

T-4089-74

T-4089-74

Morris Jerome Smith (*Plaintiff*)**Morris Jerome Smith** (*Demandeur*)

v.

a c.

The Queen (*Defendant*)**La Reine** (*Défenderesse*)

Trial Division, Addy J.—Toronto, September 2; Ottawa, September 16, 1975.

b Division de première instance, le juge Addy—Toronto, le 2 septembre; Ottawa, le 16 septembre 1975.

Crown—Plaintiff arrested for narcotic trafficking—Money seized as evidence—Money not related to offence—Plaintiff not applying for return—Minister now refusing to surrender money—Whether forfeited to Crown—Narcotic Control Act, R.S.C. 1970, c. N-1, s. 10(1)(c), (5), (7), (8).

c *Couronne—Arrestation du demandeur pour trafic de stupéfiants—Saisie d'argent à titre de preuve—Aucun rapport entre l'argent et l'infraction—Demandeur n'en ayant pas sollicité la restitution—Ministre refusant maintenant de remettre l'argent—Y a-t-il confiscation en faveur de la Couronne?—Loi sur les stupéfiants, S.R.C. 1970, c. N-1, art. 10(1)(c), (5), (7) et (8).*

Plaintiff was arrested for trafficking in narcotics, and some \$13,110 found in his possession was seized. There is no evidence that the money was related to the offence. Plaintiff never applied for the return of the money, and the question is now whether he has forfeited the money under section 10(7) of the Act.

d Le demandeur fut arrêté pour trafic de stupéfiants et un montant de \$13,110 trouvé en sa possession fut saisi. Aucune preuve n'établit un rapport entre l'argent et l'infraction. Le demandeur n'a jamais présenté une demande de restitution de l'argent; il faut maintenant décider si l'argent a été confisqué en vertu de l'article 10(7) de la Loi.

Held, awarding the sum to plaintiff, section 10(7) is not a limitation section barring right to recovery. In order to constitute a procedural limitation of a right of action, the section must clearly so state. The Minister's power is custodial, and decides no question of title. Any statute under which the Crown claims that an absolute property right has been forfeited and extinguished must clearly so state. As well, under section 10, the only forfeiture is for money seized which was "used for the purchase of [a] narcotic". The Minister's discretion is subject to any property rights of persons interested in the seized "thing". Additionally, provision that any money seized under the Act would be forfeited after two months would, in fact, be *ultra vires*, as it would infringe on property and civil rights jurisdiction.

e *Arrêt*: le montant en cause est adjugé au demandeur; l'article 10(7) ne prévoit pas la prescription de l'action en restitution. Pour constituer une restriction à un droit d'action, l'article doit l'énoncer expressément. Il est conféré au Ministre un simple pouvoir de garde qui ne permet pas de trancher la question relative au titre de propriété. Toute loi en vertu de laquelle la Couronne déclare la déchéance et l'extinction d'un droit absolu de propriété, doit le prévoir expressément. En outre, l'article 10 prévoit seulement la confiscation d'argent saisi qui a été «utilisé pour l'achat d'[un] stupéfiant». Le pouvoir discrétionnaire du Ministre est sujet à tout droit de propriété des personnes intéressées dans la «chose» saisie. Enfin, une disposition prévoyant qu'une somme quelconque d'argent saisie en vertu de la Loi serait confisquée après un délai de deux mois serait, en fait, *ultra vires* puisqu'elle empièterait sur la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils.

Regina v. Ladd (1963) 43 W.W.R. 237 and *Spencer v. The Queen* (1974) 26 C.R.N.S. 231, discussed.

g Arrêts analysés: *Regina c. Ladd* (1963) 43 W.W.R. 237 et *Spencer c. La Reine* (1974) 26 C.R.N.S. 231.

ACTION.

h ACTION.

COUNSEL:

i AVOCATS:

A. S. Price for plaintiff.
G. R. Garton for defendant.

A. S. Price pour le demandeur.
G. R. Garton pour la défenderesse.

SOLICITORS:

j PROCUREURS:

Price & Black, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

Price & Black, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ADDY J.: This is an action for the return to the plaintiff of the amount of \$13,110 seized by officers of the defendant which the plaintiff alleges is being withheld illegally from him by the defendant.

The facts in the case are quite simple and were set out in an agreed statement of facts filed.

The plaintiff had been accused of and eventually pleaded guilty to a charge of possession of a narcotic for the purpose of trafficking contrary to section 4(2) of the *Narcotic Control Act*¹. At the time of his arrest, the sum of \$5,020 was found on the plaintiff's person and the sum of \$8,090 was found on the premises occupied by the plaintiff. These sums were seized by the RCMP, at the time as evidence, under the authority of a writ of assistance. The amounts were admitted as exhibits at the plaintiff's trial.

Although not specifically stated in the agreed statement of facts, at the hearing before me counsel for both parties were in agreement that there was no dispute as to the fact that the plaintiff was, at the time of the seizure, the owner of the sum of \$13,110 above referred to. There was no evidence or finding whatsoever that the monies were in any way related to or used in connection with the offence to which the accused pleaded guilty. Section 10(1) of the *Narcotic Control Act* reads in part as follows:

10. (1) A peace officer may, at any time,

(a) without a warrant enter and search any place other than a dwelling-house, and under the authority of a writ of assistance or a warrant issued under this section, enter and search any dwelling-house in which he reasonably believes there is a narcotic by means of or in respect of which an offence under this Act has been committed;

(b) search any person found in such place; and

(c) seize and take away any narcotic found in such place, any thing in such place in which he reasonably suspects a narcotic is contained or concealed, or any other thing by means of or in respect of which he reasonably believes an offence under this Act has been committed or that may be evidence of the commission of such an offence. [The under-

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

LE JUGE ADDY: Le demandeur réclame, dans la présente action, la restitution du montant de \$13,110 saisi par des préposés de la défenderesse et il allègue que cette dernière retient ce montant illégalement.

Les faits de l'espèce sont très simples et sont énoncés dans un exposé conjoint des faits versés au dossier.

Le demandeur avait été accusé de possession de stupéfiant pour en faire le trafic, contrairement à l'article 4(2) de la *Loi sur les stupéfiants*¹, et il reconnut finalement sa culpabilité. Au moment de l'arrestation du demandeur, on trouva \$5,020 sur lui et \$8,090 à son domicile. Ces montants furent saisis par la GRC sous l'autorité d'un mandat de main-forte et furent utilisés à titre de preuve puis, au procès du demandeur, à titre de pièces.

Bien qu'il n'en soit pas spécifiquement fait mention dans l'exposé conjoint des faits, les avocats des deux parties admirent au cours de l'audience tenue devant moi qu'au moment de la saisie, le demandeur était propriétaire des \$13,110 susmentionnés. Il n'a été aucunement démontré ou décidé que ces sommes d'argent avaient un rapport quelconque avec l'infraction dont l'accusé s'est reconnu coupable ni qu'elles avaient été utilisées à cette fin. Voici un extrait de l'article 10(1) de la *Loi sur les stupéfiants*:

10. (1) Un agent de la paix peut, à toute époque,

a) sans mandat, entrer et perquisitionner dans tout endroit autre qu'une maison d'habitation, et, sous l'autorité d'un mandat de main-forte ou d'un mandat délivré aux termes du présent article, entrer et perquisitionner dans toute maison d'habitation où il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il se trouve un stupéfiant au moyen ou à l'égard duquel une infraction à la présente loi a été commise;

b) fouiller toute personne trouvée dans un semblable endroit; et

c) saisir et enlever tout stupéfiant découvert dans un tel endroit, toute chose qui s'y trouve et dans laquelle il soupçonne en se fondant sur des motifs raisonnables qu'un stupéfiant est contenu ou caché, ou toute autre chose au moyen ou à l'égard de laquelle il croit en se fondant sur des motifs raisonnables qu'une infraction à la présente loi a été com-

¹ R.S.C. 1970, c. N-1.

¹ S.R.C. 1970, c. N-1.

lining is mine.]

Section 10(5) of the above-mentioned Act reads as follows:

(5) Where a narcotic or other thing has been seized under subsection (1), any person may, within two months from the date of such seizure, upon prior notification having been given to the Crown in the manner prescribed by the regulations, apply to a magistrate within whose territorial jurisdiction the seizure was made for an order of restoration under subsection (6). [The underlining is mine.]

There is no dispute between the parties that the "thing," in section 10(1)(c) above, and "other thing," in section 10(5) above, must be taken to include money.

The plaintiff never made any application for the return of the monies seized as provided for in section 10(5) above quoted and the case turns on whether the plaintiff can now bring an action for the return to him of the monies seized, or whether section 10(7) in effect operates as a forfeiture of the monies to the Crown, the Minister, upon application made to him by the plaintiff for the return of these monies, having refused to part with them. Section 10(7) reads as follows:

(7) Where no application has been made for the return of any narcotic or other thing seized under subsection (1) within two months from the date of such seizure, or an application therefor has been made but upon the hearing thereof no order of restoration is made, the thing so seized shall be delivered to the Minister who may make such disposition thereof as he thinks fit. [The underlining is mine.]

In this case, an application was originally made to the Court of Appeal under section 28 of the *Federal Court Act* for review of the decision of the Minister under which he directed that the monies be disposed of by depositing same to the account of the Receiver General of Canada. By judgment dated the 25th of October, 1974 [[1974] 2 F.C. 43], the Federal Court of Appeal dismissed the plaintiff's application on the grounds that the direction of the Minister under section 10(7) of the *Narcotic Control Act* was not a decision required by law to be made on a judicial or on a quasi-judicial basis and was therefore not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*; the Court also held that the Minister's power under that subsection as well as under subsection 10(8), to which I shall refer, was merely custodial and was not a

mise, ou qui peut constituer une preuve établissant qu'une semblable infraction a été commise. [C'est moi qui souligne.]

L'article 10(5) de la loi susmentionnée se lit comme suit:

(5) Lorsqu'un stupéfiant ou une autre chose a été saisi en vertu du paragraphe (1), toute personne peut, dans un délai de deux mois à compter de la date d'une telle saisie, moyennant avis préalable donné à la Couronne de la manière prescrite par les règlements, demander à un magistrat ayant juridiction dans le territoire où la saisie a été faite de rendre une ordonnance de restitution prévue au paragraphe (6). [C'est moi qui souligne.]

Les parties admettent qu'il faut interpréter le mot «chose» à l'article 10(1)(c) et l'expression «autre chose» à l'article 10(5) comme pouvant inclure une somme d'argent.

Le demandeur n'a jamais présenté une demande de restitution des sommes d'argent saisies, en vertu de l'article 10(5) susmentionné, et il s'agit de déterminer s'il peut maintenant intenter une action en restitution de ces sommes ou si l'article 10(7) entraîne effectivement la confiscation des sommes d'argent en faveur de la Couronne, le Ministre ayant refusé de s'en dessaisir à la suite de la demande de restitution présentée par le demandeur. L'article 10(7) se lit comme suit:

(7) Lorsqu'il n'a été fait aucune demande concernant la remise de tout stupéfiant ou autre chose saisie conformément au paragraphe (1) dans un délai de deux mois à compter de la date de cette saisie, ou qu'une demande à cet égard a été faite mais, qu'après audition de la demande, aucune ordonnance de restitution n'a été rendue, la chose ainsi saisie doit être livrée au Ministre qui peut en disposer de la façon qu'il juge opportune. [C'est moi qui souligne.]

En l'espèce, la Cour d'appel fut tout d'abord saisie, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, d'une demande d'examen de la décision du Ministre en vertu de laquelle il avait ordonné le dépôt des sommes d'argent au compte du Receveur général du Canada. Par un jugement rendu le 25 octobre 1974 [[1974] 2 C.F. 43], la Cour d'appel fédérale rejeta cette demande aux motifs que la directive du Ministre, prise en vertu de l'article 10(7) de la *Loi sur les stupéfiants*, ne constituait pas une décision légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire et, par conséquent, n'était pas sujette à examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*; la Cour décida en outre que le pouvoir conféré au Ministre par ce paragraphe et par le paragraphe (8) dont je ferai mention, constituait un simple pouvoir de

power to decide any question of title to property.

It appears evident that section 10(7) does not constitute a limitation section which will bar a right of action for recovery, for, in order to constitute a procedural limitation of a right of action, the section must clearly state so. In this regard, counsel for the defendant readily conceded that section 10(7) was not a limitation provision prescribing an otherwise valid right of action, but argued that it in effect created a forfeiture of the plaintiff's substantive right of ownership and possession if action was not taken within two months from the date of seizure.

As stated by the Court of Appeal in the former hearing in the present case, the Minister's power under section 10(7) (as well as under section 10(8)) is merely custodial and does not decide any question of title to property.

If, in order to create a procedural bar to an action, the statute must clearly state so, *a fortiori*, any statute under which the Crown claims that an absolute right to property has been extinguished and forfeited to it, must clearly state so. The relevant portions of section 10(8) read as follows:

(8) Where a person has been convicted of an offence under section ... 4... any money so seized that was used for the purchase of that narcotic ... is forfeited to Her Majesty and shall be disposed of as the Minister directs.

It is obvious that section 10(8), in addition to providing that the Minister may direct the disposition of money seized, specifically stipulates that any money seized which was used for the purchase of a narcotic is forfeited to Her Majesty. This is the only case where any provision is made as to forfeiture of monies and it is clear from the admitted facts, in the case at bar, that the monies in question were not so used. Altogether apart from the principle that if a statute purporting to forfeit a property right must specifically state so, in view of the specific provisions as to forfeiture in subsection (8), I must conclude that subsection (7) does not in any way provide for the forfeiture of any property right or any right to possession since no forfeiture is mentioned in that subsection. Thus, the discretion of the Minister in that particular

garde et non un pouvoir de trancher une question relative au titre de propriété.

Il semble manifeste que l'article 10(7) ne prévoit pas la prescription de l'action en restitution, car, pour constituer une restriction à un droit d'action, l'article doit l'énoncer expressément. A cet égard, l'avocat de la défenderesse admit sans détour que l'article 10(7) ne constituait pas une disposition restrictive déclarant prescrit un droit d'action à d'autres égards valide, mais il prétendit qu'il entraînait en fait la déchéance du droit de propriété et de possession du demandeur, si aucune action n'était intentée dans le délai de deux mois à compter de la date de la saisie.

Ainsi que l'affirma la Cour d'appel lorsqu'elle entendit l'affaire, le pouvoir conféré au Ministre par l'article 10(7) (de même que par l'article 10(8)) constitue un simple pouvoir de garde et ne permet pas de trancher une question relative à un titre de propriété.

Si pour opposer une fin de non-recevoir à une action, une loi doit le prévoir expressément, c'est *a fortiori* le cas pour une loi en vertu de laquelle la Couronne déclare l'extinction et la déchéance à son profit d'un droit absolu de propriété. Voici les extraits pertinents de l'article 10(8):

(8) Lorsqu'une personne a été déclarée coupable d'une infraction à l'article ... 4... tout argent ainsi saisi qui a été utilisé pour l'achat de ce stupéfiant ... sont confisqués au profit de Sa Majesté et il doit en être disposé ainsi qu'en ordonne le Ministre.

Il est manifeste que l'article 10(8), en plus de prévoir qu'il peut être disposé de l'argent saisi ainsi qu'en ordonne le Ministre, stipule expressément que tout argent saisi ayant été utilisé pour l'achat d'un stupéfiant est confisqué au profit de Sa Majesté. C'est le seul cas prévu pour la confiscation de sommes d'argent et il ressort clairement des faits admis en l'espèce, que les sommes d'argent en cause n'ont pas été utilisées à cette fin. Mis à part le principe suivant lequel une loi ayant pour objet la déchéance d'un droit de propriété, doit l'énoncer expressément, je dois conclure, compte tenu des dispositions spécifiques du paragraphe (8) relatives à la confiscation que le paragraphe (7) ne prévoit aucunement la déchéance d'un droit de propriété ou d'un droit de possession puisqu'il n'en fait pas mention. Ainsi, le pouvoir discrétionnaire

subsection is subject to any property rights of persons interested in the "thing" seized.

The cases of *Regina v. Ladd*² and *Spencer v. The Queen*³ were referred to by both counsel during argument.

In the first case, the County Court Judge, having tried two accused and having found one of the accused not guilty, upon an application being made to him on behalf of that accused at the conclusion of the criminal trial and well after the expiration of the two-month period, held that he did not have jurisdiction to order the return of the money since no application had been made to a magistrate pursuant to section 10(5) of the *Narcotic Control Act*. In my view, the learned Judge was quite correct in his decision but the case, of course, did not deal in any way with the question presently before me. Similarly in the second case, the accused having appealed his conviction and sentence on a charge of possessing hashish for trafficking applied to the Appeal Court, hearing the criminal appeal, for the return of certain monies which had been seized by the police at the time of the raid. The Appeal Court held that it did not have the jurisdiction to order the return of the monies since no application had been made to a magistrate within two months from the date of the seizure. The Appeal Court in this instance was of course sitting as a court of criminal jurisdiction and had no right to determine any question as to property and would only be vested with the right to order the return of the money if the lower court had been so vested.

It is worthy to note however that MacKeigan, C.J.N.S., in delivering orally the decision of the Court, is quoted at page 233 as having said:

According to the evidence given at the trial \$300 of the \$1,930 was paid by Constable Arsenault to one Philip Wills for the purchase of hashish and then turned over by Wills to Spencer shortly before the search. That \$300, doubtless, will be returned by the Minister to the R.C.M.P., from whom it originally came. It may in event be forfeitable under s. 10(8) since it was money used for the purchase of narcotics which had been in Spencer's house. The rest of the money would

du Ministre en vertu dudit paragraphe est sujet à tout droit de propriété des personnes intéressées dans la « chose » saisie.

^a Au cours des plaidoiries, les deux avocats ont cité les arrêts de *Regina c. Ladd*² et *Spencer c. La Reine*³.

^b Dans la première affaire, après avoir jugé deux accusés et déclaré l'un d'eux non coupable, le juge de la Cour de comté décida, lorsqu'une demande lui fut adressée au nom de cet accusé à l'issue du procès criminel et bien après l'expiration du délai de deux mois, qu'il n'avait pas compétence pour ordonner la restitution de l'argent puisqu'aucune demande n'avait été faite à un magistrat conformément à l'article 10(5) de la *Loi sur les stupéfiants*. A mon avis, la décision du savant juge était tout à fait justifiée, mais l'affaire, bien sûr, ne portait aucunement sur la question soumise en l'espèce. De même, dans la seconde affaire, après avoir interjeté appel de sa condamnation et de sa sentence pour possession de haschisch aux fins de trafic, l'accusé demanda à la Division criminelle de la Cour d'appel la restitution de certaines sommes d'argent qui avaient été saisies au moment de la descente de police. La Cour d'appel décida qu'elle n'avait pas compétence pour ordonner la restitution des sommes d'argent puisqu'aucune demande n'avait été faite à un magistrat dans le délai de deux mois à compter de la date de la saisie. Dans cette affaire, la Cour d'appel siégeait bien sûr à titre de tribunal de juridiction criminelle et ne pouvait trancher une question relative à la propriété; elle ne pouvait avoir le droit d'ordonner la restitution de l'argent que si cette question relevait de la compétence du tribunal inférieur.

^h Il convient toutefois de citer le juge en chef MacKeigan de la Nouvelle-Écosse qui, en prononçant oralement la décision de la Cour, déclara à la page 233:

[TRADUCTION] Selon la preuve soumise au procès, le constable Arsenault avait versé \$300 des \$1,930 pour l'achat de haschisch à un certain Philip Wills qui les remit alors à Spencer peu de temps avant la perquisition. Le Ministre remettra sans doute ces \$300 à la G.R.C. d'où ils provenaient. Ce montant est cependant susceptible de confiscation en vertu de l'article 10(8), puisqu'il s'agit d'argent utilisé pour l'achat de stupéfiants se trouvant dans la maison de Spencer. Il semblerait que

² (1963) 43 W.W.R. 237.

³ (1974) 26 C.R.N.S. 231.

² (1963) 43 W.W.R. 237.

³ (1974) 26 C.R.N.S. 231.

appear to belong to Spencer who may apply to the Minister for its return. [The underlining is mine.]

It is quite clear from the above statement that the Court was not considering any question of title or the question of whether, in a proper action for possession, section 10(7) would act as a bar to recovery.

It seems quite clear to me that subsections (5) and (7) of section 10 are merely procedural and custodial. They provide a ready mechanism for a person to obtain by some re-application the return of anything which has been seized and also provide for the custody of same in the event of any application not being made or in the event of the application being denied. They do not either explicitly or by necessary implication cause any property right to be forfeited.

I might add that if, in enacting these subsections, the Parliament of Canada did purport to provide that any money whatsoever, seized in a police raid under the *Narcotic Control Act*, including money which is not eventually connected with the commission of a criminal offence, would be forfeited to the Crown in the right of Canada in the event of an application not being made for the return of same within two months, then, these provisions would be *ultra vires* as infringing on the property and civil rights jurisdiction of the provinces.

For the above reasons, I find that the plaintiff is entitled to the relief claimed and a judgment shall issue against the Crown in the amount of \$13,110 plus costs.

le solde appartienne à Spencer qui pourra en demander la restitution. [C'est moi qui souligne.]

Cet extrait montre très clairement que la Cour ne considérait d'aucune façon la question du titre de propriété ni la question de savoir si l'article 10(7) constituait une fin de non-recevoir à une action en possession.

Il me paraît évident que les paragraphes (5) et (7) de l'article 10 portent sur de simples questions de procédure et ne prévoient qu'un pouvoir de garde. Ils assurent à un individu un mécanisme commode pour obtenir, par une nouvelle demande, la restitution d'une chose saisie et ils prévoient en outre la garde de cette chose au cas où aucune demande n'est présentée ou lorsqu'une demande est rejetée. Ils n'entraînent ni explicitement ni implicitement la déchéance d'un droit de propriété.

Je pourrais ajouter que si le législateur avait voulu prévoir, en adoptant ces paragraphes, qu'une somme d'argent quelconque, saisie au cours d'une descente de police en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*, y compris l'argent qui s'avérerait ne pas être relié à la perpétration d'une infraction criminelle, serait confisquée au profit de la Couronne du chef du Canada au cas où aucune demande de restitution n'était présentée dans un délai de deux mois, ces dispositions seraient alors *ultra vires* puisqu'elles empièteraient sur la compétence des provinces en matière de propriété et de droits civils.

Pour ces motifs, je conclus que le demandeur a droit au redressement réclamé et j'accorde un jugement contre la Couronne pour le montant de \$13,110 et les dépens.