

A-81-17
2017 FCA 252

A-81-17
2017 CAF 252

Frank Williams (*Appellant*)

Frank Williams (*appelant*)

v.

c.

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

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

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

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

Federal Court of Appeal, Nadon, Stratas and Webb J.J.A.—Toronto, September 22; Ottawa, December 28, 2017.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Stratas et Webb, J.C.A.—Toronto, 22 septembre; Ottawa, 28 décembre 2017.

Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Appeal from Federal Court order dismissing summary judgment motion brought by appellant — Appellant seeking return of U.S. currency seized at border — Telling border official at reporting station not intending to enter Canada, not carrying currency, monetary instruments equal to or greater than CAD\$10 000 — Secondary inspection revealing appellant in fact carrying equivalent of CAD\$13 518.50 — Currency seized as forfeit pursuant to Act, s. 18(1) — Appellant arguing that trigger for making currency report under Act, s. 12(1) not present because decision not to import currency already expressed under Act, s. 13 — Federal Court concluding, inter alia, intent not to enter Canada irrelevant to obligation to report currency — Whether s. 13 triggered by appellant; if so, whether appellant having to make report under s. 12(1) — Federal Court not erring when proceeding on basis that appellant triggering s. 13 — Substance, not form, of what traveller says having to be examined — Appellant's statement that he did not intend to enter Canada in substance statement that he did not intend to import anything — Person expressing intent not to import currency not needing to make report under s. 12(1) — This advancing purpose of protecting privacy of persons under Act, s. 3(b) — Otherwise, s. 13 having no practical use — Even if report not made under Act, s. 12(1), Act, s. 14(3) requiring border services officers to return any retained currency once traveller advising officer that currency not being imported — S. 14(3) confirming interpretation that failure to report not cause for forfeiture of currency as long as timely decision not to import or export expressed — Words "at any time" in s. 13 precise, unequivocal — No reason to read them down — Seizure of appellant's currency not authorized by law — Order set aside, motion for summary judgment granted — Appeal allowed.

Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Appel d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale, qui a rejeté une requête en jugement sommaire présentée par l'appellant — L'appellant a demandé que lui soient restituées des espèces en devises américaines saisies à un bureau de douane — Au poste des déclarations, il a dit à l'agent qu'il n'avait pas l'intention d'entrer au Canada et qu'il n'avait pas en sa possession des espèces ou effets d'une valeur égale ou supérieure à 10 000 \$CAN — Une inspection secondaire a révélé que l'appellant avait en sa possession l'équivalent de 13 518,50 \$CAN — Les espèces ont été saisies à titre de confiscation en vertu de l'art. 18(1) de la Loi — L'appellant a fait valoir que l'élément déclencheur de l'obligation de faire une déclaration en application de l'art. 12(1) de la Loi n'était pas présent parce qu'il avait déjà exprimé sa décision de ne pas les importer en application de l'art. 13 de la Loi — La Cour fédérale a conclu notamment que le fait de ne pas avoir l'intention d'entrer au Canada n'avait rien à voir avec l'obligation de déclaration — Il s'agissait de savoir si l'appellant a déclenché l'application de l'art. 13 et, dans l'affirmative, s'il était obligé de faire la déclaration prévue à l'art. 12(1) — La Cour fédérale n'a commis aucune erreur en partant du principe que l'appellant a déclenché l'application de l'art. 13 — C'est la substance, et non la forme, de ce que le voyageur dit qu'il convient d'examiner — Les mots de l'appellant, à savoir qu'il n'avait pas eu l'intention d'entrer au Canada, signifiaient qu'il n'avait pas l'intention d'importer les espèces — La personne qui a exprimé son intention de ne pas importer des espèces n'a pas besoin de faire la déclaration prévue à l'art. 12(1) — Cela favorise l'objet de protection de la vie privée des personnes aux termes de l'art. 3b) de la Loi — Sinon, l'art. 13 n'a aucune utilité pratique — Même si la déclaration prévue à l'art. 12(1) de la Loi n'a pas été faite, l'art. 14(3) de

la Loi exige de l'agent des services frontaliers qu'il remette les espèces ou effets qui sont retenus dès lors que le voyageur l'informe que les espèces ou les effets ne sont pas importés — L'art. 14(3) confirme l'interprétation selon laquelle le défaut de faire une déclaration ne justifie pas de confisquer les espèces ou effets dans la mesure où la personne a dûment et en temps opportun renoncé à leur importation ou exportation — Les mots « en tout temps » de l'art. 13 sont précis et non équivoques — Aucun motif ne justifiait d'en donner une interprétation atténuée — La saisie des espèces de l'appellant n'était pas autorisée par la loi — L'ordonnance a été annulée et la requête en jugement sommaire a été accueillie — Appel accueilli.

This was an appeal from a Federal Court order dismissing a summary judgement motion brought by the appellant.

In the underlying action, the appellant sought the return of a certain amount of United States currency that a border services officer seized from him at a customs reporting station. At the station, the appellant told the officer that he had not intended to enter Canada, that he had done so accidentally. He declared that he was not carrying currency equal to or greater than CAD\$10 000. A secondary inspection revealed that the appellant had the equivalent of CAD\$13 518.50 on his person. The currency “was seized as forfeit”, purportedly under the authority of subsection 18(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*. In the underlying action, the appellant argued that the trigger for making a currency report under subsection 12(1) of the Act was not present because he had already expressed his decision not to import the currency under section 13 of the Act. The Federal Court concluded, inter alia, that the appellant’s intent not to enter Canada was irrelevant to his obligation to report, which takes primacy over section 13.

At issue was whether section 13 was triggered by the appellant, and if so, whether he had to make a report under subsection 12(1) of the Act.

Held, the appeal should be allowed.

The Federal Court did not commit any reversible error when it proceeded on the basis that the appellant had triggered section 13. It is the substance, not the form, of what the traveller says that must be examined. The appellant’s words, i.e. that he did not intend to enter Canada, could only be construed as meaning that he was going back to the United States. Viewed in these circumstances, the appellant did the objective act

Il s’agissait d’un appel d’une ordonnance rendue par la Cour fédérale, qui a rejeté une requête en jugement sommaire présentée par l’appellant.

Dans son action sous-jacente, l’appellant a demandé que lui soient restituées des espèces en devises américaines qu’un agent des services frontaliers a saisies à un bureau de douane. Au poste des déclarations, l’appellant a dit à l’agent qu’il n’avait pas l’intention d’entrer au Canada et que c’était par accident qu’il s’y trouvait. Il a déclaré qu’il n’avait pas en sa possession des espèces ou effets d’une valeur égale ou supérieure à 10 000 \$CAN. Une inspection secondaire a révélé que l’appellant avait en sa possession l’équivalent de 13 518,50 \$CAN. Les espèces « ont été saisies à titre de confiscation » apparemment en vertu du paragraphe 18(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*. Dans son action sous-jacente, l’appellant a fait valoir que l’élément déclencheur de l’obligation de faire une déclaration en application du paragraphe 12(1) de la Loi n’était pas présent parce qu’il avait déjà exprimé sa décision de ne pas les importer en application de l’article 13 de la Loi. La Cour fédérale a conclu notamment que le fait que l’appellant n’avait pas l’intention d’entrer au Canada n’avait rien à voir avec son obligation de déclaration, qui l’emporte sur l’article 13.

Il s’agissait de savoir si l’appellant a déclenché l’application de l’article 13 et, dans l’affirmative, s’il était obligé de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi.

Arrêt : l’appel doit être accueilli.

La Cour fédérale n’a commis aucune erreur justifiant l’annulation de sa décision en partant du principe que l’appellant avait déclenché l’application de l’article 13. C’est la substance, et non la forme, de ce que le voyageur dit qu’il convient d’examiner. Les mots de l’appellant, à savoir qu’il n’avait pas eu l’intention d’entrer au Canada, peuvent seulement être interprétés comme signifiant qu’il retournerait directement aux

required to trigger section 13, the communication of a decision not to import.

A person who has expressed his or her intention not to import currency into Canada need not make a report under subsection 12(1). Section 13 can only mean that once a person expresses a decision not to import, that person need not report under the Act. This advances the purpose of protecting “the privacy of persons with respect to personal information about themselves” under section 3(b) of the Act. Once a person makes a currency report under subsection 12(1) of the Act, the person’s privacy interests evaporate. If section 13 does not eliminate the requirement to report and prevent the privacy-diminishing consequences, it has no practical use. Even if a report has not been made under subsection 12(1), subsection 14(3) of the Act requires border services officers to return any retained currency or monetary instruments once the traveller advises the border services officer that the currency or monetary instruments are not being imported. Subsection 14(3) represents a slight extension of section 13 and confirms the interpretation that a failure to report is not cause for the forfeiture of currency or monetary instruments as long as a proper and timely decision not to import or export is expressed. The section 13 words “at any time” before the currency is retained under section 14 or forfeited under section 18 are, in the words of *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, “precise and unequivocal”. There is no reason consistent with the purpose of the Act to read them down. Section 13 does not rely on a subjective intention not to import. To trigger section 13 a person must express the decision. Section 13 performs a very limited function at the border: it protects a privacy interest for individuals who are not importing currency or monetary instruments. It does not immunize travellers engaging in unlawful activities. For those reasons, the seizure and forfeiture of the appellant’s currency was not authorized by law.

The order was set aside and the appellant’s motion for summary judgment was granted.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Bill of Rights, R.S.C., 1985, Appendix III.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

États-Unis. Dans les circonstances, l’appelant a posé l’acte objectif nécessaire pour déclencher l’application de l’article 13, à savoir qu’il a communiqué sa décision de ne pas importer les espèces.

La personne qui a exprimé son intention de ne pas importer des espèces au Canada n’a pas besoin de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1). L’article 13 peut seulement vouloir dire que la personne qui renonce à importer les effets ou espèces n’a pas besoin de faire la déclaration prévue à la Loi. Cela favorise l’objet de protection de « la vie privée des personnes à l’égard des renseignements personnels les concernant » aux termes de l’alinéa 3b) de la Loi. Lorsqu’une personne fait la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi, son droit à la vie privée disparaît. Si l’article 13 n’a pas pour effet d’écarter l’obligation de déclaration et d’empêcher toutes ces atteintes à la protection de la vie privée, il n’a aucune utilité pratique. Même si la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi n’a pas été faite, le paragraphe 14(3) de la Loi exige de l’agent des services frontaliers qu’il remette les espèces ou effets qui sont retenus dès lors que le voyageur l’informe que les espèces ou les effets ne sont pas importés. Le paragraphe 14(3) va légèrement plus loin que l’article 13 et confirme l’interprétation selon laquelle le défaut de faire une déclaration ne justifie pas de confisquer les espèces ou effets dans la mesure où la personne a dûment et en temps opportun renoncé à leur importation ou exportation. Les mots « en tout temps » de l’article 13 avant que les espèces soient retenues en application de l’article 14 ou confisquées en application de l’article 18 sont, pour reprendre les termes employés dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, « précis et non équivoque[s] ». Aucun motif s’accordant avec l’objet de la Loi ne justifie d’en donner une interprétation atténuée. L’article 13 ne dépend pas d’une intention subjective de renoncer à l’importation. Pour qu’il s’applique, la personne doit exprimer la décision de renoncer à l’importation. L’article 13 exerce une fonction très limitée à la frontière : il protège un aspect du droit à la vie privée de la personne qui n’importe pas d’espèces ou d’effets. Il ne protège pas les voyageurs qui se livrent à des activités illégales. Pour ces motifs, la saisie et la confiscation des espèces de l’appelant n’étaient pas autorisées par la loi.

L’ordonnance a été annulée et la requête en jugement sommaire de l’appelant a été accueillie.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46.

Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations, SOR/2002-412, s. 2(1).
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 11(1), 98, 99, 107, 110, 153, 153.1, 160, 160.1, 161, 163.5.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 36(1).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 215(2)(b).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21.
Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17, ss. 3, 12(1),(4),(5), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 30, 55(3), 55.1, 56, 56.1, 74(1).

Déclaration canadienne des droits, L.R.C. (1985), appendice III.
Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91, 92.
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21.
Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17, art. 3, 12(1),(4),(5), 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 30, 55(3), 55.1, 56, 56.1, 74(1).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 36(1).
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 11(1), 98, 99, 107, 110, 153, 153.1, 160, 160.1, 161, 163.5.
Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets, DORS/2002-412, art. 2(1).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 215(2)(b).

CASES CITED

APPLIED:

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 154 D.L.R. (4th) 193; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140.

REFERRED TO:

Doyon v. Canada (Attorney General), 2009 FCA 152, 312 D.L.R. (4th) 142; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canadian Food Inspection Agency*, 2017 FCA 45, 411 D.L.R. (4th) 175; *Canada v. Kabul Farms Inc.*, 2016 FCA 143; *Canada v. Guindon*, 2013 FCA 153, [2014] 4 F.C.R. 786, 360 D.L.R. (4th) 51; *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, [2017] 2 W.L.R. 583; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, 9 C.R.A.C. 13 (P.C.); *Gray (In Re)* (1918), 57 S.C.R. 150, 42 D.L.R. 1; *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, (1998), 165 D.L.R. (4th) 1; *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929, (1996), 137 D.L.R. (4th) 449; *Ontario Public School Boards' Assn. v. Ontario (Attorney General)* (1997), 151 D.L.R. (4th) 346, 45 C.R.R. (2d) 341 (Ont. Gen. Div.); *Azouz v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1222; *Zeid v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 539, 326 F.T.R. 219; *Hoang v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2006 FC 182, [2006] 4 F.C.R. 309.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re), [1998] 1 R.C.S. 27; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140.

DÉCISIONS CITÉES :

Doyon c. Canada (Procureur général), 2009 CAF 152; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2017 CAF 45; *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143; *Canada c. Guindon*, 2013 CAF 153, [2014] 4 R.C.F. 786; *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, [2017] 2 W.L.R. 583; *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, 9 C.R.A.C. 13 (P.C.); *Gray (In Re)* (1918), 57 S.C.R. 150, 42 D.L.R. 1; *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929; *Ontario Public School Boards' Assn. v. Ontario (Attorney General)* (1997), 151 D.L.R. (4th) 346, 45 C.R.R. (2d) 341 (Div. gén. Ont.); *Azouz c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1222; *Zeid c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 539; *Hoang c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 182, [2006] 4 R.C.F. 309.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2014.

APPEAL from a Federal Court order (T-944-16, 2017 FC 234, McDonald J., order dated February 24, 2017, not reported) dismissing a summary judgement motion brought by the appellant. Appeal allowed.

APPEARANCES

Leo Salloum for appellant.
Jacob Pollice for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Grill Barristers, Toronto, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] STRATAS J.A.: Mr. Williams appeals from the order dated February 24, 2017 of the Federal Court (*per* McDonald J.): 2017 FC 234. The Federal Court dismissed a summary judgment motion brought by Mr. Williams in an action he has started.

[2] In his action, Mr. Williams seeks the return of certain United States currency that a border services officer seized from him at a customs reporting station. Part of the currency has been declared forfeited.

[3] Whether Mr. Williams succeeds depends solely on a legal question: was the seizure and forfeiture of his currency authorized by law? Mr. Williams says no. The respondent Minister says yes. The Federal Court agreed with the Minister. Mr. Williams now appeals.

DOCTRINE CITÉE

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2014.

APPEL d'une ordonnance rendue par la Cour fédérale (T-944-16, 2017 CF 234, la juge McDonald, ordonnance rendue le 24 février 2017, non publiée), qui a rejeté une requête en jugement sommaire présentée par l'appellant. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

Leo Salloum, pour l'appellant.
Jacob Pollice, pour l'intimé.

PROCUREURS INSCRITS AU DOSSIER

Grill Barristers, Toronto, pour l'appellant.
La sous-procureure générale du Canada pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : M. William interjette appel de l'ordonnance rendue le 24 février 2017 par la Cour fédérale (la juge McDonald) : 2017 CF 234. La Cour fédérale a rejeté une requête en jugement sommaire présentée par M. Williams dans le cadre d'une action qu'il a intentée.

[2] Dans son action, M. Williams demande que lui soient restituées des espèces en devises américaines qu'un agent des services frontaliers a saisies à un bureau de douane. Une partie des espèces ont été déclarées confisquées.

[3] La question de savoir si M. Williams aura gain de cause dépend uniquement d'une question de droit : la saisie et la confiscation de ses espèces étaient-elles autorisées par la loi? M. Williams dit qu'elles ne l'étaient pas. Le ministre intimé dit qu'elles l'étaient. La Cour fédérale a donné raison au ministre. M. Williams interjette maintenant appel de cette décision.

[4] For the reasons that follow, I would allow the appeal and grant summary judgment in Mr. Williams' favour.

[5] The border services officer had no legal power under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 (the Act) to seize any of the currency. The respondent Minister has pointed to no other legal authority to justify the seizure. Thus, Mr. Williams is entitled to the return of all of his currency.

A. The nature of the motion in the Federal Court

[6] Mr. Williams' motion for summary judgment was brought under paragraph 215(2)(b) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. In his notice of motion, Mr. Williams specifically sought the determination of a question of law concerning the authority of the border services officer and then judgment in the action in his favour on the basis that no genuine issue for trial remained.

[7] The parties did not file any affidavits in the summary judgment motion. Thus, the only facts the Federal Court could have relied upon in determining Mr. Williams' motion are those that the Minister pleaded to or admitted to in his statement of defence.

[8] Given this, the thrust of Mr. Williams' motion is clear: judgment must be granted in his favour because, on the facts the Minister pleaded or admitted, the border services officer had no legal authority to seize his currency.

B. The facts for the purposes of the summary judgment motion

[9] On July 3, 2015, Mr. Williams travelled eastbound for Canada on the Blue Water Bridge. The bridge connects Port Huron, Michigan, United States and Sarnia, Ontario, Canada. At the Canada Border Services Agency reporting station, Mr. Williams told the border services officer that "he made a wrong turn and did not intend to enter Canada". See statement of defence, at paragraphs 5 and 6.

[4] Pour les motifs qui suivent, j'accueillerais l'appel et j'accorderais un jugement sommaire en faveur de M. Williams.

[5] L'agent des services frontaliers n'avait aucun pouvoir de saisir les espèces en vertu de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (la Loi). Le ministre intimé n'a invoqué aucun autre pouvoir légal pour justifier la saisie. Par conséquent, M. Williams a droit à la restitution de toutes ses espèces.

A. La nature de la requête devant la Cour fédérale

[6] La requête en jugement sommaire a été présentée par M. Williams en vertu de l'alinéa 215(2)b des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Dans son avis de requête, M. Williams a demandé expressément à la cour de statuer sur le point de droit concernant le pouvoir de l'agent des services frontaliers, puis de faire ensuite droit à son action étant donné qu'il ne restait aucune véritable question litigieuse à trancher.

[7] Les parties n'ont déposé aucun affidavit dans la requête en jugement sommaire. Ainsi, les seuls faits sur lesquels la Cour fédérale a pu s'appuyer pour statuer sur la requête de M. Williams sont ceux que le ministre a plaidés ou qu'il a admis dans sa défense.

[8] Cela étant, l'essentiel de la requête de M. Williams est clair : sa requête doit être accueillie parce que, selon les faits plaidés ou admis par le ministre, l'agent des services frontaliers n'avait aucun pouvoir légal de saisir ses espèces.

B. Les faits sous-tendant la requête en jugement sommaire

[9] Le 3 juillet 2015, M. Williams circulait en direction est, vers le Canada, sur le pont Blue Water. Le pont relie Port Huron au Michigan (États-Unis) à Sarnia en Ontario (Canada). Au poste des déclarations de l'Agence des services frontaliers du Canada, M. Williams a dit à l'agent des services frontaliers [TRADUCTION] qu'« il s'était trompé de route et n'avait pas l'intention d'entrer au Canada ». Voir l'exposé de la défense, aux paragraphes 5 et 6.

[10] The border services officer then “proceeded with the standard line of questioning, including whether or not [Mr. Williams] was in possession of currency or monetary instruments equal to or greater than CAD\$10,000.00”: statement of defence, paragraph 6. Mr. Williams replied, falsely, that he was not.

[11] The border services officer then referred Mr. Williams to secondary inspection. There, Mr. Williams was asked about a large bulge in the front pocket of his shorts. Mr. Williams replied that he was carrying approximately \$6 000. When asked to produce the currency for inspection, Mr. Williams “admitted that he may, in fact, be in possession of upwards of \$10,000.00 as he was holding \$2,500.00 for one of his passengers”. See statement of defence, paragraph 7.

[12] In fact, Mr. Williams was carrying USD\$10 758, then the equivalent of CAD\$13 518.50: statement of defence, paragraph 8. When asked why he had not reported the currency, Mr. Williams stated that “he was confused when initially questioned because he had not intended to come to Canada and that he had actually forgotten that he had it in his pocket”: statement of defence, paragraph 9.

[13] Soon afterward, Mr. Williams’ currency “was seized as forfeit”, purportedly under the authority of subsection 18(1) of the Act: statement of defence, paragraph 10. As a result of a later administrative decision, the Minister decided that USD\$2 020 should be returned to Mr. Williams because it was proven to be legitimate in origin: statement of defence, paragraphs 11–13. The rest, USD\$8 738, remained seized as forfeit.

[14] Upon receipt of the Minister’s decision, Mr. Williams brought an action in the Federal Court seeking the return of the USD\$8 738. This is how an aggrieved person can obtain review of the Minister’s decision: Act, section 30. Mr. Williams also seeks pre-judgment interest running from the date of seizure

[10] L’agent des services frontaliers a ensuite [TRADUCTION] « posé les questions habituelles, y compris celle de savoir si M. Williams avait en sa possession des espèces ou effets d’une valeur égale ou supérieure à 10 000 \$CAN » : exposé de la défense, au paragraphe 6. M. Williams a répondu faussement qu’il n’en avait pas.

[11] L’agent des services frontaliers a ensuite dirigé M. Williams vers une aire d’inspection secondaire, où il a été interrogé au sujet du renflement que présentait la poche avant de son short. M. Williams a répondu qu’il avait environ 6 000 \$. Lorsqu’on lui a demandé de montrer les espèces pour inspection, M. Williams [TRADUCTION] « a admis qu’il pouvait, en fait, avoir en sa possession jusqu’à environ 10 000 \$ étant donné qu’il gardait 2 500 \$ pour un de ses passagers ». Voir l’exposé de la défense, au paragraphe 7.

[12] En fait, M. Williams avait en sa possession 10 758 \$US, ce qui équivalait à 13 518,50 \$CAN : exposé de la défense, au paragraphe 8. Quand on lui a demandé pourquoi il n’avait pas déclaré les espèces, M. Williams a répondu [TRADUCTION] qu’« il a été dérouté lorsqu’on lui a d’abord posé la question, parce qu’il n’avait pas l’intention de venir au Canada et qu’il avait effectivement oublié qu’il avait cet argent dans sa poche » : exposé de la défense, au paragraphe 9.

[13] Peu après, les espèces de M. Williams « ont été saisies à titre de confiscation » apparemment en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi : exposé de la défense, au paragraphe 10. Le ministre a ensuite décidé, dans une décision administrative, que la somme de 2 020 \$US devait être restituée à M. Williams parce qu’il avait été prouvé qu’elle était d’origine légitime : exposé de la défense, aux paragraphes 11 à 13. Le reste, 8 738 \$US, est demeuré saisi à titre de confiscation.

[14] Dès réception de la décision du ministre, M. Williams a intenté une action devant la Cour fédérale, sollicitant la restitution des 8 738 \$US. C’est ainsi qu’une personne s’estimant lésée peut obtenir la révision de la décision du ministre : article 30 de la Loi. M. Williams a également réclamé des intérêts avant

on the full amount originally seized from him, as none of it has been returned to him.

C. The Act

[15] The Act creates a regime for the regulation of currency and monetary instruments imported or exported by cross-border travellers. Under the Act, any amount of currency and monetary instruments may be imported or exported.

[16] But there is a reporting requirement in subsection 12(1) of the Act. Under this subsection, cross-border travellers must report “the importation or exportation of [domestic and foreign] currency or monetary instruments” equal or greater than a reporting threshold. The reporting threshold is CAD\$10 000: *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412, subsection 2(1).

[17] Thus, the objective of the Act is not to prevent cross-border flows of large amounts of currency and monetary instruments, but rather to keep track of the cross-border flows. This objective is meant to fulfil certain larger purposes, including, broadly speaking, the detection and prevention of money laundering, terrorist financing and organized crime. These are explicitly set out in section 3 of the Act:

Object

3 The object of this Act is

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

(i) establishing record keeping and client identification requirements for financial services providers and other persons or entities that engage in businesses, professions or activities that are susceptible

judgement à compter de la date de la saisie, et ce, sur les fonds entiers saisis au départ étant donné qu’aucune restitution n’avait eu lieu.

C. La Loi

[15] La Loi crée un régime visant à réglementer l’importation ou l’exportation des espèces ou effets par les voyageurs transfrontaliers. La Loi prévoit que toute quantité d’espèces ou effets peut être importée ou exportée.

[16] Le paragraphe 12(1) de la Loi impose cependant une exigence en matière de déclaration. Il prévoit que les personnes qui franchissent la frontière « sont tenues de déclarer [...] l’importation ou l’exportation des espèces ou effets [nationaux ou étrangers] d’une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire ». Le seuil de déclaration est de 10 000 \$CAN : *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d’espèces et d’effets*, DORS/2002-412, paragraphe 2(1).

[17] Par conséquent, l’objet de la Loi n’est pas d’empêcher les mouvements transfrontaliers de grande quantité d’espèces et d’effets, mais plutôt de suivre ces mouvements. Cet objet vise à atteindre d’autres objectifs, plus généraux, dont la détection et la prévention du recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes et du crime organisé. Ceux-ci sont exposés explicitement à l’article 3 de la Loi :

Objet

3 La présente loi a pour objet :

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

(i) imposer des obligations de tenue de documents et d’identification des clients aux fournisseurs de services financiers et autres personnes ou entités qui se livrent à l’exploitation d’une entreprise ou à

to being used for money laundering or the financing of terrorist activities,

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

(iii) establishing an agency that is responsible for ensuring compliance with Parts 1 and 1.1 and for dealing with reported and other information;

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

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

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

[18] In order to advance these larger purposes, reports under subsection 12(1) are sent to the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada (FINTRAC): subsection 12(5) of the Act. The *Customs Act* also allows information obtained through these reports to be shared widely in certain circumstances: see, e.g., paragraphs 107(4)(c) and 107(5)(k) of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1.

[19] In support of this regime, the Act provides for the temporary retention of imported or exported currency and monetary instruments (section 14), the interception of mail (sections 17 and 21) and for searches of persons (section 15) and conveyances (section 16).

l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes,

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

(iii) constituer un organisme chargé du contrôle d'application des parties 1 et 1.1 et de l'examen de renseignements, notamment ceux portés à son attention au titre du sous-alinéa (ii);

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

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

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

[18] Afin de favoriser l'atteinte de ces objectifs généraux, les déclarations recueillies en application du paragraphe 12(1) sont transmises au Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada (CANAFE) : paragraphe 12(5) de la Loi. La *Loi sur les douanes* permet par ailleurs la communication à grande échelle, dans certaines circonstances, des renseignements obtenus au moyen de ces déclarations : voir p. ex., les alinéas 107(4)c) et 107(5)k) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1.

[19] De plus, la Loi prévoit la possibilité de retenir temporairement des espèces ou effets importés ou exportés (article 14), d'intercepter le courrier (articles 17 et 21) et de fouiller des personnes (article 15) et des moyens de transport (article 16).

[20] The Act also provides that where a border services officer has reasonable grounds to believe that a person has not reported under subsection 12(1) of the Act the importation or exportation of currency or monetary instruments exceeding the reporting threshold, the currency or monetary instruments may be “seize[d] as forfeit” (section 18). In this case, the parties are agreed that if in fact Mr. Williams was not under an obligation to report his currency under subsection 12(1) of the Act, the border services officer had no reasonable grounds to seize the currency.

[21] Considering the basic facts of this case and this legislative regime as explained thus far, one might conclude that the seizure of currency from Mr. Williams was authorized by law. He carried currency in excess of CAD\$10 000 across the border and did not report it. On its face, subsection 12(1) requires that a report be made in circumstances such as these. And, as mentioned, section 18 allows for the currency to be seized where a report is not made when it should have been made.

[22] But that conclusion would be too hasty. For there is another section in the Act that Mr. Williams says relieves him from making a report under subsection 12(1). It is section 13.

[23] Section 13 allows a person who is required to report currency to “decide not to proceed further with importing or exporting” the currency “at any time” before the currency is retained under section 14 or forfeited under section 18. The parties agree that to trigger section 13 a person must not only make the decision not to proceed further with the importation or exportation but must state the decision to the border services officer.

[24] If, as here, a person triggers section 13 immediately upon arrival in Canada—i.e., in effect states that he is not importing anything into Canada—does the person have to make a report under subsection 12(1) of the Act?

[20] La Loi dispose également que, s’il a des motifs raisonnables de croire qu’une personne n’a pas, en contravention du paragraphe 12(1) de la Loi, déclaré des espèces ou effets dont la valeur dépasse le seuil de déclaration, l’agent des services frontaliers peut « saisir à titre de confiscation » les espèces ou effets (article 18). Dans la présente affaire, les parties conviennent que, si M. William n’était pas tenu de déclarer ses espèces, conformément au paragraphe 12(1) de la Loi, l’agent des services frontaliers n’avait aucun motif raisonnable de les saisir.

[21] Si l’on tient compte des faits principaux de la présente affaire et du régime législatif que nous venons d’expliquer, il est possible de conclure que la Loi permettait la saisie des espèces de M. Williams. Ce dernier transportait des espèces d’une valeur supérieure à 10 000 \$CAN de l’autre côté de la frontière et ne l’a pas déclaré. À première vue, le paragraphe 12(1) exige qu’une déclaration soit faite dans de telles circonstances. Et comme nous l’avons mentionné, l’article 18 permet la saisie des espèces lorsqu’une personne ne fait pas une déclaration qu’elle aurait dû faire.

[22] Or, pareille conclusion serait prématurée. C’est qu’il existe une autre disposition qui, selon M. Williams, le libère de l’obligation de déclaration prévue au paragraphe 12(1). Il s’agit de l’article 13.

[23] L’article 13 permet à la personne qui a l’obligation de déclarer les espèces de « renoncer à poursuivre leur importation ou exportation », « en tout temps » avant leur rétention en application de l’article 14 ou leur confiscation en application de l’article 18. Les parties conviennent que, pour que l’article 13 s’applique, la personne ne doit pas seulement renoncer à poursuivre l’importation ou l’exportation des espèces, elle doit aussi faire connaître sa décision à l’agent des services frontaliers.

[24] Si, comme en l’espèce, une personne déclenche l’application de l’article 13 dès son arrivée au Canada — p. ex., en déclarant qu’elle n’importe rien au Canada — cette personne est-elle obligée de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi?

[25] The answer to this legal question determines the outcome of this case:

- If the answer is yes—i.e., even though Mr. Williams triggered section 13, he still had to make a report under subsection 12(1) of the Act—then Mr. Williams’ failure to comply with subsection 12(1) of the Act is sufficient legal authority for the forfeiture of the currency under section 18 of the Act. As mentioned, section 18 allows for the currency to be seized where an officer has reasonable grounds to believe that a report that should have been made under the Act is not made. Thus, the currency was properly seized.
- If the answer is no—i.e., Mr. Williams triggered section 13 and so he did not need to make a report under subsection 12(1) of the Act—then Mr. Williams did not offend subsection 12(1) of the Act. This changes everything: the prerequisite for section 18—which authorizes seizure only when there is a reasonable belief that a report is required and not made—is not present. Thus, there is no legal authority for the seizure of Mr. Williams’ currency under section 18 of the Act and so Mr. Williams should get his currency back.

D. Mr. Williams’ position

[26] Immediately upon arriving in Canada, Mr. Williams announced he was accidentally in Canada and later, consistent with this, stated that did not intend to be in Canada. This is the expression of a decision not to enter Canada and, thus, not to import anything into Canada. Section 13 allows him to announce this “at any time” before the currency is retained or forfeited. Mr. Williams says that this includes the time before a report is made under subsection 12(1) of the Act. He emphasizes the words “at any time”.

[25] La réponse à cette question de droit est déterminante quant à l’issue de la présente affaire :

- Si la réponse est oui — p. ex., même si M. Williams a déclenché l’application de l’article 13, il devait quand même faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi — alors le fait que M. Williams ne se soit pas conformé au paragraphe 12(1) de la Loi autorisait l’agent à confisquer les espèces en application de l’article 18 de la Loi. Comme il est mentionné, l’article 18 permet la saisie des espèces lorsque l’agent a des motifs raisonnables de croire que la déclaration exigée par la Loi n’a pas été faite. Ainsi, les espèces ont été dûment saisies.
- Si la réponse est non — p. ex., M. Williams a déclenché l’application de l’article 13 et n’avait donc pas à faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi — alors M. Williams n’a pas contrevenu au paragraphe 12(1) de la Loi. Cela change tout : la condition préalable à l’application de l’article 18 — qui n’autorise la saisie que s’il existe un doute raisonnable qu’une déclaration doit être faite et qu’elle n’a pas été faite — n’est pas présente. Par conséquent, l’agent n’était pas légalement autorisé à saisir les espèces de M. Williams en application de l’article 18 de la Loi de sorte que M. Williams a droit à la restitution de ses espèces.

D. La thèse de M. Williams

[26] Dès son arrivée au Canada, M. Williams a déclaré que c’était par accident qu’il s’y trouvait, et plus tard, dans le même ordre d’idées, il a dit qu’il n’avait pas eu l’intention de venir au Canada. C’est là l’expression d’une décision de ne pas entrer au Canada et, partant, de ne rien importer au Canada. L’article 13 lui permet de faire cette déclaration « en tout temps » avant que les espèces soient retenues ou confisquées. M. Williams affirme que cela comprend aussi le temps qui précède la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi. Il insiste sur les mots « en tout temps ».

[27] Thus, according to Mr. Williams, the trigger for making a report under subsection 12(1)—the “importation or exportation” of currency over CAD\$10 000—was not present. According to Mr. Williams, he was not obligated to report that he was importing currency because he had already expressed his decision not to import the currency under section 13.

E. The Federal Court’s decision

[28] The Federal Court rejected Mr. Williams’ submissions. It adopted those of the Minister. In this Court, the Minister adopts the reasoning of the Federal Court.

[29] The Federal Court held (at paragraph 14) that the obligation to report to the officer “the importation ... of currency” over CAD\$10 000 in subsection 12(1) of the Act “is the first step in the importation of currency”.

[30] In the Federal Court’s view, the decision “not to proceed further with importing or exporting” the currency can only be taken after the report under subsection 12(1) of the Act has been made. Only after the report can a person “choose to ‘opt out’ of the importation pursuant to section 13” (at paragraph 16).

[31] According to the Federal Court, the fact that Mr. Williams did not intend to enter Canada “is irrelevant to his obligation to report and to answer truthfully the questions” asked by the border services officer under subsection 12(1) of the Act (at paragraph 18). In its view, interpreting section 13 in the manner suggested by Mr. Williams is inconsistent with the reporting obligations imposed by subsection 12(1) of the Act. In effect, the obligation to report under subsection 12(1) takes primacy over section 13.

[32] Therefore, according to the Federal Court, the border services officer in this case—who had a belief on reasonable grounds that Mr. Williams did not make

[27] Ainsi, selon M. Williams, l’élément déclencheur de l’obligation de faire une déclaration en application du paragraphe 12(1) — « l’importation ou l’exportation » d’espèces d’une valeur supérieure à 10 000 \$CAN — n’était pas présent. M. Williams affirme qu’il n’était pas tenu de déclarer qu’il importait des espèces parce qu’il avait déjà exprimé sa décision de ne pas les importer en application de l’article 13.

E. La décision de la Cour fédérale

[28] La Cour fédérale a rejeté la thèse de M. Williams. Elle a adopté celle du ministre. Devant notre Cour, le ministre a adopté les motifs de la Cour fédérale.

[29] Au paragraphe 14 de ses motifs, la Cour fédérale a conclu que l’obligation imposée par le paragraphe 12(1) de la Loi de déclarer à l’agent « l’importation [...] des espèces » d’une valeur supérieure à 10 000 \$CAN [TRADUCTION] « est la première étape de l’importation d’espèces ».

[30] Selon la Cour fédérale, il n’est possible de prendre la décision de « renoncer à poursuivre leur importation ou exportation » qu’après avoir fait la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi. Ce n’est qu’après avoir fait cette déclaration qu’une personne peut [TRADUCTION] « choisir de renoncer à l’importation en application de l’article 13 » (au paragraphe 16).

[31] Toujours selon la Cour fédérale, le fait que M. Williams n’avait pas l’intention d’entrer au Canada [TRADUCTION] « n’a rien à voir avec son obligation de déclaration ni avec l’obligation qu’il a de répondre honnêtement aux questions » posées par l’agent des services frontaliers conformément au paragraphe 12(1) de la Loi (au paragraphe 18). À son avis, l’interprétation que donne M. Williams de l’article 13 ne s’accorde pas avec l’obligation de déclaration imposée par le paragraphe 12(1) de la Loi. En effet, l’obligation de déclaration prévue au paragraphe 12(1) l’emporte sur l’article 13.

[32] Par conséquent, selon la Cour fédérale, l’agent des services frontaliers en l’espèce — qui avait des motifs raisonnables de croire que M. Williams n’avait pas

the required report under subsection 12(1)—had the power under section 18 of the Act “[to] seize as forfeit the currency”.

[33] In reaching its decision, the Federal Court did not analyze the role of the words “at any time” in section 13. The effect of its decision is to interpret “at any time” to mean “any time after a report has been made under subsection 12(1) of the Act”; as a result, a decision not to import under section 13 does not displace the reporting requirement imposed by subsection 12(1) of the Act.

F. Analysis

- (1) *Was section 13 of the Act triggered by Mr. Williams?*

[34] The Federal Court proceeded on the basis that Mr. Williams had triggered section 13. In my view, on this issue, the Federal Court did not commit any reversible error.

[35] Most cross-border travellers are not knowledgeable about the law. Section 13 does not require them to use a particular, exact series of words to trigger section 13. Thus, the substance, not the form, of what the traveller says must be examined.

[36] The Minister’s statement of defence concedes that immediately upon arrival in Canada and before the border services officer asked Mr. Williams any questions, Mr. Williams told the border services officer that he arrived in Canada accidentally. Later, in secondary inspection, but before his currency was seized as forfeit under section 18, Mr. Williams stated that he did not intend to enter Canada, thereby confirming his earlier statement. His words can only as construed as meaning that he was going straight back to the United States.

[37] Mr. Williams was carrying his currency on his person. One cannot import into Canada something on

fait la déclaration requise par le paragraphe 12(1) — avait le pouvoir en vertu de l’article 18 de la Loi « saisir à titre de confiscation les espèces ».

[33] Dans sa décision, la Cour fédérale n’a pas analysé le rôle des mots « en tout temps » à l’article 13. L’effet de sa décision est que les mots « en tout temps » sont interprétés comme voulant dire [TRADUCTION] « en tout temps après qu’une déclaration a été faite en application du paragraphe 12(1) de la Loi »; par conséquent, la décision de ne pas importer, dont il est question à l’article 13, n’écarte pas l’obligation de déclaration imposée par le paragraphe 12(1) de la Loi.

F. Analyse

- 1) *M. Williams a-t-il déclenché l’application de l’article 13?*

[34] La Cour fédérale est partie du principe que M. Williams avait déclenché l’application de l’article 13. À mon avis, la Cour fédérale n’a commis à cet égard aucune erreur justifiant l’annulation de sa décision.

[35] La plupart des voyageurs transfrontaliers ne connaissent pas la Loi. L’article 13 ne les oblige pas à utiliser une suite exacte de mots pour déclencher l’application de l’article 13. C’est donc la substance, et non la forme, de ce que le voyageur dit qu’il convient d’examiner.

[36] Dans sa défense, le ministre concède que, dès son arrivée au Canada et avant que l’agent des services frontaliers lui pose des questions, M. Williams a dit à ce dernier qu’il était arrivé au Canada accidentellement. Plus tard, au cours de l’inspection secondaire, mais avant que ses espèces soient saisies à titre de confiscation en vertu de l’article 18, M. Williams a déclaré qu’il n’avait pas eu l’intention d’entrer au Canada, confirmant ainsi ce qu’il avait déclaré plus tôt. Ses mots peuvent seulement être interprétés comme signifiant qu’il retournerait directement aux États-Unis.

[37] M. Williams transportait ses espèces sur lui. Nul ne peut importer au Canada quelque chose qu’il a sur

one's person unless one enters Canada. In the circumstances of this case, Mr. Williams' statement that he did not intend to enter Canada is in substance a statement that he did not intend to import anything on his person into Canada. If he was going straight back to the United States, he was not importing anything into Canada.

[38] Viewed in these circumstances, Mr. Williams did the objective act required to trigger section 13, the communication of a decision not to import. I conclude that Mr. Williams triggered section 13.

[39] In light of the foregoing, the Federal Court was entitled in these circumstances to proceed on the basis that Mr. Williams triggered section 13. So shall we.

[40] Thus, the legal question posed earlier now must be answered: if, as here, a person triggers section 13 immediately upon arrival in Canada—i.e., in effect states that he is not importing anything into Canada—does the person have to make a report under subsection 12(1) of the Act? To answer this, we must interpret the relevant provisions of the Act.

(2) *Interpreting the relevant provisions of the Act*

[41] We are to interpret the relevant provisions of the Act in accordance with their text, context and purpose: *Re Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 S.C.R. 27, 154 D.L.R. (4th) 193 and *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559.

[42] In this analysis, “[w]hen the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process”: *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, at paragraph 10.

lui à moins d'entrer au Canada. Compte tenu des circonstances de l'espèce, j'estime que la déclaration de M. William, selon laquelle il n'avait pas l'intention d'entrer au Canada, est en substance une déclaration qu'il n'avait pas l'intention d'importer quoi que ce soit au Canada. S'il entendait retourner directement aux États-Unis, il n'importait rien au Canada.

[38] Dans les circonstances, M. Williams a posé l'acte objectif nécessaire pour déclencher l'application de l'article 13, à savoir qu'il a communiqué sa décision de ne pas importer les espèces. Je conclus que M. Williams a déclenché l'application de l'article 13. Nous ferons donc de même.

[39] Compte tenu de ce qui précède, la Cour fédérale pouvait, dans les circonstances, partir du principe que M. Williams avait déclenché l'application l'article 13. Nous ferons donc de même.

[40] Ainsi, nous devons maintenant répondre à la question de droit posée plus tôt : si, comme en l'espèce, une personne déclenche l'application de l'article 13 dès son arrivée au Canada — p. ex., en déclarant qu'elle n'importe rien au Canada — cette personne est-elle obligée de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi? Pour ce faire, nous devons interpréter les dispositions pertinentes de la Loi.

2) *L'interprétation des dispositions pertinentes de la Loi*

[41] Nous devons interpréter les dispositions pertinentes de la Loi en fonction de leur texte, de leur contexte et de leur objectif : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd.*, [1998] 1 R.C.S. 27 et *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559.

[42] Dans la présente analyse, « [l]orsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation » : *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10.

[43] Nevertheless, a court must consider the total context of the provision to be interpreted “no matter how plain the disposition may seem upon initial reading”: *ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraph 48.

[44] Also relevant to the process of legislative interpretation is that the seizure authorized under the Act operates in a way similar to absolute liability provisions found in a number of regulatory statutes. As I shall explain below, under this legislative regime the acts and omissions of travellers, not their intentions, are alone relevant. This Court has held that provisions such as these can operate in draconian ways and, thus, call for careful scrutiny: *Doyon v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 152, 312 D.L.R. (4th) 142; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Canadian Food Inspection Agency*, 2017 FCA 45, 411 D.L.R. (4th) 175, at paragraphs 18–19, citing *Canada v. Kabul Farms Inc.*, 2016 FCA 143 and *Canada v. Guindon*, 2013 FCA 153, [2014] 4 F.C.R. 786, 360 D.L.R. (4th) 515, at paragraphs. 54–55.

[45] I wish to offer some additional guidance concerning legislative interpretation. For clarity, none of this guidance should be construed as a comment on how the Federal Court interpreted the Act.

[46] Legislative interpretation can be tricky. One must be on guard not to introduce extraneous considerations into the proper, objective analysis of the text, context and purpose of legislation.

[47] Personal evaluations of the moral conduct of the parties, good or bad, should play no role in the analysis. In the case before us, we have a cross-border traveller who falsely declared to a border services officer how much currency he was carrying. In cases like this, some might let their reaction to the facts skew their interpretation of the legislation. That would be wrong.

[43] Néanmoins, la cour doit tenir compte du contexte global de la disposition devant être interprétée, « même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident » : *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, au paragraphe 48.

[44] Que la saisie autorisée par la Loi soit d’application semblable aux infractions de responsabilité absolue créées par de nombreuses lois de nature réglementaire est également pertinent pour le processus d’interprétation législative. Comme je l’expliquerai plus loin, ce sont les actes et les omissions des voyageurs, et non leurs intentions, qui sont pertinents dans le cadre de ce régime. La Cour a conclu que de telles dispositions peuvent produire des effets draconiens et doivent, pour cette raison, faire l’objet d’un examen minutieux : *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Agence canadienne d’inspection des aliments*, 2017 CAF 45, aux paragraphes 18 et 19, citant *Canada c. Kabul Farms Inc.*, 2016 CAF 143; et *Canada c. Guindon*, 2013 CAF 153, [2014] 4 R.C.F. 786, aux paragraphes 54 et 55.

[45] J’aimerais donner quelques indications supplémentaires concernant l’interprétation de la Loi. Je précise que rien dans ces indications ne doit être interprété comme un commentaire sur la façon dont la Cour fédérale a interprété la Loi.

[46] L’interprétation législative peut être difficile. Il faut être vigilant afin de ne pas introduire de considérations externes dans l’analyse correcte et objective du texte, du contexte et de l’objet de la Loi.

[47] Les appréciations personnelles de la conduite morale des parties, bonne ou mauvaise, n’ont rien à faire dans l’analyse. Dans l’affaire qui nous occupe, un voyageur transfrontalier a fait une fausse déclaration à un agent des services frontaliers quant à la somme en espèces qu’il avait en sa possession. Dans un tel cas, certains pourraient laisser leur réaction devant les faits fausser leur interprétation de la loi. Ce serait là une erreur.

[48] Also wrong would be to permit personal policies or political preferences to play a part in our interpretation of the legislation: for example, to aim for a result we personally prefer, to fasten onto what we like and ignore what we don't, or to draw upon what we think is best for Canadian society. Common to these practices is an analytical focus on what we want the legislation to mean rather than on what the legislation authentically means.

[49] In our legal system, the starting point is that only elected legislators—not unelected judges—have the “exclusive” power to express their personal policies or political preferences in binding legislation: see the opening words of sections 91 and 92 of the *Constitution Act, 1867*. These words enshrine a principle won four centuries ago at the cost of much bloodshed: for a recent restatement and discussion of the principle, see *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, [2017] 2 W.L.R. 583, at paragraphs 40–46. The only exception is where legislation expressly delegates the power to legislate: see *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, 9 C.R.A.C. 13 (P.C.) (regulations made by delegates) and *In Re Gray* (1918), 57 S.C.R. 150, 42 D.L.R. 1 (orders akin to legislation made by delegates). But even then the delegation often must meet strict requirements of a constitutional nature: see, e.g., *Eurig Estate (Re)*, [1998] 2 S.C.R. 565, (1998), 165 D.L.R. (4th) 1; *Ontario Home Builders' Association v. York Region Board of Education*, [1996] 2 S.C.R. 929, 137 D.L.R. (4th) 449 and *Ontario Public School Boards' Assn. v. Ontario (Attorney General)* (1997), 151 D.L.R. (4th) 346, at pages 362–365, 45 C.R.R. (2d) 341 (Ont. Gen. Div.), at pages 356–359 (discussion of Henry VIII clauses).

[50] Absent a successful argument that legislation is inconsistent with the Constitution, judges—like everyone else—are bound by the legislation. They must take it as it is. They must not insert into it the meaning they want. They must discern and apply its authentic meaning, nothing else.

[48] Il serait tout aussi erroné de laisser des politiques personnelles ou des préférences politiques jouer un rôle dans notre interprétation de la loi : par exemple, viser un résultat que nous préférons personnellement, s'attacher à ce que nous aimons et ignorer ce que nous n'aimons pas, ou encore s'appuyer sur ce que nous croyons être ce qu'il y a de mieux pour la société canadienne. Ce qui est commun à ces pratiques, c'est que l'analyse est axée sur le sens que nous voulons donner à la loi plutôt que sur le véritable sens de la loi.

[49] Dans notre système juridique, le point de départ est que seuls des législateurs élus — et non des juges non élus — ont le pouvoir « exclusif » d'exprimer leurs politiques personnelles ou préférences politiques dans des textes ayant force exécutoire : voir le préambule des articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. On y consacre un principe obtenu au prix de luttes sanglantes quatre siècles auparavant : pour un rappel et une analyse plus récente du principe, voir *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, [2017] 2 W.L.R. 583, aux paragraphes 40 à 46. La seule exception étant lorsque la loi délègue expressément le pouvoir de légiférer : voir *Hodge v. The Queen* (1883), 9 App. Cas. 117, 9 C.R.A.C. 13 (P.C.) (règlement pris par des délégués), et *In Re Gray* (1918), 57 S.C.R. 150, 42 D.L.R. 1 (ordonnances qui ressemblent à une loi adoptée par des délégués). Mais encore, la délégation doit souvent respecter des exigences strictes de nature constitutionnelle : voir, p. ex., *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565; *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929 et *Ontario Public School Boards Assn. v. Ontario (Attorney General)* (1997), 151 D.L.R. (4th) 346, aux paragraphes 362 à 365, 45 C.R.R. (2d) 341 (Cour de l'Ontario (Division générale), aux paragraphes 356 à 359) (analyse relative à des dispositions dites Henri VIII).

[50] En l'absence d'un argument convaincant voulant que la loi soit incompatible avec la Constitution, les juges — comme tout le monde — sont liés par la loi. Ils doivent la prendre telle qu'elle est. Ils ne doivent pas y insérer le sens qu'ils veulent lui donner. Ils doivent en dégager son sens véritable et l'appliquer, rien de plus.

[51] How do we go about this? As the authorities suggest, we are to investigate the text, context and purpose of the legislation as objectively and fairly as we can. On this, especially when investigating the purpose, we have assistance: the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, canons of statutory construction known to both legislative drafters and courts, and other legitimate aids to interpretation such as—in certain circumstances and with appropriate caution—extraneous, contemporaneous materials (e.g., regulatory impact or official explanatory statements), legislative debates, and legislative history.

[52] A frequently used tool in the interpretive process is to assess the likely effects or results of rival interpretations to see which accords most harmoniously with text, context and purpose. This is appropriate. The judge is assessing effects or results not to identify an outcome that accords with personal policies or political preferences. Rather the judge is assessing them against the standard, accepted markers of text, context and purpose in order to discern the authentic meaning of the legislation. For example, if the effect of one interpretation offends the legislative purpose but the effect of another interpretation does not, the latter may be preferable to the former.

[53] With these thoughts front of mind, I turn first to the purposes of the Act. While the Act's primary objectives, as set out in section 3, are to detect and prevent money laundering, terrorist financing and organized crime, both parties agree that section 13 is aimed at a different objective, namely to "[ensure] that appropriate safeguards are put in place to protect the privacy of persons with respect to personal information about themselves": paragraph 3(b) of the Act. Section 13, as interpreted by Mr. Williams, is consistent with this purpose. A person who has expressed his or her intention not to import currency into Canada need not make a report under subsection 12(1). The information that would have otherwise been disclosed in a report and shared with other agencies remains private.

[51] Comment faire? Comme la jurisprudence l'indique, nous devons examiner le texte, le contexte et l'objet de la loi aussi objectivement et équitablement que possible. Pour ce faire, et plus particulièrement en ce qui concerne l'objet, nous avons de l'aide : la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, les règles d'interprétation législative connues à la fois des rédacteurs législatifs et des tribunaux, et les autres outils d'interprétation tels que — dans certaines circonstances et avec la prudence voulue — les documents extrinsèques, contemporains (p. ex., les résumés d'études d'impact de la réglementation ou les déclarations explicatives officielles), les débats législatifs et l'historique de la loi.

[52] Il est fréquent dans le processus d'interprétation de procéder à un examen des effets probables ou des résultats d'interprétations opposées pour voir laquelle de ces interprétations s'harmonise le mieux avec le texte, le contexte et l'objet de la loi. Cette façon de faire est appropriée. Le juge procède à cet examen non pas pour cerner l'interprétation qui s'accorde avec ses politiques personnelles ou ses préférences politiques. Il examine plutôt ces effets ou résultats au regard des critères habituels et reconnus que sont le texte, le contexte et l'objet, afin de dégager le sens véritable de la loi. Par exemple, si une interprétation est contraire à l'objet de la loi, mais qu'une autre interprétation ne l'est pas, cette dernière pourrait être préférable à la première.

[53] C'est avec ces considérations à l'esprit que je vais d'abord examiner l'objet de la Loi. Bien que les objectifs principaux de la Loi, énoncés à l'article 3, soient de détecter et de décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et du crime organisé, les deux parties conviennent que l'article 13 a un objectif différent : « assur[er] la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant » : alinéa 3b) de la Loi. L'article 13, tel qu'interprété par M. Williams, est conforme à cet objectif. La personne qui a exprimé son intention de ne pas importer des espèces au Canada n'a pas besoin de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1). Les renseignements qui auraient autrement

[54] On the Minister's view of the matter, it is difficult to see what role section 13 plays.

[55] Parliament did not legislate section 13 into existence for no reason. An accepted canon of construction is that legislators do not legislate in vain. So what is behind section 13? What does expression of the decision not to import under section 13 give to a cross-border traveller?

[56] Section 13 can only mean that once a person expresses a decision not to import, that person need not report under the Act. This advances the purpose of protecting "the privacy of persons with respect to personal information about themselves" (paragraph 3(b) of the Act). Once a person makes a currency report under subsection 12(1) of the Act, the person's privacy interests evaporate. All reports "shall" be sent to the FINTRAC who can then, in certain circumstances and for certain purposes, share that information with local police forces, the Canada Revenue Agency, provincial securities regulators, the Canada Border Services Agency, the Communications Security Establishment, Canadian Security and Intelligence Services, and even foreign governments—and the *Customs Act* also allows information obtained through a currency report to be shared widely across government institutions in certain circumstances, including FINTRAC: see, e.g., subsections 12(5), 55(3), sections 55.1, 56 and 56.1 of the Act and paragraphs 107(4)(c) and 107(5)(k) of the *Customs Act*.

[57] In response to questioning by the Court, the Minister was unable to identify a plausible role for section 13. In all of the Minister's proposed interpretations of section 13, the cross-border traveller must make a truthful report before section 13 could be invoked. But once a report is made, the horse has long left the barn. If section 13 does not eliminate the requirement to report

été divulgués dans la déclaration, et communiqués à d'autres organismes, demeurent privés.

[54] À cet égard, le ministre estime qu'il est difficile de comprendre le rôle de l'article 13.

[55] Le législateur n'a pas adopté l'article 13 sans raison. L'un des principes d'interprétation reconnus est que le législateur ne légifère pas en vain. Alors, comment expliquer l'article 13? Qu'est-ce que cela donne à un voyageur transfrontalier d'exprimer la décision de ne pas importer en vertu de l'article 13?

[56] L'article 13 peut seulement vouloir dire que la personne qui renonce à importer les effets ou espèces n'a pas besoin de faire la déclaration prévue à la Loi. Cela favorise l'objet de protection de « la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant » (alinéa 3b) de la Loi). Lorsqu'une personne fait la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi, son droit à la vie privée disparaît. Toutes les déclarations « doivent » être envoyées au CANAFE qui peut, dans certaines circonstances et à certaines fins, communiquer les renseignements qu'elles contiennent aux forces policières locales, à l'Agence du revenu du Canada, aux organismes provinciaux de réglementation des valeurs mobilières, à l'Agence des services frontaliers du Canada, au Centre de la sécurité des télécommunications, au Service canadien du renseignement de sécurité et même aux gouvernements étrangers — et la *Loi sur les douanes* permet également de communiquer, dans certaines circonstances, les renseignements obtenus au moyen d'une déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces à l'ensemble des institutions gouvernementales, dont le CANAFE : voir, p. ex., paragraphes 12(5) et 55(3), articles 55.1, 56 et 56.1 de la Loi et alinéas 107(4)c) et 107(5)k) de la *Loi sur les douanes*.

[57] Interrogé par la Cour, le ministre n'a pas pu expliquer de façon plausible le rôle de l'article 13. Dans toutes les interprétations de l'article 13 qui ont été proposées par le ministre, le voyageur transfrontalier doit faire une déclaration honnête avant que l'article 13 puisse être invoqué. Or, lorsque la déclaration est faite, il est déjà trop tard. Si l'article 13 n'a pas pour effet

and prevent all these privacy-diminishing consequences, it has no practical use. Allowing a person under section 13 not to give a report averts these consequences and furthers an important purpose under paragraph 3(b) of the Act—“ensuring that appropriate safeguards are put in place to protect the privacy of persons with respect to personal information about themselves”.

[58] Now to a consideration of context. The Act sits alongside the *Customs Act*. The Act does not displace or modify any of the provisions of the *Customs Act*. The *Customs Act* contains provisions that require individuals presenting themselves to a border services officer at a border station to answer questions, provide truthful information and cooperate fully with authorized searches: e.g., subsection 11(1), sections 98, 99, 153.1. The purposes for making full and candid disclosure at a border under the *Customs Act* include those under the Act and extend to others.

[59] These and other obligations under the *Customs Act* apply regardless of whether section 13 of the Act applies. Specifically, a statement by a person that she is turning around and going back immediately to the United States and not importing anything into Canada does not relieve that person from answering all questions honestly and cooperating fully under the *Customs Act*.

[60] The *Customs Act* sets out sanctions for contraventions of a number of its provisions, sanctions that are separate and apart from those set out under the Act: Part VI of the *Customs Act*.

[61] When the Act and the *Customs Act* are reviewed, one can see that violations of the *Customs Act* do not constitute a ground for forfeiture of currency under section 18 of the Act. Of course, contraventions of the *Customs Act* can result in serious sanctions. But those

d’écarter l’obligation de déclaration et d’empêcher toutes ces atteintes à la protection de la vie privée, il n’a aucune utilité pratique. Permettre à quelqu’un de ne pas faire de déclaration sur le fondement de l’article 13 empêche ces conséquences et favorise l’atteinte de l’objectif important énoncé à l’alinéa 3b) de la Loi — « [assurer] la mise en place des garanties nécessaires à la protection de la vie privée des personnes à l’égard des renseignements personnels les concernant ».

[58] Examinons maintenant le contexte. La Loi va de pair avec la *Loi sur les douanes*. La Loi n’a pas pour effet d’écarter ou de modifier les dispositions de la *Loi sur les douanes*. La *Loi sur les douanes* renferme des dispositions obligeant ceux qui se présentent à un bureau de douane à répondre aux questions que leur pose l’agent des services frontaliers, à donner des renseignements véridiques et à collaborer pleinement avec l’agent qui procède à une fouille autorisée : p. ex., paragraphe 11(1), articles 98, 99 et 153.1. Les objectifs sous-tendant l’obligation imposée par la *Loi sur les douanes* de faire une divulgation complète et franche à la frontière comprennent ceux de la Loi et s’appliquent à d’autres lois.

[59] Ces obligations ainsi que d’autres obligations prévues par la *Loi sur les douanes* s’appliquent, peu importe que l’article 13 de la Loi s’applique. Plus précisément, la personne qui déclare qu’elle fait demi-tour et retourne immédiatement aux États-Unis et n’importe rien au Canada n’est pas, de par cette déclaration, dispensée de répondre honnêtement à toutes les questions qui lui sont posées et de collaborer pleinement comme l’exige la *Loi sur les douanes*.

[60] La *Loi sur les douanes* prévoit, à l’égard d’un certain nombre de dispositions, les sanctions applicables en cas d’infraction, lesquelles sont distinctes de celles prévues par la Loi : partie VI de la *Loi sur les douanes*.

[61] L’examen de la Loi et de la *Loi sur les douanes* révèle que les infractions à la *Loi sur les douanes* ne constituent pas un motif justifiant de confisquer les espèces en application de l’article 18 de la Loi. Certes, ces infractions peuvent entraîner des sanctions sévères.

sanctions are under the *Customs Act*. And those sanctions under the *Customs Act* do not include seizure under section 18 of the Act.

[62] In interpreting the Act, some mindful of the anti-money-laundering and anti-terrorism purposes of the Act might be reluctant to hold that section 13 relieves people from disclosing necessary information. But that would be taking an unduly narrow view of the statutory landscape. People are not relieved from disclosing necessary information. Obligations under the *Customs Act* remain. Failure to abide by them can result in serious sanctions.

[63] The practical effect is that even if Mr. Williams' invocation of section 13 of the Act is effective to relieve him of making a report under subsection 12(1) of the Act, the broad obligations imposed on him by the *Customs Act* remain. If the border services officer asks questions about currency, those obligations include answering those questions honestly.

[64] This interpretation is consistent with another provision in the Act, subsection 14(3). This provides that currency or monetary instruments retained but not yet seized by a border services officer must be given back to the person if “the officer is satisfied that the currency or monetary instruments have been reported under subsection 12(1) [of the Act]” or if “the importer or exporter ... advises the officer that they have decided not to proceed further with importing or exporting them.” The “or” is disjunctive. Thus, even if a report has not been made under subsection 12(1) of the Act, subsection 14(3) requires border services officers to return any retained currency or monetary instruments once the traveller advises the border services officer that the currency or monetary instruments are not being imported—in other words, using the circumstances of Mr. Williams, the person is turning around and going back to the United States. Subsection 14(3) represents a slight extension of section 13, which allows a person to express a decision not to import currency or monetary instruments only until the currency or monetary

Ces sanctions sont cependant celles de la *Loi sur les douanes*, et la saisie prévue à l'article 18 de la Loi n'en fait pas partie.

[62] En interprétant la Loi, ceux qui ont à l'esprit ses objectifs de lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et le financement du terrorisme pourraient hésiter à conclure que l'article 13 dispense les gens de divulguer des renseignements nécessaires. Or, ce serait là adopter une vision trop étroite du cadre législatif. Les gens ne sont pas dispensés de l'obligation de divulguer des renseignements nécessaires. Les obligations prévues par la *Loi sur les douanes* demeurent. Ne pas s'y conformer peut entraîner des sanctions sévères.

[63] Concrètement, cela signifie que, même si l'invocation par M. Williams de l'article 13 de la Loi a pour effet de le dispenser de l'obligation de faire la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi, les obligations générales que lui impose la *Loi sur les douanes* demeurent. Si l'agent des services frontaliers lui pose des questions concernant les espèces, ces obligations lui imposent de répondre honnêtement à ces questions.

[64] Cette interprétation est compatible avec une autre disposition de la Loi, le paragraphe 14(3), qui précise que les espèces ou effets qui sont retenus, mais qui ne sont pas encore saisis par un agent des services frontaliers doivent être remis à la personne si « l'agent constate qu'ils ont été déclarés en conformité avec le paragraphe 12(1) [de la Loi] » ou si « l'importateur ou l'exportateur informe l'agent qu'il a renoncé à poursuivre leur importation ou exportation ». Le « ou » est disjonctif. Ainsi, même si la déclaration prévue au paragraphe 12(1) de la Loi n'a pas été faite, le paragraphe 14(3) exige de l'agent des services frontaliers qu'il remette les espèces ou effets qui sont retenus dès lors que le voyageur l'informe que les espèces ou les effets ne sont pas importés — autrement dit, si l'on prend la situation de M. Williams, la personne fait demi-tour et retourne aux États-Unis. Le paragraphe 14(3) va légèrement plus loin que l'article 13, qui permet seulement à la personne de renoncer à l'importation des espèces ou effets tant que ceux-ci ne sont pas retenus. Néanmoins, le paragraphe 14(3) confirme l'interprétation selon

instruments are retained. Nevertheless subsection 14(3) confirms the interpretation that a failure to report is not cause for the forfeiture of currency or monetary instruments as long as a proper and timely decision not to import or export is expressed.

[65] Looking now at the text of section 13, the words “at any time” before the currency is retained under section 14 or forfeited under section 18 are, in the words of *Canada Trustco*, “precise and unequivocal”. There is no reason consistent with the purpose of the Act to read them down, especially in light of the broad disclosure obligations under the *Customs Act*. In fact, even if section 13 did not contain the words “at any time”, it may have been necessary to read those words into section 13 to give meaning to it: R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2014), at pages 211–214.

[66] Again, looking at the text, the obligation under subsection 12(1) is to report “the importation ... of currency” over CAD\$10 000. Mr. Williams, having declared he was not intending to enter Canada, was not importing anything. As he was not importing anything, he had no report of importation to make under subsection 12(1).

[67] The Minister submits that Mr. Williams’ subjective intention not to import the currency is irrelevant: *Azouz v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2009 FC 1222; *Zeid v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 539, 326 F.T.R. 219; *Hoang v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2006 FC 182, [2006] 4 F.C.R. 309. I agree only insofar as the Minister suggests that a decision not to import must be expressed to the border services officer and that it is no defence for a traveller to argue that he or she did not intend to contravene the reporting requirement or had no knowledge they were in contravention. The cases cited stand only for these two propositions and neither justifies the seizure of Mr. Williams’ currency.

laquelle le défaut de faire une déclaration ne justifie pas de confisquer les espèces ou effets dans la mesure où la personne a dûment et en temps opportun renoncé à leur importation ou exportation.

[65] Examinons maintenant le libellé de l’article 13. Les mots « en tout temps » — avant que les espèces soient retenues en application de l’article 14 ou confisquées en application de l’article 18 — sont, pour reprendre les termes employés dans l’arrêt *Canada Trustco*, « précis et non équivoque[s] ». Aucun motif s’accordant avec l’objet de la Loi ne justifie d’en donner une interprétation atténuée, compte tenu particulièrement des obligations générales de déclaration imposées par la *Loi sur les douanes*. En fait, même si l’article 13 ne contenait pas les mots « en tout temps », il aurait sans doute fallu les ajouter par interprétation pour y donner du sens : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (6^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2014), aux pages 211 à 214.

[66] Encore une fois, si l’on examine le texte, le paragraphe 12(1) oblige à déclarer « l’importation [...] des espèces » d’une valeur supérieure à 10 000 \$CAN. M. Williams, qui a déclaré qu’il n’avait pas l’intention d’entrer au Canada, n’importait rien. Comme il n’importait rien, il n’avait pas de déclaration d’importation à faire en vertu du paragraphe 12(1).

[67] Le ministre soutient que l’intention subjective de M. Williams de ne pas importer d’espèces n’est pas pertinente : *Azouz c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2009 CF 1222; *Zeid c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 539; *Hoang c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2006 CF 182, [2006] 4 R.C.F. 309. Je suis d’accord avec lui, mais seulement dans la mesure où il veut dire que la décision de renoncer à l’importation doit être exprimée à l’agent des services frontaliers et que le voyageur ne peut pas invoquer en défense qu’il n’avait pas l’intention de contrevenir à l’obligation de déclaration ou ne savait pas qu’il y contrevenait. Les décisions susmentionnées n’étaient que ces deux propositions et aucune d’elles ne justifie la saisie des espèces de M. Williams.

[68] Section 13 as I have interpreted it does not rely on a subjective intention not to import. To trigger section 13, as the parties agree, a person must express the decision. In substance, Mr. Williams expressed to the border services officer his decision not to import. By doing that act, he triggered section 13.

[69] In this Court, Mr. Williams is not making any submissions about his intention. Rather he is submitting that because of his act of expressing his decision not to import, he cannot be taken in law to be importing currency. Arriving in Canada by accident, in substance he expressed his decision to turn around and go back to the United States right away. Thus, under subsection 12(1), he had no obligation to report “the importation or exportation of currency”. And thus, there was no basis for the seizure of his currency under section 18.

[70] The Minister also points to subsection 12(4) of the Act which requires travellers to “answer truthfully any questions asked by the officer in the performance of the officer’s duties and functions” under Part 2 of the Act and adds that Mr. Williams did fail to answer truthfully the officer’s question about how much currency he was carrying, a question that falls under Part 2 of the Act. But this is of no moment. The forfeiture of the currency under section 18 is available only on the basis of reasonable grounds to believe subsection 12(1) is infringed, not subsection 12(4). The text of section 13 does not make it contingent on the cross-border traveller making a report or making an accurate report; again, it says it can be invoked “at any time” before the currency is retained under section 14 or forfeited under section 18. And, as previously mentioned, recourses may exist under the Act and the *Customs Act* for Mr. Williams’ failure to answer questions truthfully, such as the obligation under subsection 12(4) of the Act: see, e.g., subsection 74(1) of the Act and subsection 11(1), sections 153, 153.1, 160, 160.1 and 161 of the *Customs Act*. But none of those recourses permit the forfeiture of the unreported currency under section 18 of the Act.

[68] Tel que je l’ai interprété, l’article 13 ne dépend pas d’une intention subjective de renoncer à l’importation. Pour qu’il s’applique, comme les parties en conviennent, la personne doit exprimer la décision de renoncer à l’importation. En substance, M. Williams a exprimé à l’agent des services frontaliers sa décision de ne pas importer. Ce faisant, il a déclenché l’application de l’article 13.

[69] Devant la Cour, M. Williams n’a formulé aucune observation concernant son intention. Il a plutôt prétendu que, parce qu’il exprimé sa décision de ne pas importer, il ne saurait être considéré en droit comme ayant importé des espèces. En arrivant au Canada accidentellement, il a exprimé en substance sa décision de faire demi-tour et de retourner immédiatement aux États-Unis. Il n’avait donc, selon le paragraphe 12(1), aucune obligation de déclarer « l’importation ou l’exportation des espèces ». C’est pourquoi aucun motif ne justifiait la saisie de ses espèces en application de l’article 18.

[70] Le ministre a également invoqué le paragraphe 12(4) de la Loi, qui impose au voyageur l’obligation de « répondre véridiquement aux questions que lui pose un agent dans l’exercice des attributions » que lui confère la partie 2 de la Loi, et il a ajouté que M. Williams n’a pas répondu véridiquement quand l’agent lui a demandé combien d’argent en espèces il avait sur lui, une question qui entre dans le champ d’application de la partie 2 de la Loi. Mais cela est sans importance. La confiscation des espèces en application de l’article 18 n’est possible que si l’agent a des motifs raisonnables de croire qu’il y a infraction au paragraphe 12(1), non au paragraphe 12(4). Le libellé de l’article 13 n’assujettit pas le voyageur transfrontalier à l’obligation de faire une déclaration ou une déclaration exacte; encore une fois, la disposition peut être invoquée « en tout temps » avant la rétention des espèces en application de l’article 14 ou leur confiscation en application de l’article 18. Et, comme nous l’avons mentionné, la Loi et la *Loi sur les douanes* offrent des recours concernant le défaut de M. Williams de répondre véridiquement aux questions, notamment l’obligation prévue au paragraphe 12(4) de la Loi pourrait être invoquée : voir,

[71] To reiterate, this interpretation of section 13 does not turn it into something like a “get out of jail free” card for money launderers, terrorist financiers and other transnational criminals. The Act and section 13 occupy a small corner in the broader universe of obligations created by the *Customs Act* and the powerful investigatory and enforcement mechanisms that accompany it. Backed by the threat of significant financial and custodial consequences, border services officers wield wide-ranging powers under the *Customs Act* to question travellers without cause, search travellers and their possessions, seize those possessions, compel truthful responses, arrest travellers committing offences under the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, and share information widely to protect the interests of Canadians and their institutions of government: see e.g., subsection 11(1), sections 98, 99, 107, 110, 153, 153.1, 160, 160.1, 161, 163.5 of the *Customs Act*. These powers and penalties loom large over every cross-border traveller, including Mr. Williams.

[72] Section 13 performs a very limited function at the border: it protects a privacy interest—the amount of currency or monetary instruments in one’s possession—for individuals who are not importing currency or monetary instruments. It does not immunize travellers engaging in unlawful activities.

[73] For the foregoing reasons, the seizure and forfeiture of Mr. Williams’ currency was not authorized by law.

[74] It is not necessary to consider Mr. Williams’ alternative submissions under the *Canadian Bill of Rights* or the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*].

p. ex., paragraphe 74(1) de la Loi et paragraphe 11(1), articles 153, 153.1, 160, 160.1 et 161 de la *Loi sur les douanes*. Or, aucun de ces recours ne permet la confiscation des espèces non déclarées en application de l’article 18 de la Loi.

[71] Je rappelle que cette interprétation de l’article 13 n’est pas une sorte d’échappatoire pour les blanchisseurs d’argent, les financiers du terrorisme et les autres criminels transnationaux. La Loi et son article 13 n’occupent que peu d’espace dans le grand univers des obligations créées par la *Loi sur les douanes* et des mécanismes d’enquête et d’exécution puissants qui l’accompagnent. Avec en toile de fond la possibilité d’une détention et de lourdes conséquences financières, l’agent des services frontaliers exerce les vastes pouvoirs que lui confère la *Loi sur les douanes* pour questionner les voyageurs sans motif valable, les fouiller eux et leurs effets, saisir ces effets, exiger qu’ils répondent véridiquement aux questions posées, arrêter ceux qui commettent des infractions au *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, ainsi que pour communiquer les renseignements ainsi recueillis afin de protéger les intérêts des Canadiens et de leurs institutions gouvernementales : voir, p. ex., paragraphe 11(1), articles 98, 99, 107, 110, 153, 153.1, 160, 160.1, 161, 163.5 de la *Loi sur les douanes*. Ces pouvoirs et sanctions sont très préoccupants pour les voyageurs transfrontaliers, y compris M. Williams.

[72] L’article 13 exerce une fonction très limitée à la frontière : il protège un aspect du droit à la vie privée de la personne — soit le montant des espèces ou effets en sa possession — qui n’importe pas d’espèces ou d’effets. Il ne protège pas les voyageurs qui se livrent à des activités illégales.

[73] Pour les motifs qui précèdent, la saisie et la confiscation des espèces de M. Williams n’étaient pas autorisées par la loi.

[74] Il n’est pas nécessaire d’examiner les observations subsidiaires présentées par M. Williams sur le fondement de la *Déclaration canadienne des droits* ou de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*].

[75] Nothing in these reasons affects any recourse under the *Customs Act* that may exist against Mr. Williams on the facts of this case.

G. Proposed disposition

[76] For the foregoing reasons, I would allow the appeal, set aside the order of the Federal Court, grant Mr. Williams' motion for summary judgment with costs of the action and costs here and below on the motion. Pre-judgment interest should run from the date of seizure until the return of the currency and should be calculated on the basis that the cause of action arose in Ontario in accordance with subsection 36(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7.

NADON J.A.: I agree.

WEBB J.A.: I agree.

[75] Les présents motifs ne modifient en rien les recours pouvant être pris en vertu de la *Loi sur les douanes* à l'encontre M. Williams eu égard aux faits de la présente affaire.

G. Dispositif proposé

[76] Pour les motifs qui précèdent, je serais d'avis d'accueillir l'appel, d'annuler l'ordonnance de la Cour fédérale, de faire droit à la requête en jugement sommaire de M. Williams, avec dépens afférents à l'action, et avec dépens afférents à la requête devant la Cour et la Cour fédérale. Des intérêts avant jugement seront applicables à partir de la date de la saisie jusqu'à la restitution des espèces, et ils seront calculés en tenant pour acquis que le fait générateur est survenu en Ontario, en application du paragraphe 36(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7.

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

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