

A-148-07  
2008 FCA 255

A-148-07  
2008 CAF 255

**Gowrkumaran Sellathurai** (*Appellant*)

**Gowrkumaran Sellathurai** (*appelant*)

v.

c.

**Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (Solicitor General of Canada)**  
(*Respondent*)

**Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (Solliciteur général du Canada)** (*intimé*)

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

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

Federal Court of Appeal, Nadon, Pelletier and Ryer J.J.A.—Toronto, June 17; Ottawa, September 9, 2008.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Pelletier et Ryer, J.C.A.—Toronto, 17 juin; Ottawa, 9 septembre 2008.

*Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Appeal from Federal Court decision dismissing application for judicial review of Minister's delegate's decision declining to return undeclared currency seized by customs officer — Act, s. 12 requiring all persons entering or leaving Canada with more than prescribed amount of currency to report amount to nearest customs office upon arriving in or leaving Canada — Act, s. 18 authorizing seizure in event of breach of s. 12 — No terms of release offered pursuant to Act, s. 18(2), as reasonable grounds at time of seizure to suspect funds proceeds of crime within meaning of Criminal Code, s. 462.3(1), or used in funding terrorism — Ministerial review of customs officer's decision finding evidence as to origin of funds neither verifiable nor supporting legitimacy of seized currency — Per Pelletier J.A. (Nadon J.A. concurring): Once breach of Act, s. 12 confirmed by Minister, only issue remaining for Act., s. 29 decision, whether Minister persuaded to grant relief from forfeiture — Must be satisfied seized funds not proceeds of crime — Minister mischaracterizing nature of problem — Decision, affidavit suggesting Minister considering grounds for suspicion identified by customs officer, deciding whether grounds still legitimate — Applications Judge thus concluding Minister adopted test imposed on customs officer by Act, s. 18(2) — Affidavit inappropriate and without weight, as impermissibly improving upon reasons given — Minister's decision under Act, s. 29, reviewable on standard of reasonableness — Not unreasonable for Minister to decline to accept unverifiable evidence at face value — Appeal dismissed — Per Ryer J.A. (concurring): Minister's delegate adopting reasonable grounds to suspect test in Act, s. 18(2) — As credible, objectively ascertainable evidence sought as basis upon which to ground s. 29(1) decision, Minister's delegate correctly understanding appropriate legal standard underpinning s. 18(2) test — Reasonable inference criminality reasonably suspected of*

*Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a refusé de remettre des espèces non déclarées saisies par une agente des douanes — L'art. 12 de la Loi oblige toute personne qui arrive au Canada ou qui quitte le pays en ayant en sa possession des espèces d'une valeur supérieure au montant réglementaire à déclarer cette somme au bureau des douanes le plus près à son arrivée au Canada ou à son départ du Canada — L'art. 18 de la Loi autorise la saisie en cas de contravention à l'art. 12 — Aucune condition pour la restitution n'a été fixée en vertu de l'art. 18(2) de la Loi parce qu'il existait au moment de la saisie des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agissait de produits de la criminalité au sens de l'art. 462.3(1) du Code criminel ou de fonds destinés au financement d'activités terroristes — Il appert de l'examen ministériel de la décision de l'agente des douanes que la preuve produite quant à la provenance des espèces ne pouvait pas être vérifiée et n'était pas la provenance légitime des espèces saisies — Le juge Pelletier, J.C.A. (le juge Nadon, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : Dès lors que la contravention à l'art. 12 de la Loi est confirmée par le ministre, la seule question qu'il reste à trancher pour l'application de l'art. 29 est celle de savoir si le ministre peut être convaincu d'annuler la confiscation — Il doit être convaincu que les devises saisies ne constituent pas des produits de la criminalité — Le ministre a situé de façon erronée la nature du problème — La décision et l'affidavit donnent à penser que le ministre a examiné les motifs raisonnables de soupçonner relevés par l'agente des douanes pour décider si ces motifs étaient toujours légitimes — La juge de première instance a donc estimé que le ministre a adopté le critère imposé à l'agente des douanes par l'art. 18(2) de la Loi — L'affidavit est inapproprié et on n'aurait dû lui accorder aucune valeur parce qu'il améliorait les motifs*

*being associated with undeclared funds constituting designated indictable offence within meaning of Criminal Code, s. 462.3(1), as required by test in Act, s. 18(2).*

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review of the Minister's delegate's decision declining to return approximately \$123 000 of undeclared currency seized by a customs officer as the appellant was about to depart for Sri Lanka from Pearson International Airport.

The funds were seized and forfeited because the appellant failed to declare them to a customs officer as required by section 12 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (Act). Section 12 of the Act requires all persons entering or leaving Canada with more than a prescribed amount of currency to report that amount to the nearest customs office upon arriving in or leaving Canada, while section 18 of the Act authorizes seizure in the event of a breach of section 12. As there were reasonable grounds at the time of seizure to suspect that the funds were proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* or were to be used in the funding of terrorism, no terms of release pursuant to subsection 18(2) of the Act were offered. Upon review, the Minister's delegate confirmed the forfeiture of undeclared funds and found that the evidence submitted as to the source of the funds was not verifiable and did not support the legitimate origin of the seized currency.

The issue was whether the Minister's delegate properly exercised his discretion, under subsection 29(1).

*Held*, the appeal should be dismissed.

*donnés de façon inadmissible — La norme de la décision raisonnable s'applique à la décision du ministre en vertu de l'art. 29 de la Loi — Il n'était pas déraisonnable de la part du ministre de refuser tels quels les éléments de preuve qui étaient essentiellement invérifiables — Appel rejeté — Le juge Ryer, J.C.A. (motifs concourants) : Le représentant du ministre a adopté le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu à l'art. 18(2) de la Loi — Comme des éléments de preuve crédibles et objectivement vérifiables sont demandés pour fonder la décision rendue en vertu de l'art. 29(1), le représentant du ministre a bien compris la norme légale appropriée à la base du critère prévu à l'art. 18(2) — On pouvait conclure à juste titre que la criminalité, selon ce que l'on soupçonnait raisonnablement, était associée aux espèces non déclarées et constituait un acte criminel désigné au sens de l'art. 462.3(1) du Code criminel, comme l'exige le critère prévu à l'art. 18(2) de la Loi.*

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a refusé de remettre la somme approximative de 123 000 \$ en espèces non déclarées saisie par une agente des douanes alors que l'appelant s'apprêtait à partir pour le Sri Lanka à l'aéroport international Pearson.

Cette somme d'argent a été saisie et confisquée parce que l'appelant ne l'avait pas déclarée à un agent des douanes comme l'exigeait l'article 12 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la Loi). L'article 12 de la Loi oblige toute personne qui arrive au Canada ou qui quitte le pays en ayant en sa possession des espèces d'une valeur supérieure au montant réglementaire à déclarer cette somme au bureau des douanes le plus près à son arrivée au Canada ou à son départ du Canada, et l'article 18 de la Loi autorise la saisie en cas de contravention à l'article 12. Comme il existait au moment de la saisie des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agissait de produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* ou de fonds destinés au financement d'activités terroristes, aucune condition pour la restitution de ces espèces n'a été fixée en vertu du paragraphe 18(2) de la Loi. Lors de l'examen, le représentant du ministre a confirmé la confiscation des espèces non déclarées saisies et a conclu que la preuve produite quant à la provenance des espèces ne pouvait pas être vérifiée et n'était pas la provenance légitime des espèces saisies.

La question en litige était celle de savoir si le représentant du ministre a dûment exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 29(1).

*Arrêt* : l'appel doit être rejeté.

*Per Pelletier J.A. (Nadon J.A. concurring):* (1) Once the breach of section 12 of the Act is confirmed by the Minister, the only issue remaining for the section 29 decision is whether the Minister can be persuaded to grant relief from forfeiture. He must be satisfied that the seized funds are not proceeds of crime. The Minister mischaracterized the nature of the problem by indicating that “reasonable suspicion still exists”. This suggested that the Minister considered the reasonable grounds for suspicion identified by the customs officer and decided whether those grounds were still legitimate. In her reasons, the applications Judge equated this exercise with the adoption, by the Minister, of the test imposed on the customs officer by subsection 18(2) of the Act.

The affidavit filed by the Minister’s delegate, in which he restated and reviewed the grounds for suspicion identified by the customs officer, and indicated why he believed they remained unanswered, may have led the applications Judge to that conclusion. This form of affidavit is inappropriate and should not have been given any weight at all. The Federal Court has previously stated that a tribunal or a decision maker cannot improve upon the reasons given to the applicant by means of the affidavit filed in the judicial review proceedings.

(2) The standard of proof that an applicant must meet in order to satisfy the Minister that the seized funds are not proceeds of crime is resolved by the issue of standard of review. The Minister’s decision under section 29 of the Act is reviewable on a standard of reasonableness. It was not unreasonable for the Minister to decline to accept the appellant’s unverifiable evidence at face value.

*Per Ryer J.A. (concurring):* This appeal had to proceed on the basis that the Minister’s delegate adopted the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2) of the Act and that the issue was whether the Minister’s delegate properly applied that test. The question of whether the reasonable grounds to suspect element of subsection 18(2) was properly interpreted by the Minister’s delegate in making the subsection 29(1) decision was reviewable on the standard of correctness. The record indicated that credible and objectively ascertainable evidence was sought as the basis upon which to ground the subsection 29(1) decision. As such, the subsection 29(1) decision was unassailable in terms of whether it was based upon a correct understanding of the appropriate legal standard that underpins the reasonable grounds to suspect test.

Le juge Pelletier, J.C.A. (le juge Nadon, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : 1) Dès lors que la contravention à l’article 12 de la Loi est confirmée par le ministre, la seule question qu’il reste à trancher pour l’application de l’article 29 est celle de savoir si le ministre peut être convaincu d’annuler la confiscation. Il doit être convaincu que les devises saisies ne constituent pas des produits de la criminalité. Le ministre a situé de façon erronée la nature du problème en précisant que « des doutes raisonnables subsistent ». Cela donnait à penser que le ministre a examiné les motifs raisonnables de soupçonner relevés par l’agente des douanes et a décidé si ces motifs étaient toujours légitimes. Dans ses motifs, la juge de première instance a estimé que cette façon de faire équivalait à l’adoption, par le ministre, du critère imposé à l’agente des douanes par le paragraphe 18(2) de la Loi.

L’affidavit déposé par le représentant du ministre, dans lequel il a répété et examiné les motifs de soupçonner relevés par l’agente des douanes tout en expliquant qu’il estimait que ces soupçons n’avaient pas été dissipés, peut avoir amené la juge de première instance à tirer cette conclusion. Ce genre d’affidavit est inapproprié et on n’aurait dû lui accorder aucune valeur. La Cour fédérale a déjà dit qu’un tribunal ou un décideur ne peut améliorer les motifs donnés au demandeur par le biais d’un affidavit déposé dans le cadre d’une instance en contrôle judiciaire.

2) La norme de preuve à laquelle le demandeur doit satisfaire pour convaincre le ministre que les fonds saisis ne sont pas des produits de la criminalité est établie en répondant à la question de la norme de contrôle. La norme de contrôle qui s’applique à la décision du ministre prévue à l’article 29 de la Loi est celle de la décision raisonnable. Il n’était pas déraisonnable de la part du ministre de refuser tels quels les éléments de preuve qui étaient essentiellement invérifiables soumis par l’appelant.

Le juge Ryer, J.C.A. (motifs concourants) : Le présent appel devait être jugé en partant du principe que le représentant du ministre a adopté le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) de la Loi et que la question à trancher était celle de savoir si le représentant du ministre a correctement appliqué ce critère ou non. La norme de la décision correcte s’appliquait à la question de savoir si le représentant du ministre a bien interprété le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) lorsqu’il a pris sa décision en vertu du paragraphe 29(1). Il ressortait du dossier que des éléments de preuve crédibles et objectivement vérifiables ont été demandés pour fonder la décision rendue en vertu du paragraphe 29(1). La décision prise en vertu du paragraphe 29(1) était en conséquence inattaquable pour ce qui est de la question de savoir si elle était fondée sur une interprétation juste de la norme légale appropriée à la base du critère des motifs raisonnables de soupçonner.

The application of the legal test for reasonable grounds to suspect by the Minister's delegate to the facts that were before him was reviewable on the standard of reasonableness. The Minister's delegate concluded that it was reasonable to suspect that the undeclared funds were proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*. This demonstrated that the Minister's delegate determined that it was reasonable to suspect that the undeclared funds were the proceeds of a designated indictable offence under subsection 462.3(1) of the Code. The fact that the undeclared funds consisted of C\$119 000 in mixed denominations that were out of order and held together with elastics, supported a reasonable inference that the criminality reasonably suspected of being associated with the undeclared funds was a designated indictable offence.

L'application, par le représentant du ministre, du critère légal des motifs raisonnables de soupçonner aux faits qui étaient portés à sa connaissance devait être révisée selon la norme de la décision raisonnable. Le représentant du ministre a conclu qu'il était raisonnable de soupçonner que les espèces non déclarées étaient des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*, ce qui démontrait qu'il avait estimé que l'on pouvait raisonnablement soupçonner que les espèces non déclarées étaient le produit d'un acte criminel désigné en vertu du paragraphe 462.3(1) du Code. Le fait que les espèces non déclarées consistaient en 119 000 \$CAN en coupures classées pêle-mêle et retenues par un élastique permettait à juste titre d'inférer que la criminalité qui, selon ce que l'on soupçonnait raisonnablement, était associée aux espèces non déclarées constituait un acte criminel désigné.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 2 "terrorist activity" (as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 2), 462.3(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 42, s. 2; S.C. 2001, c. 32, s. 12), "designated offence" (as enacted by S.C. 1996, c.19, s.68; S.C. 2001, c. 32, s. 12), "proceeds of crime" (as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 42, s. 2; S.C. 2001, c. 32, s. 12).

*Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412, s. 2.

*Customs Act*, R.S.C. 1985 (2nd Supp.), c. 1.

*Excise Act*, R.S.C., 1985, c. E-14.

*Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.

*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, ss. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 48), 12 (as am. *idem*, s. 54), 18 (as am. *idem*, s. 134), 22 (as am. *idem*, s. 60), 23, 24, 25 (as am. *idem*, s. 61), 26, 27 (as am. *idem*, s. 62), 28, 29, 30 (as am. *idem*, s. 139).

*Regulations Excluding Certain Indictable Offences from the Definition of "Designated Offence"*, SOR/2002-63, s. 1.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2008), 70 Admin. L.R. (4th) 214; 377 N.R. 212; 2008 FCA 95; *Tourki v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, [2008] 1 F.C.R. 311; (2007), 284 D.L.R. (4th) 356; 223 C.C.C. (3d), 267; 367 N.R. 148; 2007 FCA 186; *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] S.C.R. 555; [1933] D.L.R. 737; *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 2 "activité terroriste" (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 2), 462.3(1) (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 42, art. 2; L.C. 2001, ch. 32, art. 12), "infraction désignée" (édicte par L.C. 1996, ch. 19, art. 68; 2001, ch.32, art.12), "produits de la criminalité" (édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 42, art. 2; L.C. 2001, ch. 32, art. 12).

*Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1.

*Loi sur l'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-14.

*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 48), 12 (mod., *idem*, art. 54), 18 (mod., *idem*, art. 134), 22 (mod., *idem*, art. 60), 23, 24, 25 (mod., *idem*, art. 61), 26, 27 (mod., *idem*, art. 62), 28, 29, 30 (mod., *idem*, art. 139).

*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1.

*Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412, art. 2.

*Règlement sur l'exclusion de certains actes criminels de la définition de « infraction désignée »*, DORS/2002-63, art. 1.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 95; *Tourki c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, [2008] 1 R.C.F. 331; 2007 CAF 186; *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] S.C.R. 555; [1933] 4 D.L.R. 737; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9; *R. c. Kang-Brown*, [2008] 1 R.C.S. 456; 2008 CSC 18.

N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; [2008] CLLC 220-020; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 95 L.C.R. 65; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9; *R. v. Kang-Brown*, [2008] 1 S.C.R. 456; (2008), 432 A.R. 1; 293 D.L.R. (4th) 99; [2008] 6 W.W.R. 117; (2008), 87 Alta. L.R. (4th) 1; 230 C.C.C. (3d) 289; 55 C.R. (6th) 240; 169 C.R.R. (2d) 61; 373 N.R. 67; 2008 SCC 18.

## CONSIDERED:

*R. v. Pilarinos*, 2001 BCSC 1690; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; (1982), 137 D.L.R. (2d) 558; 44 N.R. 354; *Simmonds v. M.N.R.* (2006), 289 F.T.R. 15; [2006] 2 C.T.C. 261; [2006] D.T.C. 6083; 2006 FC 130.

## REFERRED TO:

*Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 65 Admin. L.R. (4th) 31; 318 F.T.R. 269; 2007 FC 427; *affd* (2008), 70 Admin. L.R. (4th) 214; 377 N.R. 212; 2008 FCA 95; *Dupre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 1177; *Hamam v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 314 F.T.R. 151; 2007 FC 691; *Yang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2008), 79 Admin. L.R. (4th) 168; 324 F.T.R. 22; 2008 FC 158; *Lyew v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 317 F.T.R. 234; 2007 FC 1117; *Dang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 157; *Ondre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 312 F.T.R. 134; 2007 FC 454; *Yusufov v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 312 F.T.R. 122; 2007 FC 453; *Majeed v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 1082; *Qasem v. M.N.R.*, [2008] 3 F.C.R. 385; (2008), 322 F.T.R. 47; 2008 FC 31; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 243 N.R. 22; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; (1998), 160 D.L.R. (4th) 193; 11 Admin. L.R. (3d) 1; 43 Imm. L.R. (2d) 117; 226 N.R. 201; amended reasons [1998] 1 S.C.R. 1222; (1998), 11 Admin. L.R. (3d) 130; *Kalra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 29 Imm. L.R. (3d) 208; 2003 FC 941; *Yue v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 717; *Abdullah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1185; *Molson Breweries v. John Labatt Ltd.*, [2000] 3 F.C. 145; (2000), 5 C.P.R. (4th) 180; 252 N.R. 91 (C.A.); *R. v. Shah*, [1992] B.C.J. No. 2716 (Prov. Ct.) (QL); *R. v. Clymore* (1992), 74 C.C.C. (3d) 217 (B.C.S.C.); *R. v. Hicks*, [2000] B.C.J. No. 2653 (Prov. Ct. (Crim. Div.)) (QL).

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*R. v. Pilarinos*, 2001 BCSC 1690; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Simmonds c. M.R.N.*, 2006 CF 130.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 427; *conf.* par 2008 CAF 95; *Dupre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1177; *Hamam c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 691; *Yang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 158; *Lyew c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1117; *Dang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 157; *Ondre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 454; *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; *Qasem c. M.R.N.*, [2008] 3 R.C.F. 385; 2008 CF 31; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; motifs modifiés [1998] 1 R.C.S. 1222; *Kalra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003 CF 941; *Yue c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 717; *Abdullah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1185; *Brasseries Molson c. John Labatt Ltée*, [2000] 3 C.F. 145 (C.A.); *R. v. Shah*, [1992] B.C.J. n° 2716 (C.P.) (QL); *R. v. Clymore* (1992), 74 C.C.C. (3d) 217 (C. supr. C.-B.); *R. v. Hicks*, [2000] B.C.J. n° 2653 (C.P. Div. crim.) (QL).

APPEAL from the decision of the Federal Court ((2007), 63 Admin. L.R. (4th) 161; 309 F.T.R. 114; 2007 FC 208) dismissing an application for judicial review of the Minister's delegate's decision declining to return approximately \$123 000 of undeclared currency seized from the appellant by a customs officer. Appeal dismissed.

APPEL d'une décision (2007 CF 208) de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le représentant du ministre a refusé de remettre la somme approximative de 123 000 \$ en espèces non déclarées saisie par une agente des douanes. Appel rejeté.

## APPEARANCES:

*Louis P. Strezos* for appellant.  
*Jan E. Brongers* for respondent.

## ONT COMPARU :

*Louis P. Strezos* pour l'appellant.  
*Jan E. Brongers* pour l'intimé.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Louis P. Strezos*, Toronto, for appellant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Louis P. Strezos*, Toronto, pour l'appellant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

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

Pelletier J.A.:

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

Le juge Pelletier, J.C.A. :

## INTRODUCTION

[1] This is an appeal from the decision of Simpson J. of the Federal Court, reported at (2007), 63 Admin. L.R. (4th) 161, dismissing Mr. Sellathurai's application for judicial review of the Minister's decision (made on his behalf by his delegate) declining to return approximately \$123 000 which were seized from him by a customs officer as he was about to depart for Sri Lanka from Pearson International Airport.

[2] The funds were seized and forfeited because Mr. Sellathurai failed to declare them to a customs officer as he was required to do by section 12 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 54] of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 [s. 1 (as am. *idem*, s. 48)] (the Act) and, as conceded by his counsel, at the time of seizure there were reasonable grounds to suspect that the funds were proceeds of crime or were to be used in the funding of terrorism. The issue in this appeal is whether the

## INTRODUCTION

[1] Il s'agit de l'appel d'une décision publiée sous la référence 2007 CF 208, par laquelle la juge Simpson, de la Cour fédérale, a rejeté la demande de contrôle judiciaire de M. Sellathurai visant la décision par laquelle le représentant du ministre avait refusé de lui remettre la somme approximative de 123 000 \$ qui avait été saisie entre ses mains par une agente des douanes alors qu'il s'apprêtait à partir pour le Sri Lanka à l'aéroport international Pearson.

[2] Cette somme d'argent a été saisie et confisquée parce que M. Sellathurai ne l'avait pas déclarée comme l'exigeait l'article 12 [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 [art. 1 (mod., *idem*, art. 48)] (la Loi) et que, comme son avocat l'a admis, il existait au moment de la saisie des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agissait de produits de la criminalité ou de fonds destinés au financement d'activités terroristes. La

Minister properly exercised his discretion in refusing to return the funds to Mr. Sellathurai.

## THE FACTS

[3] The following statement of the facts surrounding the seizure is taken from the case synopsis and reasons for decision prepared by the Canada Border Services Agency (formerly the Canada Customs and Revenue Agency) (the Agency) in response to Mr. Sellathurai's request for a ministerial review of the seizure of his funds (appeal book, at pages 227-228):

... on November 10, 2003, Mr. Sellathurai was questioned by Customs officials at Pearson International Airport, Toronto, Ontario outbound from Canada. He reported \$4,000.00 in Canadian currency and \$400.00 in American currency. He was asked the purpose of his trip. Mr. Sellathurai responded that he was to attend the funeral of his father and would be absent from Canada one week. The officer examined his passport noting that he had exited the United Arab Emirates on October 13, 2003. The officer asked to verify his currency. Mr. Sellathurai provided an envelope that contained several bills. The officer requested that he present the American currency, which he stated was in his carry-on. The officer questioned why he was taking \$4,000.00 for a week-long trip. He advised the officer that he was an importer of clothing and a grocer as well as a salesman. Examination of his carry-on revealed two gold bars. When asked the value, he stated "\$20,000.00". A receipt was provided from a Canadian jewellery store indicating that gold jewellery had been exchanged for the two gold bars. In his front pant pocket was more money. Mr. Sellathurai was moved to a private area for further examination. Mr. Sellathurai had, in total, eight envelopes of currency, the gold bars and some American currency. The officer asked him what the money was intended for. He stated that he was going to buy jewellery. At this time, the officer reminded him that he had stated he was a salesman, grocer and importer of clothing. Mr. Sellathurai stated that he is also a wholesaler of jewellery. He provided a business card. The name on the card was the same as the business name on the receipt for the gold bars. The officer advised Mr. Sellathurai that the currency was under seizure. While the paperwork was being prepared, Mr. Sellathurai stated that \$90,000.00 was a loan from a jeweller in Montreal. He stated that \$47,000.00 was from one individual and another \$45,000.00 was from another person. He was unsure of their names at first. He stated that he intended to purchase jewellery for the two on this trip. He had no contract to substantiate this and no documents to support a withdrawal from a banking

question en litige dans le présent appel est celle de savoir si le ministre a régulièrement exercé son pouvoir discrétionnaire en refusant de restituer l'argent en question à M. Sellathurai.

## LES FAITS

[3] L'exposé suivant des faits entourant la saisie est tiré du synopsis du dossier et motifs de décision établis par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) (anciennement l'Agence des douanes et du revenu du Canada) (l'Agence) en réponse à la demande de M. Sellathurai visant à faire réviser par le ministre la saisie des fonds en question (dossier d'appel, aux pages 227 et 228) :

[TRADUCTION] [...] le 10 novembre 2003, M. Sellathurai a été interrogé par les autorités douanières à l'aéroport international Pearson de Toronto alors qu'il se préparait à quitter le Canada. Il a déclaré 4 000 \$ en devises canadiennes et 400 \$ en devises américaines. Interrogé sur l'objet de son voyage, M. Sellathurai a répondu qu'il se rendait aux funérailles de son père et qu'il serait absent du Canada pendant une semaine. L'agente des douanes qui a vérifié son passeport a constaté que M. Sellathurai avait quitté les Émirats arabes unis le 13 octobre 2003. Elle lui a demandé de lui montrer l'argent qu'il avait sur lui pour qu'elle le vérifie. M. Sellathurai a sorti une enveloppe dans laquelle se trouvaient plusieurs billets. L'agente lui a demandé où se trouvaient ses devises américaines. Il a répondu qu'elles étaient dans son bagage à main. L'agente lui a demandé pourquoi il voyageait avec 4 000 \$ pour un voyage d'une semaine. Il lui a expliqué qu'il était importateur de vêtements, épicier et vendeur. En fouillant le bagage à main de M. Sellathurai, on a trouvé deux lingots d'or, que le demandeur a évalués à 20 000 \$. Il a produit le reçu d'une bijouterie canadienne indiquant que des bijoux en or avaient été échangés en contrepartie des deux lingots d'or. On a trouvé d'autres sommes d'argent dans la poche avant de son pantalon. M. Sellathurai a été escorté jusqu'à une zone privée pour être interrogé plus à fond. Il avait en tout en sa possession huit enveloppes contenant des liasses de billets, les lingots d'or et des devises américaines. L'agente lui a demandé à quoi devait servir cet argent. Il a répondu qu'il allait acheter des bijoux. L'agente lui a alors rappelé qu'il avait déclaré qu'il était vendeur, épicier et importateur de vêtements. Il a répondu qu'il était également grossiste en bijoux. Il a produit une carte professionnelle. Le nom figurant sur cette carte était le même que le nom commercial qui apparaissait sur le reçu pour les lingots d'or. L'agente a informé M. Sellathurai que les devises étaient saisies. Alors que l'on remplissait les formules usuelles, M. Sellathurai a expliqué que 90 000 \$ provenaient d'un prêt consenti par un bijoutier de Montréal, que 47 000 \$ avaient été

institution. As the officer had reasonable grounds to suspect that the currency was proceeds of crime, no terms of release were offered. The officer returned his documents, his two gold bars and other jewellery.

[4] The seizure was made under the authority of sections 12 and 18 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 134] of the Act: section 12 requires all persons entering or leaving Canada with more than a prescribed amount of currency to report that amount to the nearest customs office upon arriving in or leaving Canada, while section 18 authorizes seizure in the event of a breach of section 12:

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

...

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

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

...

**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.

avancés par une personne et 45 000 \$ par une autre. Au début, il n'était pas certain de leur nom. Il a déclaré qu'il avait l'intention d'acheter des bijoux pour ces deux personnes lors de ce voyage. Il n'avait aucun contrat pour corroborer ses dires et n'a produit aucune pièce confirmant un retrait d'argent d'un établissement bancaire. Aucune condition pour la restitution de ces espèces n'a été fixée car l'agente avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agissait de produits de la criminalité. L'agente lui a remis ses documents, ses deux lingots d'or et ses bijoux.

[4] La saisie a été effectuée en vertu des articles 12 et 18 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 134] de la Loi. L'article 12 oblige toute personne qui arrive au Canada ou qui quitte le pays en ayant en sa possession des espèces d'une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire à déclarer cette somme au bureau des douanes le plus près à son arrivée au Canada ou à son départ du Canada, et l'article 18 autorise la saisie en cas de contravention à l'article 12 :

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

[...]

(3) Le déclarant est, selon le cas :

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

[...]

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

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

[5] The prescribed amount is \$10 000: see section 2 of the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412.

[6] In accordance with paragraph 18(3)(a) of the Act, the officer gave Mr. Sellathurai written notice of the seizure and of his recourse under sections 25 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 61] and 30 [as am. *idem*, s. 139] of the Act:

**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.

...

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

[7] Mr. Sellathurai exercised his right to request a ministerial review of the officer's decision. In a letter dated January 12, 2004, an officer of the Agency set out the circumstances surrounding the seizure. The officer then went on to request further information (appeal book, at page 63):

Please submit evidence to support where you obtained the money such as withdrawal from a bank account or other such evidence *that would support that the money was legitimately obtained*. [Emphasis added.]

[8] No specific grounds for suspicion are identified in this letter and no specific explanations are requested. The only proof requested is proof that the funds were legitimately obtained.

[9] In response to this request, Mr. Sellathurai supplied three affidavits and three letters of reference. The affidavits were provided by Sathi Sathananthan, Shudhir Chawla, and George Montgomery Pathinather. Sathi

[5] Le montant réglementaire est de 10 000 \$ (voir l'article 2 du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412).

[6] Conformément à l'alinéa 18(3)a) de la Loi, l'agente a donné à M. Sellathurai un avis écrit de la saisie et des recours que lui ouvrent les articles 25 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 61] et 30 [mod., *idem*, art. 139] de la Loi :

**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.

[...]

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

[7] M. Sellathurai a exercé son droit de demander au ministre de réviser la décision de l'agente. Dans une lettre datée du 12 janvier 2004, une agente de l'Agence a exposé les faits entourant la saisie puis demandé des renseignements complémentaires (dossier d'appel, à la page 63) :

[TRADUCTION] Veuillez soumettre des éléments de preuve qui corroborent la provenance de l'argent, tels qu'un relevé de retrait bancaire ou tout autre élément de *preuve qui confirme que cet argent a été légitimement obtenu*. [Non souligné dans l'original.]

[8] Aucun motif de soupçon n'est précisé dans cette lettre et aucune explication précise n'est réclamée. La seule preuve qui est exigée est celle de la légitimité de la provenance des fonds.

[9] En réponse à cette demande, M. Sellathurai a fourni trois affidavits et trois lettres attestant sa moralité. Les affidavits ont été souscrits par Sathi Sathananthan, Shudhir Chawla et George Montgomery Pathinather.

Sathananthan, Mr. Sellathurai's bookkeeper, produced bank statements and cancelled cheques showing withdrawals from Mr. Sellathurai's business account between September 19, 2003 and November 10, 2003, in the amount of \$37 000 by way of cheques drawn in favour of Mr. Sellathurai's wife.

[10] Shudhir Chawla deposed that he is Mr. Sellathurai's business associate and that he loaned him \$47 000 in cash to purchase 22 carat gold jewellery for him in Dubai. The \$47 000 was the product of the sale of 93 ounces of gold bullion in various cash transactions. George Montgomery Pathinather deposed that he is in the jewellery business in Montréal and has known Mr. Sellathurai for three and a half years. He further deposed that he provided the latter, from funds kept in his office safe, \$45 000 in cash, generated by cash transactions.

[11] The officer responded to these elements of proof in a letter to Mr. Sellathurai's counsel dated March 15, 2004. The material parts of that letter are as follows (appeal book, at pages 103-104):

The affidavits from George Pathinather and Shudhir Chawla *do not substantiate the legitimacy of their portion of the seized currency*. Legitimate businesses wish to maintain records of their funds and expenses to ensure records for tax purposes and maintain internal audit controls... They will require documentary evidence *to support the legitimacy of the seized currency*.

...

Having broken the law and failed to declare, a person cannot regain currency seized as forfeit, on a reasonable suspicion under the *Act*, by merely telling a story that could be true. *An innocent explanation as to the origin of the funds must be proven* in sufficient detail and with enough credible, reliable and independent evidence to establish that no other reasonable explanation is possible... [Emphasis added.]

[12] When counsel objected to the dismissal of the evidence provided on Mr. Sellathurai's behalf, the officer

Sathi Sathananthan, aide-comptable de M. Sellathurai, a produit des relevés bancaires et des chèques oblitérés faisant état de retraits effectués dans le compte commercial de M. Sellathurai entre le 19 septembre 2003 et le 10 novembre 2003. Ces retraits, qui totalisaient 37 000 \$, avaient été effectués sous forme de chèques libellés à l'ordre de la femme de M. Sellathurai.

[10] Shudhir Chawla a expliqué qu'il était l'associé de M. Sellathurai et qu'il avait prêté à ce dernier 47 000 \$ en espèces pour qu'il achète pour lui des bijoux en or 22 carats à Dubaï. La somme de 47 000 \$ était le produit de la vente de 93 onces d'or en lingots effectuée lors de diverses opérations. George Montgomery Pathinather a expliqué qu'il exploite une bijouterie à Montréal et qu'il connaît M. Sellathurai depuis trois ans et demi. Il a ajouté qu'il avait remis à M. Sellathurai la somme de 45 000 \$ en espèces, que cette somme provenait du coffre-fort de son entreprise et qu'il l'avait obtenue après avoir effectué des ventes de bijoux au comptant.

[11] L'agente a répondu à ces éléments de preuve dans une lettre adressée le 15 mars 2004 à l'avocat de M. Sellathurai. Voici les passages pertinents de cette lettre (dossier d'appel, aux pages 103 et 104) :

[TRADUCTION] Les affidavits de George Pathinather et de Shudhir Chawla *ne confirment pas la légitimité de leur part des devises saisies*. Les entreprises légitimes souhaitent conserver des documents faisant état de leurs avoirs et de leurs dépenses pour s'assurer qu'elles tiennent des livres acceptables sur le plan fiscal et procèdent régulièrement à des vérifications internes [...]. Il est nécessaire de présenter des preuves documentaires *pour confirmer la légitimité des devises saisies*.

[...]

La personne qui enfreint la loi et qui omet de déclarer une somme ne peut pas, en racontant simplement une histoire qui pourrait être véridique, obtenir la restitution des espèces saisies et confisquées sur le fondement de soupçons raisonnables en vertu de la Loi. *Une explication sur la provenance des fonds tendant à innocenter la personne doit être prouvée* à l'aide de précisions et d'une preuve suffisamment digne de foi, fiable et indépendante pour établir qu'aucune autre explication raisonnable n'est possible [...]. [Non souligné dans l'original.]

[12] En réponse à la contestation par l'avocat du rejet des éléments de preuve présentés pour le compte

responded as follows in a letter dated May 3, 2004 (appeal book, at page 107):

I would like to re-state that the affidavits from George Pathinather and Shudhir Chawla *do not substantiate the legitimacy of their portion of the seized currency*. They will require documentary evidence to support *the legitimacy of the seized currency*. [Emphasis added.]

[13] In a letter dated June 18, 2004, the officer responded to a further inquiry by Mr. Sellathurai's counsel by re-stating the position taken in her letter of March 15, 2004, and insisting upon production of documentary evidence to support the legitimacy of the seized currency: appeal book, at pages 108-109.

[14] The Minister (by his delegate) advised Mr. Sellathurai of his decision by letter dated October 6, 2005. The reasons given for the decision are contained in the following two paragraphs (appeal book, at pages 116-117):

The evidence submitted has confirmed that you were specifically questioned by a Customs officer at Pearson International Airport on November 10, 2003, and you advised the officer that you did not have currency in excess of \$10,000.00 CAD. Examination revealed \$435.00 USD currency and \$123,000.00 Canadian currency. Consequently, by virtue of section 12 and 18 of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act; [*sic*] the currency was lawfully subject to seizure. No terms of release were offered for the currency as the officer had reasonable suspicion to suspect proceeds of crime [*sic*].

Although your solicitor's representations have been considered, mitigation has not been granted in this case. The evidence provided is not verifiable and *does not substantiate the origin of the currency*. Based on the totality of the evidence and the lack of verifiable evidence *to support the legitimate origin of the currency*, reasonable suspicion still exists. As such the currency has been held as forfeit. . . .

#### THE FEDERAL COURT'S DECISION

[15] Mr. Sellathurai sought judicial review of this decision in the Federal Court. The application Judge

de M. Sellathurai, l'agente a répondu ce qui suit dans une lettre datée du 3 mai 2004 (dossier d'appel, à la page 107) :

[TRADUCTION] Je tiens à répéter que les affidavits de George Pathinather et de Shudhir Chawla *ne confirment pas la légitimité de leur part des devises saisies*. Il est nécessaire de présenter des preuves documentaires *pour confirmer la légitimité des devises saisies*. [Non souligné dans l'original.]

[13] Dans une lettre datée du 18 juin 2004, l'agente a répondu à une autre demande de renseignements présentée par l'avocat de M. Sellathurai en réitérant la position qu'elle avait adoptée dans sa lettre du 15 mars 2004 et en insistant sur la production d'éléments de preuve documentaires établissant la légitimité des devises saisies (dossier d'appel, aux pages 108 et 109).

[14] Le ministre a, par l'intermédiaire de son représentant, informé M. Sellathurai de sa décision par lettre datée du 6 octobre 2005. Les motifs invoqués pour justifier la décision sont exposés dans les deux paragraphes qui suivent (dossier d'appel, aux pages 116 et 117) :

[TRADUCTION] La preuve produite a confirmé que vous avez été spécifiquement interrogé par une agente des douanes à l'Aéroport international Pearson le 10 novembre 2003 et que vous lui avez déclaré n'avoir pas plus de 10 000 \$ CAN en espèces. Une vérification a permis de constater que vous étiez en possession de 435 \$ US et de 123 000 \$ CAN en espèces. Par conséquent, en vertu des articles 12 et 18 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, les espèces pouvaient légalement être saisies. Aucune condition pour la restitution de ces espèces n'a été fixée car l'agente avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il s'agissait de produits de la criminalité.

Bien que les observations de votre avocat aient été prises en considération, aucune mesure d'atténuation n'a été prise en l'espèce. La preuve produite ne peut pas être vérifiée et elle *n'atteste pas la provenance des espèces*. Compte tenu de l'ensemble de la preuve et de l'absence d'une preuve vérifiable confirmant la *provenance légitime des espèces*, des doutes raisonnables subsistent. Pour cette raison, la confiscation des espèces a été maintenue [...]

#### DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[15] M. Sellathurai a saisi la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire de cette décision. La

reviewed the facts and addressed the question of standard of review. She concluded that the Minister's decision should be reviewed on a standard of reasonableness, except "when dealing with the burden of proof faced by an applicant who wishes to dispel 'reasonable grounds to suspect'. On that issue, correctness will be the standard of review", at paragraph 60.

[16] Counsel for Mr. Sellathurai argued that the Minister's delegate used the wrong test in deciding whether to confirm the forfeiture of Mr. Sellathurai's funds. This is apparent from the application Judge's statement of the issues (at paragraph 61):

The Applicant has raised the following issues. The headings are mine.

**No reasonable grounds?**

I. The Minister erred in his decision that the funds in question are forfeit insofar as there exists no reasonable grounds to suspect that the funds in question are the proceeds of crime.

**An improper test?**

II. The Minister erred in his decision insofar as he improperly reversed the burden of proof, finding, in effect, that the Applicant failed to prove that the funds in question were not the proceeds of crime.

**A contradictory decision?**

III. The Minister erred in his decision insofar as his decision is, on its face, contradictory and therefore unreasonable.

[17] The application Judge dealt with the second issue, that of the reversal of the onus of proof, in the following terms (at paragraph 63):

Section 29 of the Act is silent about the principles to be used by a Minister's Delegate in deciding whether to confirm a currency forfeiture. However, the Decision makes it clear that, in this case, the Minister's Delegate was determining whether a reasonable suspicion still existed. In other words, the Minister's Delegate adopted for the Decision the test the Customs Officer at the airport was required to use when she declined to return the Forfeited Currency, pursuant to

juge de première instance a examiné les faits et a abordé la question de la norme de contrôle. Elle a conclu que la décision du ministre devait être examinée en fonction de la norme de la décision raisonnable, « sauf en ce qui concerne la charge de preuve à laquelle doit faire face un demandeur qui souhaite dissiper des "motifs raisonnables de soupçonner". Sur cette question, la norme de contrôle sera celle de la décision correcte » (motifs de la décision, au paragraphe 60).

[16] L'avocat de M. Sellathurai affirme que le représentant du ministre n'a pas appliqué le bon critère pour décider s'il y avait lieu de confirmer la confiscation des fonds de M. Sellathurai, ainsi qu'il ressort de l'exposé des questions en litige de la juge de première instance (au paragraphe 61) :

Le demandeur a soulevé les questions suivantes. Les titres sont les miens.

**Aucun motif raisonnable?**

I. Le ministre a conclu à tort que les fonds en question doivent être confisqués dans la mesure où il n'existe aucun motif raisonnable de soupçonner que ces fonds sont des produits de la criminalité.

**Critère erroné?**

II. Le ministre a commis une erreur dans sa décision dans la mesure où il a renversé à tort la charge de la preuve, concluant en effet que le demandeur n'a pas prouvé que les fonds en question n'étaient pas des produits de la criminalité.

**Décision contradictoire?**

III. Le ministre a commis une erreur dans sa décision dans la mesure où, à sa lecture, cette décision est contradictoire et est par conséquent déraisonnable.

[17] Voici en quels termes la juge de première instance a abordé la deuxième question, celle du renversement de la charge de la preuve (au paragraphe 63) :

L'article 29 de la Loi n'énonce pas les principes sur lesquels le représentant du ministre doit se fonder pour décider s'il y a lieu de confirmer la confiscation d'espèces. Toutefois, il ressort clairement de la décision que, dans la présente affaire, le représentant du ministre a déterminé s'il existait encore des soupçons raisonnables. En d'autres termes, il a adopté, pour prendre une décision, le critère que l'agente des douanes à l'aéroport était tenue d'appliquer lorsqu'elle a

subsection 18(2) of the Act. That subsection provides that she must have had “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”. In my view, the Decision stated the correct test when it indicated that the Minister’s Delegate was determining whether such reasonable grounds still existed.

[18] The application Judge found no merit in the first issue and then analyzed the issue of standard of proof applicable to an applicant who sought to recover funds seized as forfeit. After a discussion of the authorities, she concluded as follows (at paragraphs 72-74):

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.

In this case, the adjudicator required proof beyond all doubt and I am satisfied that this constituted an error in law because proof beyond a reasonable doubt is sufficient to defeat reasonable grounds for suspicion.

[19] The application Judge concluded that the adjudicator (the Agency officer) required proof in excess of proof beyond a reasonable doubt because of the statement, quoted earlier in these reasons, that proof that there was no other reasonable explanation as to the source of the funds, was required. However, the application Judge went on to conclude that the error was not material because Mr. Sellathurai’s evidence fell below the standard of proof beyond a reasonable doubt. Since the Minister’s error could not have affected the outcome, the application for judicial review could not succeed and was therefore dismissed.

refusé de restituer les espèces confisquées, conformément au paragraphe 18(2) de la Loi. En vertu de ce paragraphe, l’agente des douanes doit « soupçonner, 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 ». À mon avis, le représentant du ministre a énoncé le bon critère lorsqu’il a indiqué qu’il devait déterminer si ces motifs raisonnables existaient encore.

[18] Estimant que le premier moyen invoqué était sans fondement, la juge de première instance a ensuite analysé la question de la norme de preuve qui incombe au demandeur qui cherche à récupérer les sommes qui lui ont été confisquées. Après avoir cité certains précédents, elle a conclu comme suit (aux paragraphes 72 à 74) :

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.

En l’espèce, l’arbitre a exigé une preuve hors de tout doute et je suis convaincue qu’elle a ainsi commis une erreur de droit, car la preuve hors de tout doute raisonnable est suffisante pour dissiper les motifs raisonnables de soupçonner.

[19] La juge de première instance a conclu que l’arbitre (l’agente de l’Agence) avait exigé une preuve plus stricte que la preuve hors de tout doute raisonnable parce qu’elle a indiqué, dans un passage de ses motifs reproduit précédemment, qu’il était nécessaire de présenter une preuve établissant qu’aucune autre explication raisonnable n’était possible. La juge de première instance a toutefois poursuivi en concluant que cette erreur n’était pas déterminante parce que les éléments de preuve soumis par M. Sellathurai ne satisfaisaient pas à la norme de la preuve hors de tout doute raisonnable. Comme l’erreur du ministre ne pouvait rien changer au résultat, la demande de contrôle

judiciaire ne pouvait être accueillie et elle a par conséquent été rejetée.

#### THE POSITIONS OF THE PARTIES

[20] In the memorandum of fact and law filed on Mr. Sellathurai's behalf, his counsel defined the issue in the appeal as follows (appellant's memorandum, at paragraph 15):

The Appellant respectfully submits that Justice Simpson erred in law in finding that, in order to dispel a reasonable suspicion that funds seized and held as forfeit are the proceeds of crime under section 18(2) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorism Financing Act* and to thereby obtain the return of the currency under section 29(1)(a) of the *Act*, the Appellant had to establish **beyond a reasonable doubt** that the funds were legitimately obtained. It is submitted that the standard of proof required to dispel a reasonable suspicion properly lies between the civil standard of proof on a balance of probabilities and the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt. [Emphasis in the original.]

[21] The balance of the memorandum discussed the nuances of standard of proof, proof beyond a reasonable doubt and proof required to dispel a reasonable doubt. In the course of that discussion, counsel for Mr. Sellathurai conceded that (appellant's memorandum, at paragraph 16):

... reasonable suspicion existed *at the time of the forfeiture* by the CBSA officer. [Emphasis in the original.]

[22] The substance of the appellant's argument was that since the evidence submitted by Mr. Sellathurai was uncontradicted and was relevant to the source and the legitimacy of the funds, it ought to have been accepted as sufficient to dispel the reasonable suspicion which existed at the time of the seizure of the currency. Counsel argued that the requirement of proof beyond a reasonable doubt is misplaced since that standard is used only in the criminal context where the liberty of the subject is at stake. In this case, the *Act* makes no reference to proof beyond a reasonable doubt. According to counsel for

#### THÈSE DES PARTIES

[20] Dans le mémoire qu'il a déposé au nom de M. Sellathurai, l'avocat de ce dernier définit comme suit la question en litige dans le présent appel (mémoire de l'appellant, au paragraphe 15) :

[TRADUCTION] L'appelant soutient respectueusement que le juge Simpson a commis une erreur de droit en concluant que, pour dissiper le soupçon raisonnable que les fonds saisis et confisqués sont des produits de la criminalité au sens du paragraphe 18(2) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et pour obtenir en conséquence la restitution des devises en vertu de l'alinéa 29(1)a) de la *Loi*, l'appelant doit produire une preuve qui établit **hors de tout doute raisonnable** que les espèces en question ont été obtenues par des moyens légitimes. L'appelant estime que la norme de preuve exigée pour dissiper un soupçon raisonnable se situe quelque part entre la norme civile de la preuve selon la prépondérance des probabilités et la norme criminelle de la preuve hors de tout doute raisonnable. [Souligné dans l'original.]

[21] Dans le reste de son mémoire, l'avocat de M. Sellathurai analyse les nuances qui existent entre les diverses formes de normes de preuve, preuve hors de tout doute raisonnable et preuve requise pour dissiper un doute raisonnable. Dans le cadre de cette analyse, l'avocat de M. Sellathurai a admis ce qui suit (mémoire de l'appellant, au paragraphe 16) :

[TRADUCTION] [...] il existait un soupçon raisonnable *au moment de la confiscation* effectuée par l'agente de l'ASFC. [Souligné dans l'original.]

[22] L'appelant soutient essentiellement que, comme les éléments de preuve soumis par M. Sellathurai n'ont pas été contredits et qu'ils se rapportaient à la provenance et à la légitimité des fonds, ils auraient dû être considérés comme suffisants pour faire disparaître le soupçon raisonnable qui existait au moment de la saisie des devises. L'avocat de l'appellant a plaidé que l'on a tort d'exiger une preuve hors de tout doute raisonnable étant donné que cette norme ne s'applique qu'en matières criminelles, lorsque la liberté de l'intéressé est en jeu. Dans le cas qui nous occupe, la *Loi*

Mr. Sellathurai, the appropriate standard of proof required to dispel reasonable suspicion lies between the civil standard of proof and the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt. In taking this position, counsel relies on a quotation from Bennett J. in *R. v. Pilarinos*, 2001 BCSC 1690, at paragraph 143, dealing with proof of a reasonable apprehension of bias:

In summary, there is a strong presumption of judicial integrity that may only be displaced by cogent evidence establishing a real likelihood of bias. It is trite to note that this burden is higher than a simple balance of probabilities, but lower than proof beyond a reasonable doubt. The burden lies with the person alleging a reasonable apprehension of bias. A reasonable apprehension of bias is determined by the well-informed, right-minded individual who is aware of all of the circumstances, including the nature of the case, its surrounding circumstances and the presumption of judicial integrity.

[23] Counsel for Mr. Sellathurai concluded his argument by suggesting (appellant's memorandum, at paragraph 26):

At the very least, when the material was being submitted by the Appellant to the Recourse Directorate, some effort should have been made by the Recourse Directorate or the Minister's Delegate to put the Appellant on notice as to the standard that was being applied so that he could meet it. . . .

[24] The Minister's position is that the application Judge's conclusion is reasonable and therefore, no intervention is justified.

## ANALYSIS

### Standard of Review

[25] The question of the standard of review of the Minister's decision under section 29 was settled by this Court in *Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2008), 70 Admin. L.R. (4th) 214, at paragraph 4 (*Dag*), where it was held that the standard of review of the Minister's decision under section 29 was reasonableness. Consideration of the

ne parle pas de preuve hors de tout doute raisonnable. Suivant l'avocat de M. Sellathurai, la norme de preuve appropriée pour dissiper un soupçon raisonnable se situe entre la norme de preuve civile et la norme criminelle de la preuve hors de tout doute raisonnable. À l'appui de sa thèse, l'avocat cite les propos tenus par le juge Bennett dans *R. v. Pilarinos*, 2001 BCSC 1690, au paragraphe 143, au sujet de la preuve d'une crainte raisonnable de partialité :

[TRADUCTION] En résumé, il existe une forte présomption d'intégrité judiciaire qui ne peut être réfutée que si l'on présente des éléments de preuve solides qui établissent l'existence d'une véritable probabilité de partialité. Il va sans dire que cette charge de preuve est plus exigeante que celle de la simple prépondérance des probabilités, mais moins stricte que celle de la preuve hors de tout doute raisonnable. La charge de la preuve incombe à celui qui affirme qu'il existe une crainte raisonnable de partialité. La crainte raisonnable de partialité est déterminée en fonction de la personne sensée et bien informée qui est bien au courant de l'ensemble des faits, y compris de la nature du dossier et de son contexte, et qui est au fait de la présomption d'intégrité judiciaire.

[23] L'avocat de M. Sellathurai a clos sa plaidoirie en avançant ce qui suit (mémoire de l'appelant, au paragraphe 26) :

[TRADUCTION] À tout le moins, au moment où l'appelant a soumis sa demande à la Direction des recours, celle-ci ou le représentant du ministre auraient dû l'informer de la norme applicable pour qu'il soit en mesure d'y satisfaire [...]

[24] La thèse du ministre est que la conclusion de la juge de première instance est raisonnable et qu'en conséquence, aucune intervention n'est justifiée.

## ANALYSE

### Norme de contrôle

[25] Notre Cour a tranché, au paragraphe 4 de l'arrêt *Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 95 (*Dag*), la question de la norme de contrôle applicable à la décision du ministre prévue à l'article 29 : il s'agit de la norme de la décision raisonnable. Pour des raisons qui deviendront évidentes, nous reviendrons plus loin dans les présents

issue of the standard of review of the decision as to the standard of proof to be met by the applicant will, for reasons which will become apparent, be deferred to a later point in these reasons.

#### Review of the Jurisprudence

[26] Simpson J.'s decision in this case was followed in a number of subsequent cases in the Federal Court which adopted her endorsement of the Minister's statement of the basis on which he was exercising his discretion under section 29 of the Act: see *Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 318 F.T.R. 269, at paragraph 31; aff'd (2008), 70 Admin. L.R. (4th) 214 (F.C.A.); *Dupre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 1177, at paragraph 22 (*Dupre*); *Hamam v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 314 F.T.R. 151, at paragraph 24; *Yang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2008), 79 Admin. L.R. (4th) 168, at paragraph 11 (*Yang*); *Lyew v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 317 F.T.R. 234, at paragraph 31 (*Lyew*); *Dang v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 157, at paragraph 29; *Ondre v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 312 F.T.R. 134, at paragraph 46 (*Ondre*); *Yusufov v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2007), 312 F.T.R. 122, at paragraph 42 (*Yusufov*); *Majeed v. Canada (Minister of Public Safety)*, 2007 FC 1082, at paragraph 47 (*Majeed*); *Qasem v. M.N.R.*, [2008] 3 F.C.R. 385, at paragraph 14 (*Qasem*).

[27] On the other hand, there has been a certain divergence of opinion as to the standard of proof to be met by the applicant. Some judges have adopted Simpson J.'s position that the appropriate standard is proof beyond a reasonable doubt: see *Ondre*, at paragraph 19; *Yusufov*, at paragraph 20; *Majeed*, at paragraph 50. Other judges have framed the issue in terms of the evidentiary burden on the applicant to dispel the Minister's suspicions: see *Dupre*, at paragraphs 37-38; *Yang*, at paragraphs 20-21; *Qasem*, at paragraph 18. Some judges have been critical of the use of language taken from the criminal context to describe the burden

motifs sur la question de la norme de contrôle applicable à la décision relative à la norme de preuve à laquelle l'intéressé doit satisfaire.

#### Examen de la jurisprudence

[26] Le décision rendue par la juge Simpson dans le cas qui nous occupe a été suivie dans plusieurs autres affaires dans lesquelles la Cour fédérale a, comme la juge de première instance, souscrit à la thèse du ministre au sujet du fondement sur lequel il exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 29 de la Loi (voir *Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 427, au paragraphe 3; conf. par 2008 CAF 95; *Dupre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1177, au paragraphe 22 (*Dupre*); *Hamam c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 691, au paragraphe 24; *Yang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 158, au paragraphe 11 (*Yang*); *Lyew c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 1117, au paragraphe 31 (*Lyew*); *Dang c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 157, au paragraphe 29; *Ondre c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 454, au paragraphe 46 (*Ondre*); *Yusufov c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 453, au paragraphe 42 (*Yusufov*); *Majeed c. Canada (Ministre de la Sécurité publique)*, 2007 CF 1082, au paragraphe 47 (*Majeed*); *Qasem c. M.R.N.*, [2008] 3 R.C.F. 385, au paragraphe 14 (*Qasem*)).

[27] En revanche, la jurisprudence est flottante au sujet de la norme de preuve à laquelle le demandeur doit satisfaire. Certains juges ont adopté la position de la juge Simpson suivant laquelle la norme appropriée est celle de la preuve hors de tout doute raisonnable (voir *Ondre*, au paragraphe 19; *Yusufov*, au paragraphe 20, et *Majeed*, au paragraphe 50). D'autres juges ont abordé la question sous l'angle de la charge de la preuve dont le demandeur doit s'acquitter pour dissiper les soupçons du ministre (voir *Dupre*, aux paragraphes 37 et 38; *Yang*, aux paragraphes 20 et 21, et *Qasem*, au paragraphe 18). Certains juges ont critiqué le fait que l'on emploie des

upon the applicant: *Qasem*, at paragraph 21; *Lyew*, at paragraph 32.

[28] It appears from this that Simpson J.'s decision in this case has, to some extent, framed the terms of the debate with respect to the operation of section 29. Two themes have emerged from the jurisprudence, namely the basis on which the Minister exercises his discretion under section 29 and the standard of proof to be met by an applicant. Before examining these in more detail, it is necessary to examine the nature of the Minister's decision under section 29.

#### The Nature of the Section 29 Decision

[29] To understand what the Minister is required to do under section 29, it is necessary to understand the status of the seized currency at the time the section 29 decision is taken.

[30] The forfeiture of currency under section 18 is effective as of the time of the breach of section 12 [see section 23 of the Act]:

**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.

[31] Not only is the forfeiture effective as of the date of the breach of section 12, it is also final, subject only to judicial review of the finding that section 12 has been breached [see section 24 of the Act]:

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

[32] As this Court pointed out in *Tourki v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, [2008] 1 F.C.R. 331 (*Tourki*), that which is the subject of review under sections 25 to 30 is the conclusion that

termes tirés du contexte criminel pour qualifier la charge de la preuve qui incombe au demandeur (voir *Qasem*, au paragraphe 21 et *Lyew*, au paragraphe 32).

[28] Il en découle que la décision rendue par la juge Simpson en l'espèce a, dans une certaine mesure, défini le cadre du débat pour ce qui est de l'application de l'article 29. On peut dégager deux thèmes de la jurisprudence, à savoir, d'une part, le fondement sur lequel le ministre exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 29 et, d'autre part, la norme de preuve à laquelle le demandeur doit satisfaire. Avant d'examiner ces questions plus en détail, il convient de s'arrêter à la question de la nature de la décision que le ministre prend en vertu de l'article 29.

#### Nature de la décision prévue à l'article 29

[29] Pour comprendre ce que l'article 29 oblige le ministre à faire, il est nécessaire de comprendre le statut des devises saisies au moment où est prise la décision prévue à l'article 29.

[30] La confiscation de devises effectuée en vertu de l'article 18 prend effet à compter de la contravention à l'article 12 [à l'article 23 de la Loi] :

**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.

[31] Non seulement la confiscation prend effet au moment de la contravention à l'article 12, mais elle est également définitive, sous réserve seulement du contrôle judiciaire du constat de violation de l'article 12 [à l'article 24 de la Loi] :

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

[32] Ainsi que notre Cour l'a souligné dans l'arrêt *Tourki c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, [2008] 1 R.C.F. 331 (*Tourki*), ce qui fait l'objet du contrôle judiciaire prévu aux

there has been a breach of section 12, not the consequences of that breach: see paragraphs 16-18. Of course, the applicant's only interest in challenging the finding under section 12 is to attempt to obtain the return of the funds seized or the penalty paid. And since the only way to access the discretion vested in the Minister under section 29 is to request a review under section 25, such an application is, in effect, an application for relief from forfeiture.

[33] The only means by which a decision under section 29 may be challenged is by means of judicial review: see *Tourki*, at paragraph 18. The jurisprudence suggests that the question raised in such an application for judicial review is the relationship between the Minister's decision under section 29 and that of the customs officer under subsection 18(2). Does section 29 call for the Minister to review or to repeat the exercise undertaken by the customs officer in coming to the conclusion to seize the funds?

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

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

[34] The Minister is only called upon to exercise his discretion under section 29 where he concludes, pursuant to a request made under section 25, that there has in fact been a breach of section 12. Consequently, the starting

articles 25 à 30 est la conclusion qu'il a eu contravention à l'article 12, et non les conséquences de cette contravention (voir les paragraphes 16 à 18). Évidemment, le seul intérêt qu'a le demandeur à contester la conclusion fondée sur l'article 12 est de tenter d'obtenir la restitution des fonds saisis ou de la pénalité payée. Et comme la seule façon d'obtenir la révision de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par l'article 29 consiste à demander une révision en vertu de l'article 25, cette demande est en fait une demande d'annulation de la confiscation.

[33] Le seul moyen de contester une décision fondée sur l'article 29 est de présenter une demande de contrôle judiciaire (*Tourki*, au paragraphe 18). Suivant la jurisprudence, la question soulevée dans pareille demande de contrôle judiciaire porte sur le rapport entre la décision prise par le ministre en vertu de l'article 29 et celle que prend l'agent des douanes en vertu du paragraphe 18(2). L'article 29 exige-t-il du ministre qu'il révise ou qu'il refasse la même démarche que celle qu'a suivie l'agente des douanes pour en arriver à la conclusion de saisir les fonds?

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

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

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

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

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

[34] Le ministre n'est appelé à exercer le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 29 que lorsqu'il conclut, à la suite d'une demande présentée en vertu de l'article 25, qu'il y a effectivement eu contravention à l'article

point for the exercise of the Minister's discretion is that the forfeited currency, which is now in the hands of the Minister of Public Works pursuant to section 22 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 60], is, for all legal purposes, property of the Crown: see *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] S.C.R. 555, at pages 557-558, where the following appears:

Some question was raised on the argument as to the effect of the seizure of the 4th July and as to its character as well. The point was not raised in the courts below and the evidence on the point is quite sufficient. It is not open to question on that evidence, that the goods were seized, and "seized as forfeited" for violation of the *Excise Act*. Nor is there any room for doubt as to the effect of such a seizure. It proceeds upon the assumption that the goods, having been forfeited *ipso jure*, in consequence of the violation of the Act, are at the time of seizure, and not as a consequence of it, the property of the Crown. There are several provisions of the statute under which forfeiture supervenes upon the commission of the offence, as a legal consequence of the offence, independently of any act on the part of the officers of excise or any conviction or other judgment of a court.

[35] The logic which applies under the *Excise Act*, R.S.C., 1985, c. E-14, also applies to the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, as well as to the Act under consideration here: see *Tourki*, at paragraph 17.

[36] It seems to me to follow from this that the effect of the customs officer's conclusion that he or she had reasonable grounds to suspect that the seized currency was proceeds of crime is spent once the breach of section 12 is confirmed by the Minister. The forfeiture is complete and the currency is property of the Crown. The only question remaining for determination under section 29 is whether the Minister will exercise his discretion to grant relief from forfeiture, either by returning the funds themselves or by returning the statutory penalty paid to secure the release of the funds.

[37] In this case, the Minister recognized the nature of the discretion he was being called upon to exercise

12. En conséquence, le point de départ de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre est le fait que les devises confisquées, qui se trouvent alors entre les mains du ministre des Travaux publics conformément à l'article 22 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 60], sont, à toutes fins que de droit, la propriété de l'État. Voici à ce propos ce qu'on trouve dans l'arrêt *The King v. Central Railway Signal Co.*, [1933] R.C.S. 555, aux pages 557 et 558 :

[TRADUCTION] Certaines questions ont été soulevées au sujet de l'argument invoqué en ce qui concerne l'effet et de la nature de la saisie du 4 juillet. Cette question n'avait pas été soulevée devant les tribunaux inférieurs et les éléments de preuve qui ont été présentés à ce sujet sont amplement suffisants. Au vu de la preuve, il est indiscutable que les marchandises ont été saisies et « saisi[e]s comme confisqué[e]s » en raison d'une contravention à la *Loi sur l'accise*. Il n'existe pas non plus d'ambiguïté quant à l'effet d'une telle saisie. Celle-ci part de l'hypothèse que les biens, confisqués *ipso jure*, en raison d'une violation à la Loi, appartiennent à Sa Majesté au moment de la saisie et non en conséquence de celle-ci. Il y a plusieurs dispositions de la loi qui donnent lieu à une confiscation en cas de perpétration d'une infraction, à titre de conséquence juridique de l'infraction, indépendamment de tout acte accompli par les préposés d'accise ou de toute déclaration de culpabilité ou de tout autre jugement d'un tribunal.

[35] Le raisonnement qui s'applique dans le cas de la *Loi sur l'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-14, vaut aussi pour la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, de même que pour la loi qui nous intéresse en l'espèce (voir l'arrêt *Tourki*, au paragraphe 17).

[36] Selon moi, il s'ensuit que la conclusion de l'agent des douanes suivant laquelle il a des motifs raisonnables de soupçonner que les devises saisies sont des produits de la criminalité devient caduque dès que le ministre confirme qu'il y a eu contravention à l'article 12. La confiscation est complète et les devises sont la propriété de l'État. La seule question qu'il reste à trancher pour l'application de l'article 29 est celle de savoir si le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire pour annuler la confiscation soit en restituant les espèces confisquées elles-mêmes soit en remboursant la pénalité prévue par la loi qui a été versée pour obtenir la restitution des espèces saisies.

[37] Dans le cas qui nous occupe, le ministre a reconnu la nature du pouvoir discrétionnaire qu'il était

when he advised Mr. Sellathurai, in his letter of October 6, 2005, that “mitigation has not been granted in this case”: appeal book, at page 117. Mitigation of the consequences of forfeiture is, in effect, relief from forfeiture. While the Minister’s characterization of the decision he makes under section 29 is not conclusive, I find confirmation of my position in the Minister’s response to Mr. Sellathurai’s request.

#### The Basis of the Exercise of the Minister’s Discretion

[38] This leads to the question as to how the Minister will exercise his discretion. As this Court recognized in *Tourki*, at paragraph 29, the Act does not stipulate the basis on which the Minister is to exercise his discretion. The jurisprudence on the exercise of a statutory discretion requires, among other considerations, that the discretion be exercised to further the objects of the statute which confers the discretion (*Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pages 7-8 (*Maple Lodge Farms*)):

It is, as well, a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility. Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

[39] While the basis upon which courts will intervene with respect to discretionary decisions has evolved since *Maple Lodge Farms*, consideration of the statutory purpose remains a key element of the analysis: see *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, at paragraphs 67-68; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, at paragraph 36.

appelé à exercer lorsqu’il a informé M. Sellathurai, dans sa lettre du 6 octobre 2005, qu’[TRADUCTION] « aucune mesure d’atténuation n’a été prise en l’espèce » (dossier d’appel, à la page 117). Atténuer les conséquences d’une confiscation revient en fait à annuler la confiscation. Bien que la façon dont le ministre qualifie la décision qu’il prend en vertu de l’article 29 ne soit pas déterminante, je trouve une confirmation de ma thèse dans la réponse que le ministre a donnée à la demande de M. Sellathurai.

#### Fondement de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre

[38] Ces réflexions nous amènent à la question de savoir comment le ministre exercera son pouvoir discrétionnaire. Comme notre Cour l’a reconnu dans l’arrêt *Tourki*, au paragraphe 29, la Loi ne précise pas sur quel fondement le ministre doit exercer son pouvoir discrétionnaire. La jurisprudence sur l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire conféré par la loi exige, notamment, que ce pouvoir soit exercé de manière à favoriser la réalisation des objets de la loi qui confère le pouvoir discrétionnaire en question (*Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pages 7 et 8 (*Maple Lodge Farms*)) :

C’est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s’ingérer dans l’exercice qu’un organisme désigné par la loi fait d’un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s’est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l’objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

[39] Bien que les raisons pour lesquelles les tribunaux interviennent dans l’exercice des décisions discrétionnaires aient évolué depuis l’arrêt *Maple Lodge Farms*, la prise en compte de l’objet de la loi constitue toujours un élément clé de l’analyse (voir *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 67 et 68; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, au paragraphe 36).

### The Exercise of the Minister's Discretion

[40] How did the Minister exercise his discretion in this case? The answer to that question requires a review of what the Minister did, as well as what the Minister said he did. In my view, they are not the same thing.

[41] From his first contact with Mr. Sellathurai, the Minister (acting through the Agency and through his delegate) asked him for one thing only: to demonstrate to him that the seized funds came from a legitimate source. A review of the exchange of correspondence between the Agency and Mr. Sellathurai's counsel, set out in the first part of these reasons, shows that Mr. Sellathurai was repeatedly and consistently asked to provide proof that the seized funds came from a legitimate source. When Mr. Sellathurai did provide such proof in the form of the affidavits of Sathananthan, Chawla, and Pathinather, the Minister was not persuaded because the affidavits provided explanations which were unverifiable. It seems clear from a fair reading of the record that what the Minister actually did was to insist upon proof of the legitimacy of the source of the funds as a condition of exercising his discretion in favour of Mr. Sellathurai.

[42] What the Minister said he did is slightly different. In his letter to Mr. Sellathurai explaining why he was refusing his request for "mitigation", the Minister wrote as follows (appeal book, at page 117):

Although your solicitor's representations have been considered, mitigation has not been granted in this case. The evidence provided is not verifiable and does not substantiate the origin of the currency. Based on the totality of the evidence and the lack of verifiable evidence to support the legitimate origin of the currency, *reasonable suspicion still exists*. As such the currency has been held as forfeit. . . . [Emphasis added.]

[43] There is logic in the Minister's reasoning that if the applicant cannot show that the seized funds come from a legitimate source, the customs officer's reasonable grounds for suspicion that the funds are proceeds of crime still remain. However, to cast the issue

### Exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre

[40] Comment le ministre a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire dans le cas qui nous occupe? Pour répondre à cette question, il faut examiner ce que le ministre a fait et ce qu'il a dit. À mon avis, il s'agit de deux choses différentes.

[41] D'entrée de jeu, le ministre (par l'intermédiaire de l'Agence et de son représentant) n'a demandé qu'une seule chose à M. Sellathurai : qu'il lui démontre que les espèces saisies provenaient d'une source légitime. L'examen de la correspondance entre l'Agence et l'avocat de M. Sellathurai, dont il a été question dans la première partie des présents motifs, démontre qu'on a, de façon constante et à plusieurs reprises, demandé à M. Sellathurai de fournir une preuve établissant la légitimité de la provenance des sommes saisies. La preuve fournie par M. Sellathurai sous la forme des affidavits de M. Sathananthan, M. Chawla et M. Pathinather n'a pas convaincu le ministre parce que ces documents contenaient des explications qui n'étaient pas vérifiables. Il semble évident, à la lecture du dossier, que ce que le ministre a fait a été d'insister pour qu'on lui prouve la légitimité de la provenance des fonds avant d'accepter d'exercer son pouvoir discrétionnaire en faveur de M. Sellathurai.

[42] Ce que le ministre a dit est légèrement différent. Dans la lettre qu'il a adressée à M. Sellathurai pour lui expliquer les raisons pour lesquelles il refusait sa demande de « mesures d'atténuation », il écrit ce qui suit (dossier d'appel, à la page 117) :

[TRADUCTION] Bien que les observations de votre avocat aient été prises en considération, aucune mesure d'atténuation n'a été prise en l'espèce. La preuve produite ne peut pas être vérifiée et elle n'atteste pas la provenance des espèces. Compte tenu de l'ensemble de la preuve et de l'absence d'une preuve vérifiable confirmant la provenance légitime des espèces, *des doutes raisonnables subsistent*. Pour cette raison, la confiscation des espèces a été maintenue [...] [Non souligné dans l'original.]

[43] Le raisonnement du ministre est logique lorsqu'il explique que, si le demandeur n'est pas en mesure de démontrer la légitimité de la provenance des fonds saisis, les raisons pour lesquelles l'agent des douanes soupçonne que ces fonds sont des produits de la

in these terms is to see the section 29 decision in terms of reassessing the customs officer's decision. As noted above, once the breach of section 12 is confirmed, the only issue remaining is whether the Minister will grant relief from forfeiture. Thus while the Minister's statement appears reasonable, it mischaracterizes the nature of the problem confronting the Minister.

[44] The reference to "reasonable suspicion still exists" suggests that the Minister considered the reasonable grounds for suspicion identified by the customs officer and, in light of the information provided by Mr. Sellathurai, decided whether those grounds for suspicion were still legitimate. In her reasons, the application Judge equated this exercise with the adoption of the test imposed on the customs officer by subsection 18(2): see paragraph 63.

[45] The application Judge may have been led to that conclusion by the nature of the affidavit filed by the Minister's delegate. While the letter setting out the reasons for the refusal of Mr. Sellathurai's request deals only with the evidence of the legitimacy of the source of the seized funds, the Minister's delegate filed an affidavit in which he restated and reviewed the grounds for suspicion identified by the customs officer, and indicated why he believed they remained unanswered. In my view, this form of affidavit is inappropriate and ought not to have been given any weight at all.

[46] The judges of the Federal Court have previously stated that a tribunal or a decision maker cannot improve upon the reasons given to the applicant by means of the affidavit filed in the judicial review proceedings. In *Simmonds v. M.N.R.* (2006), 289 F.T.R. 15, Dawson J. wrote, at paragraph 22 of her reasons:

I observe the transparency in decision-making is not promoted by allowing decision-makers to supplement their reasons after the fact in affidavits.

[47] See to the same effect *Kalra v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2003), 29 Imm. L.R.

criminalité demeurent valables. Toutefois, formuler la question de cette façon revient à considérer la décision prévue à l'article 29 comme une réévaluation de la décision de l'agent des douanes. Or, comme nous l'avons déjà expliqué, dès lors que la contravention à l'article 12 est confirmée, la seule question qu'il reste à trancher est celle de savoir si le ministre annulera ou non la confiscation. Ainsi, bien que les propos du ministre semblent raisonnables, ils situent de façon erronée la nature du problème auquel le ministre est confronté.

[44] Le fait que le ministre a précisé que « des doutes raisonnables subsistent » donne à penser qu'il a examiné les motifs raisonnables de soupçonner relevés par l'agente des douanes et qu'à la lumière des renseignements fournis par M. Sellathurai, il a décidé si ces motifs étaient toujours légitimes. Dans ses motifs, la juge de première instance a expliqué qu'en agissant ainsi, le représentant du ministre a adopté, pour prendre sa décision, le critère imposé à l'agente des douanes par le paragraphe 18(2) de la Loi (voir le paragraphe 63).

[45] Il se peut que la juge de première instance ait été amenée à tirer cette conclusion en raison de la nature de l'affidavit déposé par le représentant du ministre. Bien que la lettre exposant les motifs du rejet de la demande de M. Sellathurai ne traite que des éléments de preuve portant sur la légitimité de la provenance des fonds saisis, le représentant du ministre a déposé un affidavit dans lequel il a répété et examiné les motifs de soupçonner relevés par l'agent des douanes tout en expliquant qu'il estimait que ces soupçons n'avaient pas été dissipés. À mon avis, ce genre d'affidavit est inapproprié et on n'aurait dû lui accorder aucune valeur.

[46] Des juges de la Cour fédérale ont déjà dit qu'un tribunal ou un décideur ne peut améliorer les motifs donnés au demandeur par le biais d'un affidavit déposé dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire. Dans *Simmonds c. M.R.N.*, 2006 CF 130, la juge Dawson a écrit, au paragraphe 22 :

Je ferais remarquer que le fait d'autoriser les décideurs à compléter leurs motifs après le fait dans des affidavits ne favorise aucunement la transparence du processus décisionnel.

[47] Voir, dans le même sens, *Kalra c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2003

(3d) 208 (F.C.), at paragraph 15; *Yue v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 717, at paragraph 3; *Abdullah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 1185, at paragraph 13. Any other approach to this issue allows tribunals to remedy a defect in their decision by filing further and better reasons in the form of an affidavit. In those circumstances, an applicant for judicial review is being asked to hit a moving target.

[48] Quite apart from its admissibility on the issue of the reasons for the decision, the Minister's delegate's affidavit raises issues of credibility because the factual issues identified in the affidavit were never raised with Mr. Sellathurai, nor was he ever asked for any explanation of any of the facts which were identified as giving rise to reasonable grounds for suspicion. One would have thought that if the Minister's delegate was examining the facts identified as the grounds for suspicion, he would have made inquiries about them.

[49] Where the Minister repeatedly asks for proof that the seized currency has a legitimate source, as he did in this case, it is a fair conclusion that he made his decision on the basis of the applicant's evidence on that issue. The underlying logic is unassailable. If the currency can be shown to have a legitimate source, then it cannot be proceeds of crime.

[50] If, on the other hand, the Minister is not satisfied that the seized currency comes from a legitimate source, it does not mean that the funds are proceeds of crime. It simply means that the Minister has not been satisfied that they are not proceeds of crime. The distinction is important because it goes directly to the nature of the decision which the Minister is asked to make under section 29 which, as noted earlier in these reasons, is an application for relief from forfeiture. The issue is not whether the Minister can show reasonable grounds to suspect that the seized funds are proceeds of crime. The only issue is whether the applicant can persuade the Minister to exercise his discretion to grant relief from forfeiture by satisfying him that the seized funds are not

CF 941, au paragraphe 15; *Yue c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 717, au paragraphe 3; *Abdullah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1185, au paragraphe 13. Toute autre conception de la question aurait pour effet de permettre aux tribunaux de corriger un vice entachant leur décision en déposant des motifs complémentaires sous forme d'affidavit. Agir ainsi revient à demander à l'auteur d'une demande de contrôle judiciaire de chercher à atteindre une cible mouvante.

[48] Indépendamment de son admissibilité en ce qui concerne les motifs de la décision, l'affidavit du représentant du ministre soulève des questions de crédibilité parce que les questions factuelles énumérées dans l'affidavit n'ont jamais été portées à l'attention de M. Sellathurai, et que l'on n'a jamais demandé à ce dernier d'expliquer l'un quelconque des faits allégués pour justifier les motifs raisonnables de soupçonner. On aurait pensé que s'il examinait les faits censés être à l'origine des motifs de soupçonner, le représentant du ministre aurait cherché à en savoir plus à leur sujet.

[49] Lorsque le ministre réclame de façon répétée une preuve de la légitimité de la provenance des devises saisies, comme il l'a fait en l'espèce, on est en droit de conclure qu'il s'est fondé sur les éléments de preuve fournis à cet égard par le demandeur pour prendre sa décision. La logique sous-jacente est inattaquable. Si l'on peut démontrer la légitimité de leur provenance, les devises ne peuvent être considérées comme des produits de la criminalité.

[50] Si, en revanche, le ministre n'est pas convaincu de la légitimité de la provenance des devises saisies, il ne s'ensuit pas que les fonds sont des produits de la criminalité, mais simplement que le ministre n'est pas convaincu qu'il ne s'agit pas de produits de la criminalité. La distinction est importante parce qu'elle porte directement sur la nature de la décision que le ministre est appelé à prendre en vertu de l'article 29 qui, comme nous l'avons déjà signalé, vise une demande d'annulation de la confiscation. La question à trancher n'est pas celle de savoir si le ministre peut démontrer qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les fonds saisis sont des produits de la criminalité, mais uniquement celle de savoir si le demandeur est en mesure

proceeds of crime. Without precluding the possibility that the Minister can be satisfied on this issue in other ways, the obvious approach is to show that the funds come from a legitimate source. That is what the Minister requested in this case, and when Mr. Sellathurai was unable to satisfy him on the issue, the Minister was entitled to decline to exercise his discretion to grant relief from forfeiture.

#### The Standard of Proof

[51] This leads to the question which was argued at length before us. What standard of proof must the applicant meet in order to satisfy the Minister that the seized funds are not proceeds of crime? In my view, this question is resolved by the issue of standard of review. The Minister's decision under section 29 is reviewable on a standard of reasonableness. It follows that if the Minister's conclusion as to the legitimacy of the source of the funds is reasonable, having regard to the evidence in the record before him, then his decision is not reviewable. Similarly, if the Minister's conclusion is unreasonable, then the decision is reviewable and the Court should intervene. It is neither necessary nor useful to attempt to define in advance the nature and kind of proof which the applicant must put before the Minister.

[52] On the facts of this case, Mr. Sellathurai put before the Minister evidence which was essentially unverifiable. It was not unreasonable for the Minister to decline to accept this evidence at face value. As was pointed out in the correspondence between the Agency and counsel for Mr. Sellathurai, businesses are bound to retain books and records sufficient to allow the Agency to verify their compliance with their obligations under the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1. The failure to do so is not evidence that such businesses are breaking the law, but it does not assist them in demonstrating that their income is legitimately derived. As a result, I see no basis for intervening and I would dismiss the appeal.

de convaincre le ministre d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour annuler la confiscation en lui démontrant que les fonds saisis ne sont pas des produits de la criminalité. Sans exclure la possibilité de convaincre par d'autres moyens le ministre à cet égard, la démarche qui s'impose consiste à démontrer la légitimité de la provenance des fonds. C'est bien ce que le ministre a réclamé en l'espèce et, vu l'incapacité de M. Sellathurai de lui faire cette démonstration, le ministre avait le droit de refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour annuler la confiscation.

#### Norme de preuve

[51] On en arrive à la question qui a été débattue à fond devant nous. À quelle norme de preuve le demandeur doit-il satisfaire pour convaincre le ministre que les fonds saisis ne sont pas des produits de la criminalité? À mon avis, pour y répondre, il faut d'abord répondre à la question de la norme de contrôle. La norme de contrôle qui s'applique à la décision du ministre prévue à l'article 29 est celle de la décision raisonnable. Il s'ensuit que, si la conclusion du ministre au sujet de la légitimité de la provenance des fonds est, vu l'ensemble de la preuve dont il disposait, raisonnable, sa décision n'est pas susceptible de contrôle judiciaire. Dans le même ordre d'idées, si la conclusion du ministre n'est pas raisonnable, sa décision est susceptible de contrôle et la Cour doit intervenir. Il n'est ni nécessaire ni utile de tenter de définir à l'avance la nature et le type de preuve que le demandeur doit soumettre au ministre.

[52] Vu l'ensemble des faits de la présente affaire, M. Sellathurai a soumis au ministre des éléments de preuve qui étaient essentiellement invérifiables. Il n'était pas déraisonnable de la part du ministre de refuser tels quels ces éléments de preuve. Ainsi qu'il est souligné dans la correspondance entre l'Agence et l'avocat de M. Sellathurai, les entreprises sont tenues de conserver des livres et des registres suffisants pour permettre à l'Agence de s'assurer qu'elles remplissent leurs obligations en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5<sup>e</sup> suppl.), ch. 1. Le défaut de le faire ne constitue pas une preuve que ces entreprises ont contrevenu à la loi, mais il ne les aide pas à démontrer la légitimité de la provenance de leurs revenus. Je ne vois

donc aucune raison d'intervenir et je suis d'avis de rejeter l'appel.

## CONCLUSION

[53] The nature of the discretion to be exercised by the Minister under section 29 is whether to relieve an applicant, whose breach of section 12 he has just confirmed, from the consequences of that breach. The Minister's discretion must be exercised within the framework of the Act and the objectives which Parliament sought to achieve by that legislation. Within that framework, there may be various approaches to the exercise of the Minister's discretion but so long as the discretion is exercised reasonably, the courts will not interfere. In this case, the Minister proceeded by asking Mr. Sellathurai to demonstrate that the funds which were seized came from a legitimate source. The Minister concluded that the evidence provided by Mr. Sellathurai did not satisfy him that the funds came from a legitimate source. It was not unreasonable of the Minister, in those circumstances, to decline to exercise his discretion so as to grant relief from forfeiture.

[54] As a result, I would dismiss the appeal with costs.

NADON J.A.: I agree.

\* \* \*

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

[55] RYER J.A.: I have reviewed the reasons of my colleague, Pelletier J.A., and concur with his decision that the appeal should be dismissed. However, since I have reached that conclusion by a different path, concurring reasons are warranted.

## DISPOSITIF

[53] La nature du pouvoir discrétionnaire que le ministre est appelé à exercer en vertu de l'article 29 consiste à déterminer s'il y a lieu de soustraire le demandeur, à l'égard de qui il vient de confirmer la contravention à l'article 12, aux conséquences de cette contravention. Le ministre doit exercer son pouvoir discrétionnaire en respectant le cadre de la Loi et les objectifs que le législateur cherchait à atteindre par cette loi. En respectant ce cadre, les modalités d'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre sont variées. Il convient toutefois de rappeler que, dans la mesure où le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable, les tribunaux refuseront d'intervenir. Dans le cas qui nous occupe, le ministre a choisi de demander à M. Sellathurai de démontrer la légitimité de la provenance des fonds saisis. Le ministre a conclu que les éléments de preuve fournis par M. Sellathurai ne le convainquaient pas de la légitimité de la provenance des fonds. Dans ces conditions, il n'était pas déraisonnable de la part du ministre de refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire pour annuler la confiscation.

[54] Je suis par conséquent d'avis de rejeter l'appel avec dépens.

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

\* \* \*

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

[55] LE JUGE RYER, J.C.A. : J'ai pris connaissance des motifs de mon collègue, le juge Pelletier, et, comme lui, j'estime que l'appel devrait être rejeté. Toutefois, comme j'ai suivi un cheminement différent pour en arriver à la même conclusion, il convient d'exposer mes motifs concourants.

[56] This is an appeal from a decision of Simpson J. (the application Judge) of the Federal Court ((2007), 63 Admin. L.R. (4th) 161) dated February 23, 2007, dismissing the application of Mr. Gowrkumaran Sellathurai (the appellant) for judicial review of a decision of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister), pursuant to paragraph 29(1)(c) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 (the Act), confirming the forfeiture of certain funds seized from the appellant. Unless otherwise indicated, all statutory references in these reasons are to the corresponding provisions of the Act.

[57] While the appellant concedes that there were valid grounds for the forfeiture at the time of the seizure of the funds, the appellant contends that the evidence that was provided to the Minister subsequent to the seizure was sufficient to dispel these grounds, thereby necessitating the return of the funds to him.

## BACKGROUND

[58] The appellant and his wife operated a wholesale jewellery business in Scarborough, Ontario. He has frequently travelled internationally on business. In the course of his departure from Canada on November 10, 2003, when questioned by an officer (the officer) of the Canada Border Services Agency (the CBSA) as to the amount of funds that he was travelling with, the appellant declared that he was carrying C\$4 000 and US\$400 (collectively, the declared funds). An examination of his luggage and his person revealed that, in addition to the declared funds, the appellant was carrying C\$119 000 and US\$35 (collectively, the undeclared funds). The appellant was also found to be carrying two gold bars that he valued at approximately C\$20 000. These items were left with the appellant, as they are not considered to be currency for the purposes of the Act.

[59] After having discovered the undeclared funds, the officer determined that there were reasonable grounds for her to believe that the appellant had contravened

[56] Il s'agit de l'appel d'une décision (2007 CF 208), en date du 23 février 2007, par laquelle la juge Simpson (la juge de première instance) de la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée par M. Gowrkumaran Sellathurai (l'appellant) à l'encontre de la décision par laquelle le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) avait, en application de l'alinéa 29(1)c) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (la Loi), confirmé la confiscation de certaines espèces saisies entre les mains de l'appelant. Sauf indication contraire, toutes les dispositions législatives mentionnées dans les présents motifs correspondent à celles de la Loi.

[57] Bien qu'il admette qu'il existait des motifs valables de procéder à la confiscation au moment où les espèces en question ont été saisies, l'appelant affirme que les éléments de preuve qui ont été fournis au ministre à la suite de la saisie étaient suffisants pour réfuter les motifs en question, de sorte que les fonds devaient lui être restitués.

## RAPPEL DES FAITS

[58] L'appelant et sa femme exploitaient un commerce de bijoux en gros à Scarborough, en Ontario. L'appelant se rendait fréquemment à l'étranger pour ses affaires. Alors qu'il s'apprêtait à quitter le Canada le 10 novembre 2003, il a été interrogé par une agente de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) au sujet du montant d'argent qu'il avait en sa possession pour ce voyage. L'appelant a déclaré qu'il avait 4 000 \$ en devises canadiennes et 400 \$ en devises américaines (les espèces déclarées). En fouillant l'appelant et ses bagages, on a découvert qu'outre les espèces déclarées, l'appelant transportait 119 000 \$CAN et 35 \$US (les espèces non déclarées). On a également découvert que l'appelant transportait deux lingots d'or, qu'il évaluait à environ 20 000 \$CAN. Ces biens ont été laissés à l'appelant, n'étant pas considérés comme des espèces au sens de la Loi.

[59] Après avoir découvert les espèces non déclarées, l'agente a estimé qu'elle avait des motifs raisonnables de soupçonner que l'appelant avait contrevenu au

subsection 12(1), which by reference to section 2 of the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412, requires the disclosure of any amount of currency or monetary instruments in excess of C\$10 000 (or its equivalent in a foreign currency) that is being taken out of Canada. As a result, pursuant to subsection 18(1), the officer seized the declared funds and the undeclared funds as forfeit. Subsections 12(1) and 18(1) read as follows:

**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

[60] The appellant indicated to the officer that the reason for his trip was to attend the funeral of his father. He stated that he would be absent from Canada for one week and would be spending two of those days in Dubai. The appellant told the officer that his father had died on November 8, 2003, and that he purchased his tickets on November 10, 2003, because the ticket office was closed on November 8, 2003. However, an examination of the tickets revealed that they had, in fact, been purchased by the appellant prior to the date of his father's death. The officer examined the passport of the appellant and found that he had exited the United Arab Emirates on October 13, 2003.

[61] When questioned by the officer as to the use of the declared funds and the undeclared funds, the appellant stated that \$92 000 had been loaned to him by two jewellers in Montréal for whom he intended to purchase jewellery on his trip. The appellant did not have any documentation confirming these arrangements and initially was unsure of the names of the two jewellers. Additionally, he did not have any documentation to support a withdrawal from a banking institution of any portion of the funds. Moreover, the officer observed that the funds were not wrapped according to the method used by financial institutions. Instead, they were in mixed denominations that were out of order and were held together with elastics.

paragraphe 12(1) qui, par renvoi à l'article 2 du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412, oblige quiconque exporte du Canada des espèces ou des effets dont la valeur est égale ou supérieure à 10 000 \$CAN (ou l'équivalent en devises étrangères) à les déclarer. L'agente a donc saisi et confisqué les espèces déclarées et les espèces non déclarées en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi. Les paragraphes 12(1) et 18(1) disposent :

**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.

[60] L'appelant a déclaré à l'agente que l'objet de son voyage était d'assister aux funérailles de son père. Il a précisé qu'il serait absent du Canada pendant une semaine et qu'il passerait deux journées à Dubaï. L'appelant a expliqué à l'agente que son père était décédé le 8 novembre 2003 et qu'il avait acheté ses billets d'avion le 10 novembre 2003 parce que la billetterie était fermée le 8 novembre 2003. En examinant les billets en question, on a toutefois constaté que l'appelant les avait en fait achetés avant le décès de son père. L'agente a examiné le passeport de l'appelant et a constaté qu'il avait quitté les Émirats arabes unis le 13 octobre 2003.

[61] Interrogé par l'agente au sujet de ce qu'il entendait faire des espèces déclarées et des espèces non déclarées, l'appelant a expliqué que 92 000 \$ lui avait été prêtés par deux bijoutiers de Montréal pour lesquels il prévoyait acheter des bijoux lors de son voyage. Aucun document ne confirmait ces ententes et l'appelant n'était au départ pas certain du nom des deux bijoutiers en question. De plus, il n'avait aucun document confirmant le retrait d'une partie quelconque de cette somme d'un établissement bancaire. L'agente a par ailleurs fait observer que l'argent n'était pas enveloppé selon la méthode employée par les établissements financiers. Les billets — en diverses coupures — étaient classés pêle-mêle et étaient retenus par des élastiques.

[62] Having regard to the circumstances surrounding the seizure of the declared funds and the undeclared funds, the officer determined that the normal requirement that the seized funds be returned to the person from whom they were seized, subject to a prescribed penalty, was not appropriate. Rather, the officer maintained the forfeiture of the seized funds, as permitted by subsection 18(2), on the basis that she had reasonable grounds to suspect that the seized funds were proceeds of crime or funds for use in the financing of terrorist activities. Subsection 18(2) reads as follows:

**18. (1) ...**

(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

[63] Subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* defines “proceeds of crime” [as enacted by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 42, s. 2; S.C. 2001, c. 32, s. 12] to mean “any property obtained directly or indirectly as a result of the commission of a designated offence”. That same provision defines “designated offence” [as enacted by S.C. 1996, c. 19, s. 68; 2001, c. 32, s. 12] (a designated indictable offence) as “any indictable offence under the *Criminal Code* and other federal statutes, other than indictable offences” enumerated in section 1 of the *Regulations Excluding Certain Indictable Offences from the Definition of “Designated Offence”*, SOR/2002-63. A list of excluded indictable offences is reproduced in Schedule “A” to the decision of the application Judge. The definitions of “proceeds of crime” and “designated offence” in subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* read as follows:

“designated offence” means

(a) an indictable offence under this or any other Act of Parliament, other than an indictable offence prescribed by regulation, or

[62] Eu égard aux circonstances entourant la saisie des espèces déclarées et des espèces non déclarées, l’agente a estimé que, contrairement à la règle habituelle, il ne convenait pas dans le cas présent de rendre à l’appelant l’argent qui lui avait été saisi moyennant paiement de la pénalité prévue par la loi. L’agente a plutôt confirmé la confiscation des espèces saisies, en application du paragraphe 18(2) [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 134], au motif qu’elle avait des motifs raisonnables de soupçonner qu’il s’agissait de produits de la criminalité ou de fonds destinés au financement d’activités terroristes. Le paragraphe 18(2) est ainsi libellé :

**18. (1) [...]**

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

[63] Le paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* définit les « produits de la criminalité » [édicte par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 42, art. 2; L.C. 2001, ch. 32, art. 12] comme « tout bien obtenu directement ou indirectement de la perpétration d’une infraction désignée. » La même disposition définit comme suit l’expression « infraction désignée » [édicte par L.C. 1996, ch. 19, art. 68; 2001, ch. 32, art. 12] (acte criminel désigné) : « tout acte criminel prévu au *Code criminel* et par d’autres lois fédérales, à l’exception des actes criminels » énumérés à l’article 1 du *Règlement sur l’exclusion de certains actes criminels de la définition de « infraction désignée »*, DORS/2002-63. Une liste des actes criminels exclus de la définition de « infraction désignée » est reproduite à l’annexe A de la décision de la juge de première instance. Voici le texte des définitions des expressions « produits de la criminalité » et « infraction désignée » au paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* :

« infraction désignée »

a) Soit tout acte criminel prévu à la présente loi ou une autre loi fédérale, à l’exception des actes criminels désignés par règlement;

(b) a conspiracy or an attempt to commit, being an accessory after the fact in relation to, or any counselling in relation to, an offence referred to in paragraph (a);

b) soit le complot ou la tentative en vue de commettre un tel acte ou le fait d'en être complice après le fait ou d'en conseiller la perpétration.

...

[...]

“proceeds of crime” means any property, benefit or advantage, within or outside Canada, obtained or derived directly or indirectly as a result of

« 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 :

(a) the commission in Canada of a designated offence, or

a) soit de la perpétration d'une infraction désignée;

(b) an act or omission anywhere that, if it had occurred in Canada, would have constituted a designated offence.

b) soit d'un acte ou d'une omission qui, au Canada, aurait constitué une infraction désignée.

#### DECISION OF THE MINISTER

#### DÉCISION DU MINISTRE

[64] On November 19, 2003, the appellant made a request, pursuant to section 25, for a decision of the Minister as to whether he had contravened subsection 12(1). Section 25 reads as follows:

[64] Le 19 novembre 2003, l'appelant a, en vertu de l'article 25, demandé au ministre de décider s'il avait contrevenu au paragraphe 12(1). L'article 25 est ainsi libellé :

**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.

**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.

[65] In response to the appellant's request, a written notice (the notice of reasons for action) of the circumstances of the seizure of the declared funds and the undeclared funds, as required by subsection 26(1), was provided to the appellant. Subsection 26(1) read as follows:

[65] En réponse à la demande de l'appelant, un avis écrit (l'avis motivé) exposant les circonstances de la saisie des espèces déclarées et des espèces non déclarées a été envoyé à l'appelant conformément au paragraphe 26(1), qui était ainsi libellé :

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

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

[66] The notice of reasons for action described the events leading up to the maintenance of the forfeiture of the declared funds and the undeclared funds by the officer pursuant to subsection 18(2) and concluded with a request for evidence to be submitted to demonstrate that these funds had been legitimately obtained.

[66] L'avis motivé relate les faits ayant mené au maintien par l'agente de la confiscation des espèces déclarées et des espèces non déclarées conformément au paragraphe 18(2). L'avis se termine par une demande d'éléments de preuve tendant à établir la légitimité de la provenance des espèces en question.

[67] As permitted by subsection 26(2), the appellant submitted evidence to the Minister, consisting of four affidavits and three character reference letters. In addition, counsel for the appellant made submissions in relation to the seizure of the funds. Subsection 26(2) reads as follows:

**26. (1) ...**

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

[68] The evidence provided by the appellant, as permitted by subsection 26(2), contradicted the information with respect to the sources of the declared funds and the undeclared funds that he had given to the officer and sought to establish that \$92 000 of these funds was actually provided by two different business associates, only one of whom was from Montréal, and that the balance came from several withdrawals from the bank account of the appellant's jewellery business.

[69] The three character references did not address the issue of the legitimacy of the origin of the declared funds and the undeclared funds.

[70] The affidavits of the two business associates stated that they had provided the appellant with \$92 000 in cash, from the cash sales of jewellery, for the purchase of jewellery in Dubai on their behalf. These affidavits did not contain any information with respect to the sales which allegedly generated the cash that was provided to the appellant

[71] An affidavit provided by the bookkeeper for the appellant's jewellery business indicated that \$37 000 of the seized funds (the balance of the seized funds after deducting the portion that had allegedly been loaned to the appellant) had been withdrawn from the bank account of the business through a series of cheques that were payable to the appellant's wife. In his affidavit, the appellant stated that these cheques were issued for business purposes and that he received the money when the cheques were cashed.

[67] Conformément au paragraphe 26(2), l'appelant a soumis au ministre des éléments de preuve, soit quatre affidavits et trois lettres attestant sa moralité. L'avocat de l'appelant a également formulé des observations au sujet de la saisie des espèces. Le paragraphe 26(2) est ainsi conçu :

**26. (1) [...]**

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

[68] Les éléments de preuve que l'appelant a présentés conformément au paragraphe 26(2) contredisaient les renseignements qui avaient été communiqués à l'agente au sujet de la provenance des espèces déclarées et des espèces non déclarées et tendaient à démontrer que, de ce montant, 92 000 \$ avaient en fait été fournis par deux partenaires commerciaux différents, dont un seul était de Montréal, et que le reste provenait d'une série de retraits effectués sur le compte bancaire du commerce de bijoux de l'appelant.

[69] Aucune des trois lettres attestant la moralité de l'appelant n'abordait la question de la légitimité de la provenance des espèces déclarées et des espèces non déclarées.

[70] Dans leurs affidavits, les deux partenaires commerciaux déclaraient qu'ils avaient versé à l'appelant 92 000 \$ en espèces, que cet argent provenait de la vente de bijoux et devait servir à l'achat de bijoux à Dubaï pour leur compte. Ces affidavits ne contenaient aucun renseignement au sujet des ventes qui auraient généré l'argent comptant qui avait été remis à l'appelant.

[71] L'affidavit souscrit par l'aide-comptable du commerce de bijoux de l'appelant indiquait que sur les fonds saisis, la somme de 37 000 \$ — le solde des fonds saisis après soustraction de la partie qui aurait été prêtée à l'appelant — avait été retirée du compte bancaire de l'entreprise au moyen d'une série de chèques libellés à l'ordre de la femme de l'appelant. Dans son affidavit, l'appelant déclare que ces chèques ont été signés pour les besoins de l'entreprise et qu'il a reçu l'argent lorsqu'ils ont été encaissés.

[72] In correspondence dated March 15, 2004 (the first notice), a CBSA official (the first adjudicator) advised the appellant that the affidavits of the two business associates did not demonstrate the legitimacy of the portion of the seized funds that those persons allegedly loaned to the appellant and invited further submissions. The first notice contained the following statement:

Having broken the law and failed to declare, a person cannot regain currency seized as forfeit, on a reasonable suspicion under the *Act*, by merely telling a story that could be true. An innocent explanation as to the origin of the funds must be proven in sufficient detail and with enough credible, reliable and independent evidence to establish that no other reasonable explanation is possible. Otherwise reasonable doubts remain and the forfeiture stands.

[73] On April 27, 2004, counsel for the appellant replied to the first notice indicating that, in his view, an independent RCMP investigation demonstrated that the seized funds could not be linked to any terrorist financing.

[74] By correspondence dated May 3, 2004, the first adjudicator indicated that inquiries would be made with respect to the RCMP investigation. In addition, this correspondence reiterated the CBSA's view (the second notice) that the affidavits of the two business associates did not adequately substantiate the legitimacy of the funds that allegedly had been loaned to the appellant and requested documentary evidence to support the legitimacy of the seized currency.

[75] In correspondence dated June 18, 2004, the first adjudicator advised the appellant that the RCMP investigation did not include a consideration of whether the seized funds were proceeds of crime, within the meaning of subsection 18(2). Once again, the appellant was put on notice (the third notice) that documentary evidence was needed in order to corroborate the affidavits of the two business associates in relation to the alleged loans.

[76] Notwithstanding the requests contained in the first notice, the second notice and the third notice, the

[72] Dans une lettre datée du 15 mars 2004 (le premier avis), une agente de l'ASFC (la première arbitre) a informé l'appelant que les affidavits des deux partenaires commerciaux en question n'établissaient pas la légitimité de la partie des fonds saisis que ces personnes étaient censées avoir prêtée à l'appelant, et a invité l'appelant à lui soumettre des observations complémentaires. On trouve également ce qui suit dans ce premier avis :

[TRADUCTION] La personne qui enfreint la loi et omet de déclarer une somme ne peut pas, en racontant simplement une histoire qui pourrait être véridique, obtenir la restitution des espèces saisies et confisquées sur le fondement de soupçons raisonnables en vertu de la Loi. Une explication sur la provenance des fonds tendant à innocenter la personne doit être prouvée à l'aide de précisions et d'une preuve suffisamment digne de foi, fiable et indépendante pour établir qu'aucune autre explication raisonnable n'est possible. Autrement, les doutes raisonnables subsistent et la confiscation est confirmée.

[73] Le 27 avril 2004, l'avocat de l'appelant a répondu au premier avis en expliquant qu'à son avis, une enquête indépendante de la GRC démontrait que l'on ne pouvait établir de liens entre les espèces saisies et le financement de quelque activité terroriste que ce soit.

[74] Par lettre datée du 3 mai 2004, la première arbitre a indiqué que l'on se renseignerait au sujet de l'enquête de la GRC. Elle a également rappelé l'opinion de l'ASFC (le deuxième avis) suivant lequel les affidavits des deux partenaires commerciaux ne confirmaient pas de façon suffisante la légitimité des fonds qui auraient été prêtés à l'appelant et elle a réclamé des éléments de preuve documentaires appuyant la légitimité des devises saisies.

[75] Dans une lettre datée du 18 juin 2004, la première arbitre a informé l'appelant que, dans le cadre de son enquête, la GRC n'avait pas examiné la question de savoir si les devises saisies étaient des produits de la criminalité au sens du paragraphe 18(2). Encore une fois, l'appelant a été avisé (le troisième avis) qu'il était nécessaire de soumettre des éléments de preuve documentaires pour corroborer les affidavits des deux partenaires commerciaux en ce qui avait trait aux présumés prêts.

[76] En dépit des demandes qui lui ont été adressées dans le premier, le deuxième et le troisième avis,

appellant did not provide any documentary evidence establishing the source of the funds that had allegedly been loaned by the two business associates to the appellant. Instead, counsel for the appellant asked the Minister to render the decision that had been requested by the appellant pursuant to section 25.

[77] Subsections 27(1) and (3) obligate the Minister to make a decision as to whether a contravention of subsection 12(1) has occurred and to provide written notice of the decision, including reasons, to the person who has made the request for the decision. Subsections 27(1) and (3) read as follows:

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

...

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

[78] In the circumstances of this case, the Minister delegated her responsibility to make the decisions contemplated by sections 25, 27 [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 62] and 29 to a manager in the Recourse Directorate, Admissibility Branch of the CBSA (the Minister's delegate). In reaching the decision required by subsection 27(1), the Minister's delegate relied, in part, on the file that had been initially prepared by the first adjudicator and completed by another CBSA official (the second adjudicator).

[79] After having reviewed the evidence and submissions that had been provided by the appellant's counsel, as well as other available materials, including the officer's report, the second adjudicator prepared a document (the case synopsis and reasons for the decision) that was signed by her on September 25, 2005 and by the Minister's delegate on October 3, 2005. That document contained the statement from the first notice that is reproduced in paragraph 72 of these reasons.

[80] By correspondence dated October 6, 2005, the Minister's delegate advised the appellant of his decision that there had been a contravention of subsection 12(1)

l'appellant n'a pas soumis d'éléments de preuve documentaires établissant la provenance des fonds qu'il affirmait que les deux partenaires commerciaux susmentionnés lui avaient prêtés. L'avocat de l'appellant a plutôt demandé au ministre de prendre la décision réclamée par l'appellant en vertu de l'article 25.

[77] Les paragraphes 27(1) et (3) obligent le ministre à décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1) et à fournir un avis écrit de sa décision, motifs à l'appui, à la personne qui lui a demandé de prendre cette décision. Les paragraphes 27(1) et (3) disposent :

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

[...]

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

[78] En l'espèce, le ministre a délégué son obligation de prendre les décisions visées aux articles 25, 27 [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 62] et 29 à un gestionnaire de la Direction des recours, Direction générale de l'admissibilité de l'ASFC (le représentant du ministre). Pour en arriver à la décision exigée par le paragraphe 27(1), le représentant du ministre s'est fondé notamment sur le dossier qui avait été initialement constitué par la première arbitre et avait ensuite été complété par une autre fonctionnaire de l'ASFC (la deuxième arbitre).

[79] Après avoir examiné les éléments de preuve et les observations soumis par l'avocat de l'appellant, ainsi que les autres pièces versées au dossier, y compris le rapport de l'agente, la deuxième arbitre a préparé un document intitulé [TRADUCTION] « Synopsis du dossier et motifs de décision » (le synopsis et les motifs), qu'elle a signé le 25 septembre 2005 et que le représentant du ministre a signé le 3 octobre 2005. Ce document contient l'extrait du premier avis reproduit au paragraphe 72 des présents motifs.

[80] Dans une lettre datée du 6 octobre 2005, le représentant du ministre a informé l'appellant que, conformément aux paragraphes 27(1) et (3), il avait

by the appellant, in accordance with subsections 27(1) and (3). Having reached that decision, the Minister's delegate, as required by subsection 29(1), also addressed the issue of whether the seized funds were to be returned to the appellant. The provisions of subsection 29(1) read as follows:

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

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

[81] The decision of the Minister's delegate under subsection 27(1) is not in dispute in this appeal. Rather, the focus of the appellant is on the decision that was made by the Minister's delegate under subsection 29(1).

[82] The Minister's delegate decided to return the declared funds to the appellant pursuant to paragraph 29(1)(a) and to confirm the forfeiture of the undeclared funds pursuant to paragraph 29(1)(c). The Minister's delegate provided the following reasons in respect of his decision under subsection 29(1) [at paragraph 42]:

Although your solicitor's representations have been considered, mitigation has not been granted in this case. The evidence provided is not verifiable and does not substantiate the origin of the currency. Based on the totality of the evidence and the lack of verifiable evidence to support the legitimate origin of the currency, reasonable suspicion still exists. As such the currency has been held as forfeit. However, it has been decided that the declared currency (\$4,000.00 Canadian and \$400.00 USD) should be returned to you. [Emphasis added.]

conclu qu'il y avait eu contravention au paragraphe 12(1) de la Loi. Après avoir pris cette décision, conformément au paragraphe 29(1), il a abordé la question de savoir si les espèces saisies devaient être restituées à l'appellant. Voici le texte du paragraphe 29(1) :

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

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

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

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

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

[81] La décision que le représentant du ministre a prise en vertu du paragraphe 27(1) n'est pas en litige dans le présent appel. L'appellant attaque plutôt la décision que le représentant du ministre a prise en vertu du paragraphe 29(1).

[82] Le représentant du ministre a décidé de restituer les espèces déclarées à l'appellant conformément à l'alinéa 29(1)a) et de confirmer, en vertu de l'alinéa 29(1)c), la confiscation des espèces non déclarées. Il a exposé les motifs suivants pour justifier la décision qu'il a prise en vertu du paragraphe 29(1) [au paragraphe 42] :

[TRADUCTION] Bien que les observations de votre avocat aient été prises en considération, aucune mesure d'atténuation n'a été prise en l'espèce. La preuve produite ne peut pas être vérifiée et elle n'atteste pas la provenance des espèces. Compte tenu de l'ensemble de la preuve et de l'absence d'une preuve vérifiable confirmant la provenance légitime des espèces, des doutes raisonnables subsistent. Pour cette raison, la confiscation des espèces a été maintenue. Toutefois, il a été décidé que les espèces déclarées (4 000 \$CAN et 400 \$US) devaient vous être restituées. [Non souligné dans l'original.]

[83] The appellant brought an application in the Federal Court for judicial review of the decision of the Minister confirming the forfeiture of the undeclared funds pursuant to paragraph 29(1)(c) (the subsection 29(1) decision).

#### DECISION OF THE FEDERAL COURT

[84] The application Judge held that section 29 is silent with respect to the principles that the Minister, or her delegate, must apply in deciding whether to confirm a forfeiture of funds that have been seized under Part 2 of the Act. The application Judge found that, in this case, the Minister's delegate decided to base his subsection 29(1) decision upon a determination of whether the test in subsection 18(2), which was applied by the officer, would still be met, that is to say, whether reasonable grounds to suspect that the seized 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 (reasonable grounds to suspect) still existed at the time of the subsection 29(1) decision.

[85] The application Judge referred to the cross-examination of the Minister's delegate on the affidavit that he had sworn as indicating that because of his reliance on the case synopsis and reasons for the decision and the standard of proof referred to therein, he may have thought that to dispel reasonable grounds to suspect, the appellant was obligated to prove an innocent explanation beyond all doubt.

[86] The application Judge determined that the standard of proof that is necessary to establish reasonable grounds to suspect requires more than a subjective suspicion or a hunch. Instead, the application Judge held that evidence to substantiate reasonable grounds to suspect must be credible and objective.

[87] The application Judge then went on to state that the standard of proof referred to in the case synopsis and reasons for the decision, namely, proof beyond

[83] L'appelant a saisi la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le ministre avait confirmé la confiscation des espèces non déclarées en vertu de l'alinéa 29(1)c) (la décision fondée sur le paragraphe 29(1)).

#### DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[84] La juge de première instance a fait observer que l'article 29 était muet sur les principes que le ministre, ou son représentant, devait appliquer pour décider s'il y avait lieu ou non de confirmer la confiscation de fonds saisis sous le régime de la partie 2 de la Loi. La juge de première instance a conclu qu'en l'espèce, le représentant du ministre avait décidé de faire dépendre la décision visée au paragraphe 29(1) de la réponse à la question de savoir si le critère prévu au paragraphe 18(2), que l'agente avait appliqué, serait quand même respecté, c'est-à-dire s'il existait encore, au moment de la décision prise en vertu du paragraphe 29(1), des motifs raisonnables de soupçonner que les effets ou les espèces saisis constituaient des « produits de la criminalité » au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* ou des fonds servant à financer des activités terroristes.

[85] La juge de première instance s'est référée au contre-interrogatoire que le représentant du ministre a subi au sujet de l'affidavit qu'il a souscrit et dans lequel il a affirmé que, comme il s'était fié au synopsis du dossier et motifs de décision et à la norme de preuve qui y était prévue, il avait pu croire que, pour dissiper les doutes raisonnables de soupçonner, l'appelant devait fournir, au moyen d'une preuve hors de tout doute, une explication sur la provenance des fonds qui tende à l'innocenter.

[86] La juge de première instance a estimé que la norme de preuve nécessaire pour établir les motifs raisonnables de soupçonner exigeait davantage qu'un soupçon subjectif ou une intuition. Elle a expliqué que le soupçon devait reposer sur une preuve objective et digne de foi.

[87] La juge de première instance a poursuivi en expliquant que la norme de preuve mentionnée dans le synopsis du dossier et motifs de décision, à savoir la

all doubt, was erroneous and that to dispel reasonable grounds to suspect, only proof beyond a reasonable doubt is required.

[88] In the circumstances, the application Judge found that this error on the part of the Minister's delegate was immaterial, stating, at paragraph 75:

[The appellant's] evidence failed to displace, beyond a reasonable doubt, the objective and credible evidence supporting the Minister's Delegate's suspicion that the Undeclared Currency was proceeds of crime.

Accordingly, the application Judge held that the error in the specification of the requisite standard of proof to dispel reasonable grounds to suspect was insufficient to allow the application for judicial review to succeed.

[89] The application Judge also found no merit in the appellant's argument that there are no reasonable grounds to suspect that the undeclared funds are proceeds of crime. Moreover, the application Judge found that the return of the declared funds did not contradict the confirmation of the forfeiture of the undeclared funds so as to render the decision of the Minister unreasonable.

[90] Accordingly, the application Judge dismissed the application for judicial review.

## ISSUE

[91] The issue in this appeal is whether the Minister's delegate erred in making the subsection 29(1) decision, in which the forfeiture of the undeclared funds was confirmed pursuant to paragraph 29(1)(c).

## ANALYSIS

### The Nature of the Subsection 29(1) Decision

[92] Subsection 29(1) provides the Minister with broad discretionary powers to determine the monetary

preuve hors de tout doute, était erronée et qu'une preuve hors de tout doute raisonnable était suffisante pour dissiper les motifs raisonnables de soupçonner.

[88] Dans ces conditions, la juge de première instance a estimé que l'erreur ainsi commise par le représentant du ministre ne tirait pas à conséquence. Voici ce qu'elle dit, au paragraphe 75 :

La preuve que [l'appelant] a produite n'a pas permis de dissiper, hors de tout doute raisonnable, la preuve objective et digne de foi qui a amené le représentant du ministre à soupçonner que les espèces non déclarées étaient des produits de la criminalité.

La juge de première instance a par conséquent estimé que l'erreur commise au sujet de la norme de preuve exigée pour dissiper les motifs raisonnables de soupçonner n'était pas suffisante pour faire droit à la demande de contrôle judiciaire.

[89] La juge de première instance a également jugé sans fondement l'argument de l'appelant suivant lequel il n'existait pas de motifs raisonnables de soupçonner que les espèces non déclarées étaient des produits de la criminalité. Elle a par ailleurs estimé que la restitution des espèces déclarées ne contredisait pas la confirmation de la confiscation des espèces non déclarées de manière à rendre la décision du ministre déraisonnable.

[90] La juge de première instance a par conséquent rejeté la demande de contrôle judiciaire.

## QUESTION EN LITIGE

[91] La question en litige dans le présent appel est celle de savoir si le représentant du ministre a commis une erreur en rendant la décision prévue au paragraphe 29(1) confirmant la confiscation des espèces non déclarées conformément à l'alinéa 29(1)c).

## ANALYSE

### Nature de la décision prévue au paragraphe 29(1)

[92] Le paragraphe 29(1) confère au ministre un vaste pouvoir discrétionnaire qui lui permet de déterminer la

sanction, if any, that is to be imposed on a person who has been determined, pursuant to subsection 27(1), to have contravened subsection 12(1). In particular, paragraph 29(1)(a) empowers the Minister to reverse a forfeiture of seized funds, with or without a penalty, paragraph 29(1)(b) empowers the Minister to remit all or a portion of any penalty imposed under subsection 18(2) and paragraph 29(1)(c) empowers the Minister to confirm a forfeiture of seized funds. As correctly observed by the application Judge, the basis upon which the Minister is to exercise her discretion under subsection 29(1) is not spelled out in that provision or elsewhere in the Act. Moreover, the Minister is under no obligation to provide reasons for a decision made pursuant to subsection 29(1) (see *Tourki v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, [2008] 1 F.C.R. 331 (C.A.)).

#### The Decision Under Review

[93] It is at this point that I must respectfully diverge from the reasons of my colleague, Pelletier J.A.

[94] The application Judge, at paragraph 63 of her reasons, acknowledges the absence of guiding principles with respect to the basis for a decision under subsection 29(1) but goes on to find that the Minister's delegate adopted the test in subsection 18(2) as the basis for his subsection 29(1) decision. That paragraph reads as follows:

Section 29 of the Act is silent about the principles to be used by a Minister's Delegate in deciding whether to confirm a currency forfeiture. However, the Decision makes it clear that, in this case, the Minister's Delegate was determining whether a reasonable suspicion still existed. In other words, the Minister's Delegate adopted for the Decision the test the Customs Officer at the airport was required to use when she declined to return the Forfeited Currency, pursuant to subsection 18(2) of the Act. That subsection provides that she must have had "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". In my view, the Decision stated the correct test when it indicated that Minister's Delegate was determining whether such reasonable grounds still existed.

sanction pécuniaire, s'il y a lieu, à infliger à la personne dont il a été constaté, en vertu du paragraphe 27(1), qu'elle a contrevenu au paragraphe 12(1). Plus particulièrement, l'alinéa 29(1)a habilite le ministre à annuler la confiscation des espèces saisies, avec ou sans pénalité, et l'alinéa 29(1)b), à restituer en tout ou en partie la pénalité imposée en vertu du paragraphe 18(2); l'alinéa 29(1)c) confère au ministre le pouvoir de confirmer la confiscation des espèces saisies. Ainsi que la juge de première instance l'a à juste titre fait observer, les principes à partir desquels le ministre doit exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 29(1) ne sont précisés ni dans cette disposition ni ailleurs dans la Loi. De plus, le ministre n'est pas tenu de motiver la décision prise en vertu du paragraphe 29(1) (voir le jugement *Tourki c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, [2008] 1 R.C.F. 331 (C.A.)).

#### Décision contestée

[93] C'est ici que je dois me dissocier des motifs exposés par mon collègue le juge Pelletier.

[94] Au paragraphe 63 de ses motifs, la juge de première instance reconnaît que la Loi n'énonce pas les principes sur lesquels le représentant du ministre doit se fonder pour décider s'il y a lieu de confirmer la confiscation d'espèces, mais elle poursuit en concluant que le représentant du ministre a adopté, pour prendre la décision prévue au paragraphe 29(1), le critère énoncé au paragraphe 18(2). Voici en quels termes la juge de première instance s'est exprimée :

L'article 29 de la Loi n'énonce pas les principes sur lesquels le représentant du ministre doit se fonder pour décider s'il y a lieu de confirmer la confiscation d'espèces. Toutefois, il ressort clairement de la décision que, dans la présente affaire, le représentant du ministre a déterminé s'il existait encore des soupçons raisonnables. En d'autres termes, il a adopté, pour prendre une décision, le critère que l'agente des douanes à l'aéroport était tenue d'appliquer lorsqu'elle a refusé de restituer les espèces confisquées, conformément au paragraphe 18(2) de la Loi. En vertu de ce paragraphe, l'agente des douanes doit « soupçonner, 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 ». À mon avis, le représentant du ministre a énoncé le bon critère lorsqu'il a indiqué qu'il devait déterminer si ces motifs raisonnables existaient encore.

[95] At the hearing of the appeal, counsel for the respondent confirmed that the Minister's delegate exercised the discretion provided in subsection 29(1) in accordance with this finding by the application Judge. This confirmation is consistent with the position taken by counsel for the respondent in paragraphs 67 and 68 of his memorandum of fact and law. Those paragraphs are as follows:

In order to respond to this argument, it is important to first understand the nature of the ministerial review conducted by the Respondent, which is not a criminal prosecution. It is an administrative review of an *in rem* property seizure where the sole issue is whether there are reasonable grounds to suspect that the currency is proceeds of crime, not whether the person who failed to declare the currency has committed a crime. Similarly, currency may be seized and forfeited whether or not it is in fact associated with money laundering or terrorism. The test, as set out in the *PCMLTFA*, is only that there are reasonable grounds to suspect that the currency is proceeds of crime.

The exercise conducted by the Respondent decision-maker in the case at bar was to review the totality of the factual record before him and to reach a conclusion on whether or not reasonable grounds existed to suspect that the currency is proceeds of crime. This flows from the fact that the Respondent was reviewing the Customs officer's determination that she had reasonable grounds to suspect that the currency was proceeds of crime and therefore could not return the currency to the Applicant pursuant to s. 18(2) of the *PCMLTFA*.

[96] The adoption by the Minister's delegate of the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2) is further evident from paragraphs 14 and 24 of his affidavit, the relevant portions of which read as follows:

In my view, this material demonstrated that there were reasonable grounds to suspect that the undeclared currency seized from the Applicant on November 10, 2003 was proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*....

...

In sum, on the basis of all of the material that was before me, with particular emphasis on the grounds set out above and taken as a whole, I concluded that it was reasonable to suspect that the unreported currency in the amount of \$119,000

[95] À l'instruction de l'appel, l'avocat de l'intimé a confirmé que le représentant du ministre avait exercé le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 29(1) conformément à cette conclusion de la juge de première instance. Cette confirmation s'accorde avec le point de vue adopté par l'avocat de l'intimé aux paragraphes 67 et 68 de son mémoire, dont voici le texte :

[TRADUCTION] Pour répondre à cet argument, il importe de comprendre tout d'abord la nature de l'examen ministériel auquel procède l'intimé, qui n'est pas un procès au criminel. Il s'agit de la révision administrative d'une saisie de biens *in rem* dans le cadre de laquelle la seule question à trancher est celle de savoir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces sont des produits de la criminalité, et non si la personne qui a fait défaut de déclarer les devises a commis un crime. De même, les espèces peuvent être saisies et confisquées indépendamment du fait qu'elles soient ou non associées au blanchiment d'argent ou au terrorisme. Le critère énoncé dans la Loi est seulement celui de savoir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les devises sont des produits de la criminalité.

Ce que le décideur intimé était appelé à faire en l'espèce était d'examiner l'ensemble du dossier factuel dont il disposait et de tirer une conclusion au sujet de la question de savoir s'il existait ou non des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces étaient des produits de la criminalité. Cette situation découle du fait que l'intimé examinait la conclusion de l'agente des douanes, qui avait estimé qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces étaient des produits de la criminalité qui ne pouvaient en conséquence être restituées au demandeur en vertu du paragraphe 18(2) de la Loi.

[96] L'adoption, par le représentant du ministre, du critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) est en outre confirmé à la lecture des paragraphes 14 et 24 de son affidavit, dont voici les passages pertinents :

[TRADUCTION] À mon avis, ces documents ont établi qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces non déclarées qui ont été saisies entre les mains du demandeur le 10 novembre 2003 étaient des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* [...]

[...]

Bref, compte tenu de tous les documents qui m'ont été fournis, surtout des motifs qui ont été exposés plus haut et considérés dans leur ensemble, j'en suis arrivée à la conclusion qu'il était raisonnable de soupçonner que les espèces non

(Canadian) and \$35 (US) was proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*.

[97] At no stage in the proceedings has it been argued that the Minister's delegate did not, in fact, adopt the reasonable grounds to suspect test, in subsection 18(2), as the basis upon which he exercised his discretion under subsection 29(1). Moreover, there has been no argument that the adoption of that test was an improper exercise of the discretion given to the Minister's delegate under subsection 29(1).

[98] I would hasten to add that, in my view, the Minister's delegate was not required to adopt the reasonable grounds to suspect test as the basis upon which to make his subsection 29(1) decision. That test is not the only basis upon which a subsection 29(1) decision can be made. Indeed, by choosing to adopt that test, it may be that the Minister's delegate has set a higher standard for himself than he needed to.

[99] Accordingly, unlike my colleague Pelletier J.A., I am of the view that this appeal must proceed on the basis that the Minister's delegate, in fact, adopted the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2) and that the issue is whether the Minister's delegate properly applied that test.

[100] In concluding that the Minister's delegate applied the subsection 18(2) test by considering whether reasonable grounds to suspect "still existed", the application Judge, in effect, found that the Minister's delegate was reviewing the decision of the officer to impose the forfeiture in light of the evidence and submissions that had been provided by the appellant subsequent to the seizure of the funds. This explains the approach of the application Judge in determining the standard of proof that was required of the appellant to "dispel" the reasonable grounds to suspect, as found by the officer.

déclarées de 119 000 \$ (CAN) et de 35 \$ (US) étaient des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*.

[97] À aucune étape de la procédure il n'a été plaidé que le représentant du ministre n'avait pas en fait adopté le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) pour exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 29(1). Qui plus est, nul ne prétend qu'en adoptant ce critère, le représentant du ministre a mal exercé le pouvoir discrétionnaire dont il est investi en vertu du paragraphe 29(1).

[98] Je m'empresse d'ajouter qu'à mon avis, le représentant du ministre n'était pas tenu d'adopter le critère des motifs raisonnables de soupçonner pour prendre sa décision en vertu du paragraphe 29(1). Ce critère n'est pas le seul en vertu duquel la décision prévue au paragraphe 29(1) peut être prise. De fait, en choisissant d'adopter ce critère, il se peut que le représentant du ministre se soit astreint à une norme plus exigeante que nécessaire.

[99] En conséquence, à la différence de mon collègue le juge Pelletier, je suis d'avis que le présent appel doit être jugé en partant du principe que le représentant du ministre a effectivement adopté le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) et que la question à trancher est celle de savoir si le représentant du ministre a correctement appliqué ce critère ou non.

[100] Pour conclure que le représentant du ministre a appliqué le critère prévu au paragraphe 18(2) en se demandant si les motifs raisonnables de soupçonner « existaient toujours », la juge de première instance a en fait conclu que le représentant du ministre révisait la décision de l'agente de prononcer une mesure de confiscation à la lumière des éléments de preuve et des observations que l'appelant avait présentés à la suite de la saisie des espèces, ce qui explique le raisonnement qu'a suivi la juge de première instance pour conclure que la norme de preuve à laquelle l'appelant était assujéti obligeait ce dernier à « dissiper » les motifs raisonnables de soupçonner dont l'existence avait été constatée par l'agente.

[101] Indeed, this approach is also adopted by the appellant who takes issue with the application Judge only to the extent that she determined the requisite standard of proof to be beyond a reasonable doubt. According to the appellant, a lower standard of proof, namely, one that lies “midway between the civil standard of proof on a balance of probabilities and the criminal standard of proof beyond a reasonable doubt”, is sufficient to “dispel” the reasonable grounds to suspect that the officer found to be present at the time of the seizure of the funds.

[102] The respondent argues that the focus on the standard of proof required to “dispel” the reasonable grounds to suspect that were found by the officer is misguided. According to the respondent, the exercise that was undertaken by the Minister’s delegate in making the subsection 29(1) decision was in the nature of a *de novo* consideration by the Minister’s delegate of the question of whether reasonable grounds to suspect existed at the time of the *de novo* consideration.

[103] I am inclined to accept the respondent’s characterization of the nature of the decision that was undertaken by the Minister’s delegate. This characterization is supported by the following excerpt from the October 6, 2005, correspondence of the Minister’s delegate:

Based on the totality of the evidence and the lack of verifiable evidence to support the legitimate origin of the currency reasonable suspicion still exists.

Further support is contained in paragraph 24 of the affidavit of the Minister’s delegate, which is produced in paragraph 45 of the reasons of the application Judge and reads as follows:

24. In sum, on the basis of all of the material that was before me, with particular emphasis on the grounds set out above and taken as a whole, I concluded that it was reasonable to suspect that the unreported currency in the amount of \$119,000 (Canadian) and \$35 (US) was proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*.

[104] In my view, where the Minister exercises the discretion provided in subsection 29(1) by adopting the

[101] D’ailleurs, l’appelant a lui aussi adopté cette démarche en ne contestant les conclusions tirées par la juge de première instance que dans la mesure où cette dernière a estimé que la norme de preuve exigée était celle de la preuve hors de tout doute raisonnable. Suivant l’appelant, une norme de preuve moins exigeante, à savoir une norme se situant « à mi-chemin entre la norme civile de la prépondérance des probabilités et la norme criminelle de la preuve hors de tout doute raisonnable » est suffisante pour « dissiper » les motifs raisonnables de soupçonner dont l’agente a constaté l’existence au moment de la saisie des espèces.

[102] L’intimé soutient que l’on se trompe en s’attardant à la norme de preuve requise pour « dissiper » les motifs raisonnables de soupçonner dont l’agente a constaté l’existence. Suivant l’intimé, en prenant sa décision en vertu du paragraphe 29(1), le représentant du ministre reprenait en fait depuis le début l’examen de la question de savoir s’il existait toujours des motifs raisonnables de soupçonner.

[103] Je suis porté à accepter l’interprétation que l’intimé donne de la nature de la décision prise par le représentant du ministre. Cette interprétation est d’ailleurs confirmée par l’extrait suivant de la lettre du 6 octobre 2005 du représentant du ministre :

[TRADUCTION] Compte tenu de l’ensemble de la preuve et de l’absence d’une preuve vérifiable confirmant la provenance légitime des espèces, des doutes raisonnables subsistent.

On trouve une autre confirmation au paragraphe 24 de l’affidavit du représentant du ministre, qui est reproduit au paragraphe 45 des motifs de la juge de première instance et dont voici le texte :

[TRADUCTION] 24. Bref, compte tenu de tous les documents qui m’ont été fournis, surtout des motifs qui ont été exposés plus haut et considérés dans leur ensemble, j’en suis arrivée à la conclusion qu’il était raisonnable de soupçonner que les espèces non déclarées de 119 000 \$ (CAN) et de 35 \$ (US) étaient des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*.

[104] À mon avis, lorsqu’il exerce le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 29(1) en

reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2) as the basis upon which to decide upon the monetary sanction that is to be imposed upon a person whose funds have been subject to forfeiture and who has been determined by the Minister to have contravened subsection 12(1), the Minister is then required to make a fresh consideration of whether, at the time of her decision, there are reasonable grounds to suspect. This obligates the Minister to come to her own conclusion as to the existence of reasonable grounds to suspect. In that regard, the Minister's decision must be based upon the entirety of the record before her, which would include the evidence that was available to the officer at the time of the seizure of the funds, as well as any evidence and submissions that are provided to the Minister after that time. As such, the consideration by the Minister is not a *de novo* review in the sense of a trial *de novo*, in which the case is decided only on the new record and without regard to evidence adduced in prior proceedings (see *Molson Breweries v. John Labatt Ltd.*, [2000] 3 F.C. 145 (C.A.), at paragraph 46). Thus, in such circumstances, the Minister's *de novo* consideration would necessarily entail a determination of the legal test for reasonable grounds to suspect and thereafter, an application of that test to the facts before her.

[105] In view of the misconception, on the part of the application Judge, of the approach that was required to be taken, and was in fact taken, by the Minister's delegate in rendering his subsection 29(1) decision, that decision was not appropriately reviewed by the application Judge. Accordingly, I will undertake that review.

#### The Standard of Review

[106] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, Justices Bastarache and LeBel provided the following guidance, at paragraph 62:

In summary, the process of judicial review involves two steps. First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review.

adoptant le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) pour déterminer s'il y a lieu d'infliger une sanction pécuniaire à la personne dont les fonds ont été saisis et dont le ministre a déterminé qu'elle avait contrevenu au paragraphe 12(1), le ministre doit déterminer de nouveau si, au moment de sa décision, il existe toujours des motifs raisonnables de soupçonner, ce qui l'oblige à tirer sa propre conclusion au sujet de l'existence de motifs raisonnables de soupçonner. À cet égard, la décision du ministre doit être fondée sur l'ensemble du dossier qui lui est soumis, lequel comprend les éléments de preuve dont disposait l'agent au moment de la saisie des espèces, ainsi que tout élément de preuve et observation soumis au ministre par la suite. L'examen auquel procède le ministre n'est pas un examen *de novo* au sens d'un procès *de novo*, dans lequel l'affaire est jugée uniquement en fonction du nouveau dossier et sans tenir compte des éléments de preuve présentés lors des instances antérieures (voir l'arrêt *Brasseries Molson c. John Labatt Ltée.*, [2000] 3 C.F. 145 (C.A.), au paragraphe 46). Ainsi, en pareil cas, l'examen *de novo* auquel procède le ministre l'oblige nécessairement à se prononcer sur le critère légal des motifs raisonnables de soupçonner et à appliquer ensuite ce critère aux faits portés à sa connaissance.

[105] Compte tenu de l'erreur commise par la juge de première instance au sujet de la démarche qui devait être suivie et qui a effectivement été suivie par le représentant du ministre pour prendre sa décision en vertu du paragraphe 29(1), la juge de première instance n'a pas révisé cette décision comme elle le devait. Je vais donc procéder à l'examen requis.

#### Norme de contrôle

[106] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, les juges Bastarache et LeBel proposent les balises suivantes, au paragraphe 62 :

Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle

[107] In *Dag v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2008), 70 Admin. L.R. (4th) 214, this Court held that the applicable standard of review of a decision of the Minister under subsection 29(1) is reasonableness. In *Dag*, as in this case, the Minister made the determination that the decision as to the monetary sanction that was to be imposed in light of a contravention of subsection 12(1) would be made on the basis of the application of the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2). This is evident from paragraph 5 of the decision, which reads as follows:

With respect to the substantive issue which was before Blais J., we are of the view, applying this standard, that he committed no error when he held that the record allowed the Minister to conclude in the present case that there were “reasonable grounds to suspect” that the currency was “proceeds from crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* or funds for use in the financing of terrorist activities”.

[108] It is apparent that in *Dag*, no issue was taken with respect to the proper interpretation of the reasonable grounds to suspect element of the test in subsection 18(2).

[109] While the question posed by subsection 18(2) is one of mixed fact and law, the proper interpretation of the reasonable grounds to suspect element of that question may be seen as a legal question. In that regard, *Dunsmuir* informs that where a legal issue that is intertwined with factual issues can nonetheless be easily separated from those factual issues and where the legal issue is one of general law, the standard of correctness will apply in relation to that issue. In my view, both of those requirements are present with respect to the proper interpretation of reasonable grounds to suspect as found in subsection 18(2). Accordingly, the issue of the proper interpretation of that phraseology not having arisen in *Dag*, I am of the view that the question of whether that phraseology was properly interpreted by the Minister’s delegate in making the subsection 29(1) decision must be reviewed on the standard of correctness.

[107] Dans l’arrêt *Dag c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CAF 95, notre Cour a jugé que la norme de contrôle applicable dans le cas de la décision ministérielle prévue au paragraphe 29(1) est celle de la décision raisonnable. Dans l’affaire *Dag*, tout comme en l’espèce, le ministre avait conclu que la décision à prendre au sujet de la sanction pécuniaire à infliger compte tenu de la contravention du paragraphe 12(1) devait être prise en fonction du critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2). C’est bien ce qui ressort du paragraphe 5 de la décision :

En ce qui concerne la question de fond dont était saisi le juge Blais, nous sommes d’avis que, en appliquant cette norme, il n’a commis aucune erreur lorsqu’il a statué que le dossier permettait au ministre de conclure en l’espèce à l’existence de « motifs raisonnables de soupçonner » que les espèces étaient « des produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* ou des fonds destinés au financement d’activités terroristes ».

[108] Il ressort de l’arrêt *Dag* que, dans cette affaire, on n’a pas contesté l’interprétation qu’il convenait de donner du volet des motifs raisonnables de soupçonner du critère du paragraphe 18(2).

[109] Bien que la question visée au paragraphe 18(2) soit une question mixte de fait et de droit, l’interprétation qu’il convient de donner du critère des motifs raisonnables de soupçonner peut être considéré comme une question de droit. À cet égard, l’arrêt *Dunsmuir* nous enseigne que, lorsque le droit et les faits s’entrelacent et peuvent néanmoins être aisément dissociés et que la question de droit est une question de droit générale, la norme de la décision correcte s’applique à cette question. À mon avis, ces deux conditions s’appliquent en ce qui concerne l’interprétation qu’il convient de donner aux motifs raisonnables de soupçonner prévus au paragraphe 18(2). En conséquence, comme la question de l’interprétation qu’il convient de donner à cette expression n’a pas été soulevée dans l’arrêt *Dag*, je suis d’avis que c’est la norme de la décision correcte qui s’applique au contrôle de la question de savoir si le représentant du ministre a bien interprété cette expression en prenant sa décision en vertu du paragraphe 29(1).

[110] The application of the legal test for reasonable grounds to suspect by the Minister's delegate to the facts that were before him is, in accordance with *Dag*, required to be reviewed on the standard of reasonableness.

#### The Legal Test for Reasonable Grounds to Suspect

[111] The application Judge analysed the issue of the standard of proof that is required to establish reasonable grounds to suspect. She found that there must be more than a mere subjective suspicion. Instead, the application Judge found that to substantiate reasonable grounds to suspect, there must be objective and credible evidence.

[112] This finding of the application Judge is consistent with the conclusion of the Supreme Court of Canada in its recent decision in *R. v. Kang-Brown*, [2008] 1 S.C.R. 456. In that case, the standard of proof that is required to establish a "reasonable suspicion" is described, in paragraph 75, as one that requires objectively ascertainable facts that are capable of judicial assessment. In my view, there is little to differentiate a "reasonable suspicion" from "reasonable grounds to suspect". Accordingly, I am of the view that the standard of proof described in *Kang-Brown* is an appropriate one to be applied to the determination of whether reasonable grounds to suspect may be said to exist. I would hasten to add that I see no material difference between that standard of proof and the standard of proof as formulated by the application Judge.

[113] The record does not demonstrate a clear and specific enunciation by the Minister's delegate of the appropriate standard of proof required to establish reasonable grounds to suspect. However, a review of both the case synopsis and reasons for the decision and the affidavit of the Minister's delegate indicates that credible and objectively ascertainable evidence was sought as the basis upon which to ground the subsection 29(1) decision. It is clear to me that the Minister's delegate was looking for more than a subjective suspicion or a "hunch" as the basis for that decision. Moreover, the requests in the first notice, the second notice and the third notice, for additional documentary support with respect to the origin of the portion of the

[110] L'application, par le représentant du ministre, du critère légal des motifs raisonnables de soupçonner aux faits qui étaient portés à sa connaissance doit, selon l'arrêt *Dag*, être révisée selon la norme de la décision raisonnable.

#### Critère légal des motifs raisonnables de soupçonner

[111] La juge de première instance a analysé la question de la norme de preuve exigée pour établir l'existence de motifs raisonnables de soupçonner. Elle a conclu qu'il faut plus que de simples soupçons et que le soupçon doit reposer sur une preuve objective et digne de foi.

[112] Cette conclusion de la juge de première instance est conforme à celle qu'a tirée la Cour suprême du Canada dans son arrêt récent *R. c. Kang-Brown*, [2008] 1 R.C.S. 456. Dans cette affaire, la norme de preuve exigée pour établir l'existence de « soupçons raisonnables » est définie, au paragraphe 75, comme étant une norme qui exige que les soupçons reposent sur des éléments factuels objectivement vérifiables qui peuvent faire l'objet d'une appréciation judiciaire. À mon sens, il y a peu de différence entre les « soupçons raisonnables » et « les motifs raisonnables de soupçonner ». Je suis en conséquence d'avis que la norme de preuve définie dans l'arrêt *Kang-Brown* est appropriée lorsqu'il s'agit de décider s'il existe toujours des motifs raisonnables de soupçonner. Je m'empresse d'ajouter que je ne vois aucune différence sensible entre cette norme de preuve et celle qu'a retenue la juge de première instance.

[113] Le dossier ne permet pas de penser que le représentant du ministre a énoncé de façon claire et précise la norme de preuve appropriée pour établir l'existence de motifs raisonnables de soupçonner. Il ressort toutefois du synopsis du dossier et motifs de décision et de l'affidavit du représentant du ministre que l'on a demandé à l'appelant de soumettre des éléments de preuve crédibles et objectivement vérifiables pour les verser au dossier sur lequel le représentant du ministre a fondé la décision prévue au paragraphe 29(1). Il m'apparaît évident que le représentant du ministre ne pouvait se contenter d'un soupçon subjectif ou d'une « intuition » pour prendre sa décision. De plus, les preuves documentaires complémentaires réclamées dans

seized funds that were allegedly loaned to the appellant, clearly demonstrate that the first adjudicator sought credible and objectively ascertainable evidence from the appellant to include in the record upon which the Minister's delegate based his subsection 29(1) decision. Accordingly, I am of the view that the record demonstrates a sufficient awareness on the part of the Minister's delegate of the legal standard that is necessary to establish reasonable grounds to suspect. As such, the subsection 29(1) decision is unassailable in terms of whether it was based upon a correct understanding of the appropriate legal standard that underpins the reasonable grounds to suspect test.

[114] In light of the standard of proof that has been determined, reasonable grounds to suspect may be found where there are objectively ascertainable facts indicating that the seized funds are for use in the financing of terrorist activities. "Terrorist activity" [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 2] is defined in section 2 as having "the same meaning as in subsection 83.01(1)" of the *Criminal Code*. Alternatively, reasonable grounds to suspect may be found where objectively ascertainable facts indicate that the seized funds are "proceeds of crime", within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*. Both of these possibilities were considered by the Minister's delegate, as indicated in paragraph 9 of his affidavit, but the subsection 29(1) decision was ultimately based upon a reasonable suspicion that the seized funds were proceeds of crime.

[115] The definition of "proceeds of crime" provides an expansive, although not unlimited, scope as to what may be considered a criminally acquired asset. The designated indictable offences which may give rise to proceeds of crime include a number of the more serious offences under the *Criminal Code* and other federal statutes, such as illegal drug trafficking, bribery, fraud, robbery, counterfeit money, stock manipulation and money laundering (where the Crown proceeds by way of indictment).

le premier, le deuxième et le troisième avis au sujet de la provenance de la partie des espèces saisies qui auraient été prêtées à l'appelant démontrent clairement que la première arbitre exigeait de l'appelant qu'il lui soumette des éléments de preuve crédibles et objectivement vérifiables pour les verser au dossier sur lequel le représentant du ministre a fondé la décision qu'il a rendue en vertu du paragraphe 29(1). J'estime donc qu'il ressort du dossier que le représentant du ministre était suffisamment au fait de la norme légale à respecter pour établir l'existence de motifs raisonnables de soupçonner. La décision prise en vertu du paragraphe 29(1) est en conséquence inattaquable pour ce qui est de la question de savoir si elle était fondée sur une interprétation juste de la norme légale appropriée à la base du critère des motifs raisonnables de soupçonner.

[114] Compte tenu de la norme de preuve qui a été retenue, on peut constater qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner lorsqu'on dispose de faits objectivement vérifiables indiquant que les fonds saisis sont destinés à financer des activités terroristes. Il est précisé à l'article 2 de la Loi que l'expression « activité terroriste » [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 2] a le « même sens qu'au paragraphe 83.01(1) » du *Code criminel*. À titre subsidiaire, on peut conclure à l'existence de motifs raisonnables de soupçonner lorsqu'il y a des faits objectivement vérifiables indiquant que les espèces saisies sont des « produits de la criminalité » au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*. Ces deux possibilités ont été examinées par le représentant du ministre, comme le montre le paragraphe 9 de son affidavit, mais la décision qu'il a prise en vertu du paragraphe 29(1) reposait en fin de compte sur un soupçon raisonnable que les espèces saisies étaient des produits de la criminalité.

[115] La définition des « produits de la criminalité » offre un cadre vaste, bien que non illimité, de ce qu'on peut considérer comme des biens acquis dans le cadre d'activités criminelles. Parmi les actes criminels désignés qui peuvent donner lieu à des produits de la criminalité, il y a lieu de mentionner plusieurs des infractions plus graves prévues par le *Code criminel* et par d'autres lois fédérales, telles que le trafic illicite de stupéfiants, la corruption, la fraude, le vol qualifié, la contrefaçon de monnaie, la manipulation de cours et le

[116] It is clear that not all crimes or offences are designated indictable offences. Importantly, it is only those crimes and offences that are designated indictable offences that have the requisite degree of criminality that will permit seized funds to be characterized as proceeds of crime for the purposes of the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2).

[117] Thus, the record before the Minister or her delegate may indicate that the seized funds are associated with crime, albeit not necessarily a designated indictable offence. In my view, the determination of whether there are reasonable grounds to suspect that seized funds are “proceeds of crime” within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code* can be approached, where it is helpful to do so, by breaking the analysis into two parts. Viewed in this manner, the analysis involves a consideration of whether there is a reasonable suspicion that the seized funds are associated with criminality, and that such criminality is a designated indictable offence. I would add that this approach is equally applicable to an officer who is obligated to consider the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2) as it is to the Minister, or her delegate, where that test is adopted for the purposes of a subsection 29(1) decision.

[118] It is apparent that the second part of this approach is the more difficult of the two. Evidence linking the seized funds to criminality in general is likely to be available. However, evidence indicating a linkage between the seized funds and a particular designated indictable offence is less likely to be available.

[119] In my view, requiring an officer or the Minister to establish a direct linkage between the seized funds and the commission of a specific designated indictable offence, in order to meet the reasonable grounds to suspect test, imposes too onerous a standard. In the context of forfeitures of funds under certain provisions of the *Criminal Code*, it has been observed that where the Crown is unable to directly establish a specific offence

blanchiment d’argent (lorsque le ministère public poursuit par voie de mise en accusation).

[116] Il est évident que ce ne sont pas tous les crimes et toutes les infractions qui constituent des actes criminels désignés. Mais surtout, ce ne sont que les crimes et les infractions qui sont des actes criminels désignés qui ont le degré requis de criminalité qui permettra aux fonds saisis d’être qualifiés de produits de la criminalité pour l’application du critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2).

[117] Ainsi, le dossier soumis au ministre ou à son représentant peut indiquer que les espèces saisies sont associées au crime, bien que pas nécessairement à un acte criminel désigné. À mon avis, la question de savoir s’il existe des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces saisies sont des « produits de la criminalité » au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel* peut être abordée, lorsqu’il est utile de le faire, en scindant l’analyse en deux parties. Envisagée sous cet angle, l’analyse implique que l’on se demande s’il existe des soupçons raisonnables que les fonds saisis soient associés à un crime et que ce crime soit un acte criminel désigné. J’ajouterais que cette approche s’applique autant à l’agent qui doit tenir compte du critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2) qu’au ministre ou à son représentant, lorsque c’est ce critère que l’on adopte pour prendre la décision prévue au paragraphe 29(1).

[118] Le deuxième volet de cette approche est clairement le plus difficile. Normalement, il y a des éléments de preuve qui établissent un lien entre les espèces saisies et la criminalité en général. Toutefois, il est moins probable que l’on dispose d’éléments de preuve établissant un lien entre les espèces saisies et un acte criminel désigné en particulier.

[119] À mon avis, obliger un fonctionnaire ou le ministre à établir un lien direct entre les espèces saisies et la perpétration d’un acte criminel désigné précis pour satisfaire au critère des motifs raisonnables de soupçonner est une norme trop exigeante. Dans le contexte de la confiscation d’argent prévue par certaines dispositions du *Code criminel*, on a constaté que lorsque l’État n’est pas en mesure d’établir directement qu’une infraction

as the source of alleged proceeds of crime, a forfeiture of the funds may nonetheless be upheld where an appropriate inference that the funds are connected to the particular offence or class of offences can be drawn from the facts. See for example *R. v. Shah*, [1992] B.C.J. No. 2716 (Prov. Ct.) (QL); *R. v. Clymore* (1992), 74 C.C.C. (3d) 217 (B.C.S.C.); *R. v. Hicks*, [2000] B.C.J. No. 2653 (Prov. Ct. (Crim. Div.)) (QL).

[120] In my view, it is entirely appropriate to rely upon properly drawn inferences that seized funds that have been derived from some type of criminality have been derived from a designated indictable offence, as required by the reasonable grounds to suspect test in subsection 18(2).

#### Application of the Legal Test

[121] The question at this point is whether, in accordance with *Dag*, the subsection 29(1) decision of the Minister's delegate is reasonable.

[122] As stated in the October 6, 2005 correspondence, in the subsection 29(1) decision the Minister's delegate determined that a reasonable suspicion existed since the evidence provided by the appellant after the seizure of the funds was not verifiable and did not point to a legitimate origin of the seized funds. The Minister's delegate expanded upon this reasoning in paragraph 24 of his affidavit that is reproduced in paragraphs 96 and 103 of these reasons, wherein the Minister's delegate stated that he had concluded, based on all of the material in the record, that it was reasonable to suspect that the undeclared funds were "proceeds of crime" within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*.

[123] As explained in his affidavit, the relevant portions of which are reproduced in paragraph 45 of the reasons of the application Judge, the following facts relied on by the Minister's delegate in arriving at the subsection 29(1) decision pointed to a reasonable suspicion that the undeclared funds were associated with

déterminée constitue la source des produits de la criminalité présumés, la confiscation des espèces peut néanmoins être confirmée lorsque les faits permettent d'inférer que les espèces en question sont liées à une infraction ou à une catégorie d'infractions déterminée (voir, par exemple, les décisions *R. v. Shah*, [1992] B.C.J. n° 2716 (C.P.) (QL); *R. v. Clymore* (1992), 74 C.C.C. (3d) 217 (C. supr. C.-B.); *R. v. Hicks*, [2000] B.C.J. n° 2653 (C.P. Div. crim.) (QL)).

[120] À mon avis, il est parfaitement légitime de se fonder sur des inférences régulièrement tirées suivant lesquelles les espèces saisies provenant d'une forme de criminalité proviennent en fait d'un acte criminel désigné, comme l'exige le critère des motifs raisonnables de soupçonner prévu au paragraphe 18(2).

#### Application du critère légal

[121] La question qui se pose à ce stade-ci est celle de savoir si, conformément à l'arrêt *Dag*, la décision prise en vertu du paragraphe 29(1) par le représentant du ministre est raisonnable.

[122] Ainsi qu'il est précisé dans la lettre du 6 octobre 2005, le représentant du ministre a, dans sa décision fondée sur le paragraphe 29(1), estimé qu'il y avait des soupçons raisonnables étant donné que les éléments de preuve fournis par l'appelant après la saisie des espèces n'étaient pas vérifiables et ne permettaient pas de conclure à la légitimité de la provenance des espèces saisies. Le représentant du ministre a repris ce raisonnement au paragraphe 24 de son affidavit, qui est reproduit aux paragraphes 96 et 103 des présents motifs, où il explique qu'il a conclu, vu l'ensemble des pièces versées au dossier, qu'il était raisonnable de soupçonner que les espèces non déclarées étaient des « produits de la criminalité » au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*.

[123] Ainsi que le représentant du ministre l'explique dans son affidavit, dont les passages qui nous intéressent sont reproduits au paragraphe 45 des motifs de la juge de première instance, les faits suivants sur lesquels il s'est fondé pour en arriver à sa décision en vertu du paragraphe 29(1) suscitaient un doute raisonnable

criminality, in accordance with the first stage of the analysis as described above:

(a) the appellant had attempted to export a large amount of funds and had chosen to report a small fraction of this amount to the officer;

(b) the appellant had provided vague answers in response to the officer's questions;

(c) further to his request for a ministerial decision, the appellant provided an explanation as to the origin of the seized funds that differed from that originally given to the officer; and

(d) the ultimate explanation provided by the appellant in respect of the origin of the seized funds was not corroborated by sufficient supporting documentation.

[124] With respect to the first ground, the Minister's delegate was of the view that the appellant's behaviour in choosing not to report the undeclared funds, when explicitly questioned by the officer as to the amount of funds that he was travelling with, was suspicious, particularly since the appellant was a frequent international traveller who would have been aware of currency reporting requirements. The Minister's delegate pointed to the fact that individuals wishing to transfer large amounts of legitimate funds between countries usually prefer to use the services of financial institutions because such transactions are faster, cheaper and more secure than bulk cash transportation. Additionally, the Minister's delegate commented that, unlike American currency, Canadian currency is not readily used or accepted in many other countries. For that reason, the Minister's delegate found it implausible that large quantities of legitimate Canadian currency would have been brought by a traveller to a country such as the United Arab Emirates in order to conduct legitimate business.

[125] With respect to the second ground, the Minister's delegate referred to the fact that when asked by the officer to explain the origin of the declared funds and the undeclared funds, the appellant initially advised

que les espèces non déclarées étaient associées à la criminalité, conformément à la première étape de l'analyse susmentionnée :

a) l'appellant avait tenté d'exporter une grande quantité d'argent et avait choisi de déclarer une petite fraction de ce montant à l'agente;

b) l'appellant avait répondu vaguement aux questions de l'agente;

c) en réponse à sa demande de décision ministérielle, l'appellant a fourni, au sujet de la provenance des espèces saisies, une explication qui était différente de celle qu'il avait d'abord donnée à l'agente;

d) la dernière explication fournie par l'appellant au sujet de la provenance des espèces saisies n'était pas corroborée par des pièces à l'appui suffisantes.

[124] Sur le premier moyen, le représentant du ministre était d'avis que la conduite affichée par l'appellant en choisissant de ne pas déclarer les espèces non déclarées, alors que l'agente l'interrogeait précisément sur le montant d'argent avec lequel il voyageait, était suspecte, d'autant plus que l'appellant se rendait fréquemment à l'étranger et qu'il devait être au courant de ses obligations en matière de déclaration de devises. Le représentant du ministre a souligné le fait que les personnes qui souhaitent transférer des montants élevés d'argent entre des pays préfèrent habituellement recourir aux services des institutions financières parce que ce moyen est plus rapide, plus économique et plus sûr que le transport de grandes sommes d'argent en liquide. De plus, il a fait observer que, contrairement à la devise américaine, le dollar canadien n'est pas systématiquement utilisé ou accepté dans tous les pays. Pour cette raison, le représentant du ministre a jugé peu plausible qu'un voyageur ait sur lui de grandes quantités de devises canadiennes légitimes lors d'un voyage aux Émirats arabes unis pour y effectuer des activités commerciales légitimes.

[125] Sur le deuxième moyen, le représentant du ministre a mentionné le fait que, lorsque l'agente lui a demandé de lui expliquer la provenance des espèces déclarées et des espèces non déclarées, l'appellant a

that he was unsure of the identities of the individuals who had given him the currency and only later produced the names of two business associates in Montréal who had provided him with \$92 000 to purchase jewellery. Furthermore, when questioned by the officer, the appellant had “sweat pouring down his face” and was visibly nervous. According to the Minister’s delegate, for the rare international traveller who transports large sums of legitimately earned currency destined for legal purposes it can be expected that he or she will be able to clearly explain both the source and intended use of that currency, whereas an inability to clearly provide such an explanation suggests an awareness that the currency was not earned through legitimate means or is intended for illicit use.

[126] With respect to the third ground, the Minister’s delegate referred to the fact that four months after the seizure of the declared funds and the undeclared funds, the appellant provided an explanation for the origin of the funds that contradicted the explanation that he had given to the officer. The appellant sought to establish that \$92 000 had actually been provided by two individuals that differed from those initially identified and only one of whom was from Montréal, and, for the first time, the appellant explained that the balance of the seized funds had been withdrawn from the bank account of his jewellery business. The Minister’s delegate was of the view that the fact that the appellant provided a new explanation for the origin of the seized funds which differed from that provided at the time of the forfeiture raised a suspicion that the funds were illicit.

[127] With respect to the fourth ground, the Minister’s delegate referred to the fact that while the affidavits of the two business associates maintained that they had provided the appellant with \$92 000 to purchase certain vaguely described jewellery in the United Arab Emirates on their behalf, neither had provided contracts, receipts or any other documentation to support the existence of such a significant financial obligation. The Minister’s delegate did not find it plausible that legitimate businesses seeking to purchase \$92 000 worth of jewellery in a foreign country would do so by entrusting another person with currency in that amount without

d’abord répondu qu’il n’était pas certain de l’identité des personnes qui lui avaient remis l’argent et il n’a donné que plus tard le nom de deux partenaires commerciaux de Montréal, qui lui avaient remis 92 000 \$ pour l’achat de bijoux. De plus, lorsque l’agente l’a interrogé, l’appellant « suait à grosses gouttes » et il était visiblement nerveux. Suivant le représentant du ministre, dans le cas du voyageur international occasionnel qui transporte à des fins licites d’importantes sommes d’argent honnêtement gagnées, on peut s’attendre à ce qu’il soit en mesure d’expliquer clairement la provenance et l’usage prévu de cet argent, tandis que l’incapacité de fournir des explications claires laisse penser que l’argent en question n’a pas été gagné par des moyens légitimes ou encore qu’il est destiné à servir à des fins illicites.

[126] En ce qui concerne le troisième moyen, le représentant du ministre a mentionné le fait que quatre mois après la saisie des espèces déclarées et des espèces non déclarées, l’appellant a donné, au sujet de l’origine des fonds, des explications qui contredisaient celles qu’il avait données à l’agente. L’appellant a tenté d’établir que la somme de 92 000 \$ avait en fait été fournie par deux personnes différentes de celles qu’il avait d’abord identifiées et qu’une seule d’entre elles était de Montréal et, pour la première fois, l’appellant a expliqué que le reste des espèces saisies avait été retiré du compte bancaire de son commerce de bijoux. Le représentant du ministre s’est dit d’avis que le fait que l’appellant avait donné, au sujet de la provenance des espèces saisies, une nouvelle explication qui était différente de celle qu’il avait donnée au moment de la confiscation permettait de soupçonner que les fonds étaient illicites.

[127] En ce qui a trait au quatrième moyen, le représentant du ministre a mentionné le fait que, bien que, dans leur affidavit, les deux partenaires commerciaux maintenaient qu’ils avaient remis 92 000 \$ à l’appellant pour qu’il achète en leur nom aux Émirats arabes unis certains bijoux sans plus d’explications, ni l’un ni l’autre n’avait soumis de contrat, de reçu ou d’autres pièces pour appuyer l’existence d’une obligation financière aussi importante. Le représentant du ministre a estimé qu’il n’était pas plausible que des entreprises légitimes cherchant à acheter pour 92 000 \$ de bijoux dans un pays étranger le feraient en confiant à un tiers

documenting this arrangement in some form and by providing vague instructions about the type and quantity of jewellery to buy. Moreover, while copies of cheques and bank statements were provided in the affidavit of the bookkeeper to show that six cheques totalling \$37 000 made payable to the appellant's wife were drawn against the bank account of the jewellery business in September and early November 2003, the Minister's delegate stated that there was no indication that the balance of the seized funds had indeed originated from these withdrawals. According to the Minister's delegate, the fact that the appellant chose to provide an implausible and unsubstantiated explanation for the origin of the seized funds rendered it reasonable to suspect that the currency was in fact illicit.

[128] As previously indicated, it is not sufficient to simply establish a reasonable suspicion that the undeclared funds were associated with criminality. The test for reasonable grounds to suspect in subsection 18(2) also requires a reasonable suspicion that such criminality is a designated indictable offence.

[129] In this case, the Minister's delegate concluded that it was reasonable to suspect that the undeclared funds were "proceeds of crime" within the meaning of subsection 462.3(1) of the *Criminal Code*. This demonstrates that the Minister's delegate determined that it was reasonable to suspect that the undeclared funds were the proceeds of a designated indictable offence. In my view, the fact that the undeclared funds consisted of C\$119 000 in mixed denominations that were out of order and held together with elastics, supports a reasonable inference that the criminality reasonably suspected of being associated with the undeclared funds was not a minor offence but rather an indictable offence that constituted a designated indictable offence. The reasonableness of such an inference is supported by the failure of the appellant to provide any credible and objective evidence of any legitimate source for the undeclared funds.

une somme d'argent aussi considérable sans documenter une telle entente sous une forme ou une autre et en ne donnant que de vagues instructions au sujet du type et de la quantité de bijoux à acheter. De plus, bien que des copies de chèques et de relevés bancaires aient été annexées à l'affidavit de l'aide-comptable pour démontrer que six chèques totalisant 37 000 \$ libellés à l'ordre de la femme de l'appelant avaient été tirés sur le compte bancaire du commerce de bijoux en septembre et au début de novembre 2003, le représentant du ministre a déclaré que rien ne permettait de savoir si le reste des espèces saisies provenait effectivement de ces retraits. Selon le représentant du ministre, le fait que l'appelant ait choisi de fournir une explication invraisemblable, sans preuve à l'appui, au sujet de l'origine des espèces saisies justifiait les soupçons exprimés au sujet de l'illégalité des devises saisies.

[128] Comme nous l'avons déjà précisé, il ne suffit pas de se contenter d'établir par un soupçon raisonnable que les espèces non déclarées sont associées au crime. Le critère des motifs raisonnables de soupçonner que l'on trouve au paragraphe 18(2) exige aussi un soupçon raisonnable que ce crime constitue en fait un acte criminel désigné.

[129] Dans le cas qui nous occupe, le représentant du ministre a conclu qu'il était raisonnable de soupçonner que les espèces non déclarées étaient des « produits de la criminalité » au sens du paragraphe 462.3(1) du *Code criminel*, ce qui démontre qu'il a estimé que l'on pouvait raisonnablement soupçonner que les espèces non déclarées étaient le produit d'un acte criminel désigné. À mon avis, le fait que les espèces non déclarées consistaient en 119 000 \$CAN en coupures classées pêle-mêle et retenues par un élastique permettait à juste titre d'inférer que la criminalité qui, selon ce que l'on soupçonnait raisonnablement, était associée aux espèces non déclarées ne constituait pas un délit mineur, mais bien un acte criminel qui constituait un acte criminel désigné. Le caractère raisonnable de cette conclusion est confirmé par le fait que l'appelant n'a fourni aucun élément de preuve objectif et digne de foi tendant à confirmer la légitimité de la provenance des espèces non déclarées.

[130] In my view, the record before the Minister's delegate was sufficient for him to reach his decision that there are reasonable grounds to suspect that the undeclared funds are proceeds of crime. Accordingly, I am satisfied that the subsection 29(1) decision of the Minister's delegate, upholding the forfeiture of the undeclared funds, is reasonable.

#### DISPOSITION

[131] For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal with costs.

[130] À mon avis, le dossier dont le représentant du ministre disposait était suffisant pour lui permettre de conclure qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que les espèces non déclarées étaient des produits de la criminalité. En conséquence, je suis convaincu que la décision par laquelle le représentant du ministre a, en vertu du paragraphe 29(1), confirmé la confiscation des espèces non déclarées est raisonnable.

#### DISPOSITIF

[131] Pour les motifs qui ont été exposés, je suis d'avis de rejeter l'appel avec dépens.