituer l'argent saisi, déduction faite d'une pénalité, sauf s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'il s'agit d'un produit de la criminalité. Cette disposition crée une présomption voulant que la plupart de l'argent soit normalement restitué au saisi à moins qu'il n'existe un motif raisonnable de soupçonner que l'argent est le fruit d'activités criminelles. Cela donne à entendre que, pour justifier la saisie, l'agent doit prouver l'existence de ces motifs raisonnables. Il semble que le même fardeau de la preuve et la même norme de preuve incomberaient également au représentant du ministre dans le cadre de la procédure devant lui (conformément aux articles 25 et 29).

[20] Second, I believe that an emphasis on this evidentiary burden may distract the delegate from the actual determination that must be made; that is, whether there is reliable and objective evidence supporting a suspicion that the funds were generated from criminal activities. If the delegate focuses unduly on the evidence produced by the person concerned and measures it against the standard of “proof beyond a reasonable doubt,” he or she may lose sight of the real issue. In fact, a reasonable doubt about the origins of the funds may not amount to the same thing as a reasonable suspicion that the funds come from crime. The delegate must evaluate the evidence as a whole, both the evidence supporting a suspicion that the money came from crime, as well as the evidence presented by the person concerned showing that the funds have a legitimate provenance. The Act creates a low standard for seizing what may be a very large sum of money, possibly representing a person’s entire life savings. The evidentiary standard for these seizures (“reasonable suspicion”) is even lower than the threshold that applies to searches for evidence of crime (“reasonable grounds to believe”). While I accept and respect Parliament’s intentions and the overarching purposes of the Act, I see no reason to make the scheme more onerous than it already is by imposing an excessive standard of proof on the person whose funds have been seized.

[21] Third, reliance on the language of the criminal law is not particularly helpful in this context. The standard of “proof beyond a reasonable doubt” is notoriously difficult to describe and explain, as the Supreme Court of Canada has repeatedly stated (see, e.g., *R. v. Lifchus*, [1997] 3 S.C.R. 320). Accordingly, the Supreme Court has urged trial judges to take great care in charging juries on the meaning of proof beyond a reasonable doubt in order to reduce the likelihood of wrongful convictions. I am doubtful whether it helps those who must make decisions under the Act to try to apply the criminal standard of proof, instead of simply determining whether a reasonable suspicion exists.

[20] En deuxième lieu, je crois que l’accent mis sur ce fardeau de présentation d’éléments de preuve peut détourner l’attention du représentant de la décision qu’il doit réellement prendre, c’est-à-dire décider s’il existe une preuve fiable et objective étayant le soupçon selon lequel l’argent est le fruit d’activités criminelles. Si le représentant insiste trop sur la preuve présentée par l’intéressé et l’évalue à l’aune de la « preuve hors de tout doute raisonnable », il risque de perdre de vue la véritable question en litige. En fait, un doute raisonnable concernant l’origine de l’argent peut ne pas équivaloir à un soupçon raisonnable que l’argent provient du crime. Le représentant doit évaluer la preuve dans son ensemble, autant la preuve étayant le soupçon que l’argent provient du crime que la preuve produite par l’intéressé tendant à établir l’origine légitime de l’argent. La Loi prescrit une norme peu élevée pour la saisie d’un montant d’argent possiblement très important qui constitue peut-être les économies de toute une vie. La norme de preuve pour ces saisies (« motifs raisonnables de soupçonner ») est encore moins exigeante que celle applicable aux fouilles visant à relever les éléments de preuve d’un crime (« motifs raisonnables de croire »). Bien que je reconnaisse et respecte l’intention du législateur et l’objet général de la Loi, je ne vois aucune raison d’en rendre l’application plus dure qu’elle ne l’est déjà, en imposant une norme de preuve excessive au saisi.

[21] En troisième lieu, il n’est pas particulièrement utile en l’espèce de s’appuyer sur la langue du droit pénal. Il est bien connu que la norme de la « preuve hors de tout doute raisonnable » est difficile à définir et à expliquer, comme l’a affirmé plus d’une fois la Cour suprême du Canada (voir, par exemple l’arrêt, *R. c. Lifchus*, [1997] 3 R.C.S. 320). Par conséquent, la Cour suprême a instamment invité le juge qui préside le procès pénal devant jury à faire particulièrement attention quand il lui explique la signification de « preuve hors de tout doute raisonnable » afin de réduire les possibilités de déclarations de culpabilité injustifiées. Je ne suis pas convaincu qu’il soit utile à ceux qui doivent prendre des décisions en vertu de la Loi de tenter d’appliquer la norme de preuve en vigueur au pénal plutôt que de simplement juger s’il existe un soupçon raisonnable.

[22] To my mind, these concerns arise on the facts of this case. As mentioned, the adjudicator concluded (and the delegate appears to have accepted) that Mr. Qasem had “not provided in sufficient detail and with enough credible, reliable and independent evidence to establish that no other reasonable explanation is possible.” This language is actually a particularly strict form of the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt that is sometimes used where the Crown’s case is made up entirely of circumstantial evidence. It cautions jurors to use extreme care before convicting on the strength of circumstantial evidence alone (see, e.g., *Canadian Criminal Jury Instructions: CRIMJI*, 4th ed., Vol. 1, Vancouver: Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2005, at section 4.15, paragraph 3; *Ontario Specimen Jury Instructions (Criminal)*, Toronto: Thomson Carswell, 2002, at Final 18, footnote 1 [page 110]). It is no longer strictly required in criminal cases (see *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860).

[23] I agree with Mr. Qasem that the effect of this approach was to impose on him a burden and standard of proof that was too high. The standard applied by the adjudicator was even more demanding than the usual criminal standard which, as I have already explained, is of questionable value in this context. In effect, it required Mr. Qasem to prove that his explanation of the source of the funds was the only one possible. This approach imposed a burden on Mr. Qasem to do more than present evidence to dispel a reasonable suspicion that the funds came from crime. I see no basis for that requirement either in the Act or in the cases cited above.

[24] Further, it seems to me that the adjudicator’s approach was to place undue emphasis on Mr. Qasem’s inability to show that his was the only possible explanation for the source of the funds, rather than focusing on the question whether there was a reasonable suspicion that the money came from crime. A decision maker could find that the person’s explanation for the source of the funds was not the only one possible and

[22] Dans mon esprit, l’espèce soulève ces réserves. Comme je l’ai mentionné, l’arbitre a conclu (et le représentant semble l’avoir accepté) que M. Qasem n’a [TRADUCTION] « pas fourni suffisamment de précisions et n’a pas rapporté une preuve suffisamment crédible, fiable et indépendante pour établir qu’il n’y a aucune autre explication raisonnable possible ». Les termes choisis expriment en fait sous une forme particulièrement stricte la norme de la preuve hors de tout doute raisonnable applicable au criminel, forme parfois utilisée quand la preuve de la Couronne est entièrement indirecte. Cette formulation incite les jurés à exercer la plus grande prudence avant de déclarer coupable l’accusé uniquement sur la base d’une preuve indirecte (voir, par exemple, *Canadian Criminal Jury Instructions : CRIMJI*, 4<sup>e</sup> éd., vol. 1, Vancouver : Continuing Legal Education Society of British Columbia, 2005, à la section 4.15, paragraphe 3; *Ontario Specimen Jury Instructions (Criminal)*, Toronto : Thomson Carswell, 2002, section Final 18, note de bas de page 1 [page 110]). Elle n’est plus strictement exigée dans les affaires pénales (voir *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860).

[23] Je conviens avec M. Qasem que cette approche a eu pour effet de lui imposer un fardeau de la preuve trop lourd et une norme de preuve trop exigeante. La norme suivie par l’arbitre était encore plus exigeante que la norme habituelle en droit pénal, norme dont la valeur, comme je l’ai déjà expliqué, est douteuse en l’espèce. En fait, il était exigé de M. Qasem qu’il prouve que son explication quant à l’origine de l’argent soit la seule possible. Le fardeau ainsi imposé à M. Qasem l’obligeait à faire plus que présenter une preuve dissipant un soupçon raisonnable voulant que l’argent provînt d’un crime. Je ne vois rien dans la Loi ou dans la jurisprudence citée précédemment qui justifie une telle exigence.

[24] En outre, il me semble que, dans son approche, l’arbitre a insisté de manière injustifiée sur l’incapacité de M. Qasem à montrer que son explication quant à la source de l’argent était la seule possible, alors qu’il aurait dû se concentrer sur la question de savoir s’il existait un soupçon raisonnable que l’argent provenait d’un crime. Le décideur pourrait conclure que l’explication de l’intéressé quant à la source de l’argent

still conclude that the evidence as a whole does not support a reasonable suspicion that the money came from crime. The two are not mutually exclusive. This differs from the criminal context where, if the Crown fails to discharge its burden of proof, there will, by definition, be a reasonable doubt about the accused's guilt. Again, this suggests to me that reliance on the language and requirements of the criminal law is not apt in this context.

### 3. Conclusion

[25] Based on the foregoing, I find that the delegate made an error of law in imposing a burden and standard of proof on Mr. Qasem that was too high. Further, I have general concerns about the use of the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt in this context. Reliance on that standard may distract decision makers from the real issue — whether there is a reasonable suspicion that the funds in issue represent the proceeds of crime.

[26] While I see that there was evidence before the delegate that could have satisfied the reasonable suspicion standard in any case, I believe it would be prudent to send the matter back to another delegate for reconsideration. It is not clear to me that the conclusion of the delegate would inevitably have been the same if the error of law had not been made. The matter should be reconsidered by a different delegate in keeping with these reasons. The application for judicial review is allowed, with costs.

### JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT IS that

1. The application for judicial review is allowed, with costs.
2. The matter should be reconsidered by a different delegate of the Minister.

n'est pas la seule possible, mais conclure néanmoins que l'ensemble de la preuve n'établit pas l'existence d'un soupçon raisonnable voulant que l'argent soit un produit de la criminalité. Les deux conclusions ne s'excluent pas mutuellement. En cela, le procès pénal est différent, car si la Couronne ne s'acquitte pas du fardeau de la preuve qui lui incombe, il subsiste, par définition, un doute raisonnable quant à la culpabilité de l'accusé. Là encore, cela me donne à penser que le recours à la langue et aux exigences du droit pénal n'est pas judicieux en l'espèce.

### 3. Conclusion

[25] Compte tenu de ce qui précède, je conclus que le représentant a commis une erreur de droit en imposant un fardeau de la preuve trop lourd et une norme de preuve trop exigeante à M. Qasem. En outre, je nourris certaines réserves en général quant aux recours, dans le genre d'affaires à la norme de la preuve hors de tout doute raisonnable suivie en droit pénal. Suivre sur cette norme peut détourner l'attention du décideur de la véritable question : savoir s'il existe un soupçon raisonnable que l'argent en question constitue un produit de la criminalité.

[26] Bien que je constate que le représentant disposait de preuves qui pourraient satisfaire à la norme du soupçon raisonnable de toute façon, je crois qu'il serait prudent de renvoyer l'affaire à un autre représentant pour nouvel examen. Il n'est pas manifeste que la conclusion du représentant aurait été inévitablement la même s'il n'avait pas commis d'erreur de droit. L'affaire doit être examinée à nouveau par un autre représentant qui tiendra compte des présents motifs. La demande de contrôle judiciaire sera accueillie, avec dépens.

### JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, avec dépens.
2. L'affaire doit être examinée de nouveau par un autre représentant du ministre.

## Annex

*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17.*

**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.

...

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

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

...

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

...

**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;

## Annexe

*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17.*

**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.

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

(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.

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).