

A-313-06
2007 FCA 141

A-313-06
2007 CAF 141

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

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

v.

c.

Thanh Thi Nhu Pham (*Respondent*)

Thanh Thi Nhu Pham (*intimée*)

INDEXED AS: PHAM v. M.N.R. (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ : PHAM c. M.R.N. (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Décary, Sexton and Evans JJ.A.—Toronto, March 21; Ottawa, April 5, 2007.

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Sexton et Evans, J.C.A.—Toronto, 21 mars; Ottawa, 5 avril 2007.

Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — Appeal from Federal Court decision ordering mandamus compelling appellant to make decision under Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (Act), s. 25 as to whether s. 12(1) contravened — On April 14, 2005, Canadian customs officials seized non-reported sum of money from car driven by someone other than respondent on suspicion proceeds of crime under Act, s. 18(1), (2) — Respondent requesting, pursuant to s. 25, review of enforcement action as lawful owner of currency but file closed for lack of evidence — Ss. 25 to 31 describing first party process — Involving only two decisions (under ss. 27, 29) — Whether applicant “lawful owner” of currency merely preliminary determination — Minister’s request for some evidence respondent lawful owner not improper but error in law to attempt evidentiary inquiry as to that claim at that stage — Mandamus not appropriate — Minister’s decision set aside, matter sent back to Minister for continuation of inquiry.

Douanes et accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Appel de la décision de la Cour fédérale, qui a prononcé une ordonnance de mandamus forçant l’appellant à rendre une décision en application de l’art. 25 de la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (la Loi) pour savoir si l’art. 12(1) avait été enfreint — Le 14 avril 2005, des agents des douanes canadiennes ont saisi une somme d’argent non déclarée dans une voiture conduite par une personne autre que l’intimée car ils soupçonnaient qu’ils s’agissait de produits de la criminalité selon les art. 18(1) et (2) de la Loi — L’intimée a demandé, en application de l’art. 25, à ce qu’il y ait révision de la saisie à titre de propriétaire légitime des espèces, mais le dossier a été fermé parce qu’il n’y avait pas assez d’éléments de preuve — Les art. 25 à 31 décrivent la procédure relative à la partie principale — Cette procédure ne vise que deux décisions (fondées sur les art. 27 et 29) — La question de savoir si le requérant était le « propriétaire légitime » n’était qu’une conclusion préliminaire — Il n’était pas fautif de la part du ministre d’exiger que l’intimée fournisse certains éléments de preuve indiquant qu’elle était la propriétaire légitime, mais il a commis une erreur de droit en tentant d’ouvrir une enquête probatoire relativement à cette revendication à ce stade — Le mandamus n’était pas approprié — La décision du ministre a été annulée et l’affaire lui a été renvoyée pour qu’il poursuive l’enquête.

This was an appeal from a Federal Court decision issuing an order of *mandamus* compelling the appellant to make a decision, as requested by the respondent under section 25 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (Act), as to whether subsection 12(1) was contravened. On April 14, 2005, Canadian customs officials seized a non-reported sum of money from a car driven by a female, suspecting that it was proceeds of crime under subsections 18(1) and (2) of the Act. The respondent’s

Il s’agissait d’un appel à l’encontre de la décision de la Cour fédérale, qui a prononcé une ordonnance de *mandamus* forçant l’appellant à rendre une décision, comme l’intimée lui a demandé en application de l’article 25 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (la Loi), pour savoir si le paragraphe 12(1) avait été enfreint. Le 14 avril 2005, des agents des douanes canadiennes ont saisi une somme d’argent non déclarée dans une voiture conduite par une femme car ils soupçonnaient

solicitor wrote to the Minister stating that the respondent was the lawful owner of the currency and requesting, pursuant to section 25 of the Act, a review of the seizure and a Minister's decision. The Canada Border Services Agency replied that the respondent's request could not be accepted as a first party request for a decision of the Minister since proof of lawful ownership of the seized money would be required. Although the respondent's solicitor sent two affidavits—one from the driver and the other from the owner of the funds—the adjudicator closed the file on the basis of insufficient evidence that the respondent was the lawful owner of the currency. On application for an order of *mandamus*, the Federal Court found that section 25 of the Act does not require the Minister to make any inquiry as to whether the person making the request for a decision is the lawful owner and found that it was unreasonable for the Minister to attempt to begin an evidentiary inquiry about the claim at that stage. The issue was whether the Federal Court erred in its findings with respect to the respondent's request.

Held, the appeal should be allowed.

The case was determined based on the Act before the February 10, 2007, amendments came into force. When currency is seized under subsection 18(1), two types of proceedings are available: a first party request and a third party claim. The first party request, described in sections 25 to 31, is made by the person from whom the currency was seized or by the "lawful owner" of the currency. The Minister or the Federal Court determines whether subsection 12(1) has been contravened (failure to report currency and monetary instruments). If there is a finding of contravention, the Minister decides whether to return the currency and whether to impose a penalty. The first party process also implicitly dealt with the seizure and forfeiture under section 18 (including the payment of a penalty). Paragraph 18(3)(a) expressly gives the person from whom the currency was seized the right to review and appeal set out in sections 25 and 30. Thus, there is one review process, which is the request made to the Minister under section 25, and one appeal process, which is the appeal by way of action to the Federal Court under section 30. Section 24 states that the forfeiture is subject to review to the extent provided in sections 25 to 30, thus indicating that examination of the forfeiture is also part of the continuing process set out in sections 25 to 30. The first party request is the only remedy available under the statute to challenge "the forfeiture of the currency . . . seized". There are two discrete decisions involved in the first party process:

qu'il s'agissait de produits de la criminalité selon les paragraphes 18(1) et (2) de la Loi. L'avocat de l'intimée a écrit au ministre pour lui déclarer que sa cliente était la propriétaire légitime des espèces et lui demander, en application de l'article 25 de la Loi, à ce qu'il y ait révision de la saisie et de la décision du ministre. L'Agence des services frontaliers du Canada a répondu que la correspondance de l'intimée ne pouvait pas être acceptée comme partie principale dans la demande de décision ministérielle, la propriété légitime de la somme saisie devant être établie. Bien que l'avocat de l'intimée ait envoyé deux affidavits—l'un du conducteur et l'autre de la propriétaire des espèces—l'arbitre a fermé le dossier au motif qu'il n'y avait pas assez d'éléments de preuve démontrant que l'intimée était la propriétaire légitime de la somme en cause. Dans le cadre de la demande d'ordonnance de *mandamus*, la Cour fédérale a statué que l'article 25 de la Loi n'oblige pas le ministre à se demander si celui qui demande une décision est le propriétaire légitime et elle a déclaré qu'il était déraisonnable, à ce stade, pour le ministre de vouloir entreprendre une enquête. La question à trancher était celle de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en rendant sa décision relativement à la demande de l'intimée.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

L'affaire a été tranchée avant l'entrée en vigueur des modifications apportées à la Loi le 10 février 2007. Il y a deux types de procédures disponibles lorsque des espèces sont saisies en vertu du paragraphe 18(1) : une demande de la partie principale et une revendication à titre de tiers. La demande de la partie principale, décrite aux articles 25 à 31, est présentée par la personne entre les mains de laquelle des espèces ont été saisies ou par leur « propriétaire légitime ». Le ministre ou la Cour fédérale détermine si le paragraphe 12(1) a été enfreint (non-déclaration des espèces et effets). S'il est conclu qu'il y a contravention, le ministre décidera s'il y a restitution ou non des espèces avec ou sans le paiement d'une pénalité. La procédure relative à la partie principale visait aussi implicitement la saisie et la confiscation en vertu de l'article 18 (y compris le paiement d'une pénalité). L'alinéa 18(3)a accorde expressément au saisi le droit de révision et d'appel établi aux articles 25 et 30. Il n'y a donc qu'une procédure de révision, soit la demande présentée au ministre en application de l'article 25, et qu'une seule procédure d'appel, soit l'appel à la Cour fédérale par voie d'action suivant l'article 30. L'article 24 énonce que la confiscation est susceptible de révision dans la mesure prévue aux articles 25 à 30, précisant donc que l'examen de la confiscation fait aussi partie de la procédure continue énoncée aux articles 25 à 30. La demande de la partie principale est le seul recours disponible sous le régime de la Loi pour contester « la

the section 27 decision and the section 29 decision. The Minister argued that section 25 required a third decision, i.e. that before conducting the requested review, the Minister must be satisfied that the applicant is the “lawful owner” of the currency. That suggestion confuses a preliminary determination with a decision made at the end of the process. When the Minister receives a request from a person claiming to be the lawful owner of the currency, he must satisfy himself that the person is what he says but the burden on the applicant is minimal. The Minister’s request for some evidence that the respondent was the lawful owner was not improper. However, it was an error of law for the Minister to attempt to enter into some kind of evidentiary inquiry as to that claim at that stage.

An order of *mandamus* was not appropriate in the circumstances. The Minister’s decision to close the file should be set aside and the matter sent back to the Minister for the continuation of the inquiry.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26).

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, S.C. 2000, c. 17, ss. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 48), 12(1) (as am. *idem*, s. 54), (3)(a) (as am. *idem*, (e), 18 (as am. *idem*, s. 134), 24 (as am. by S.C. 2006, c. 12, s. 14), 24.1 (as enacted *idem*), 25 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 61), 26 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 27 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 62), 28, 29, 30 (as am. *idem*, s. 139; 2006, c. 12, s. 16), 31 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 32 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 63; 2005, c. 38, s. 127), 33, 34, 35 (as am. by *idem*, s. 127).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

Dokaj v. M.N.R., [2006] 2 F.C.R. 152; (2005), 282 F.T.R. 121; 2005 FC 1437; *Tourki v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2006), 205 C.C.C. (3d) 449; 285 F.T.R. 291; 2006 FC 50; *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 208.

confiscation d’espèces . . . saisies ». Il y a deux décisions distinctes dans la procédure relative à la partie principale : la décision fondée sur l’article 27 et celle fondée sur l’article 29. Le ministre a soutenu que l’article 25 imposait une troisième décision, c’est-à-dire qu’avant d’entreprendre la révision demandée, le ministre doit être convaincu que le requérant est le « propriétaire légitime » des espèces. Cette proposition confond les conclusions préliminaires avec les décisions qui sont rendues à la fin de la procédure. Lorsqu’il reçoit une demande d’une personne qui revendique la propriété légitime des espèces, le ministre doit être convaincu que la personne est bel et bien celle qu’elle prétend être et le fardeau qui incombe au requérant est minimal. Il n’était pas fautif de la part du ministre d’exiger que l’intimée fournisse certains éléments de preuve indiquant qu’elle était la propriétaire légitime. Toutefois, le ministre a commis une erreur de droit en tentant d’ouvrir une sorte d’enquête probatoire relativement à cette revendication à ce stade.

Une ordonnance de *mandamus* n’était pas appropriée dans les circonstances. La décision du ministre de fermer le dossier devrait être annulée et l’affaire devrait être renvoyée au ministre pour qu’il poursuive l’enquête.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17, art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 48), 12(1) (mod. *idem*, art. 54), (3)a (mod., *idem*, e), 18 (mod., *idem*, art. 134), 24 (mod. par L.C. 2006, ch. 12, art. 14), 24.1 (édicte, *idem*), 25 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 61), 26 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 27 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 62), 28, 29, 30 (mod. *idem*, art. 139; 2006, ch. 12, art. 16), 31 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 32 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 63; 2005, ch. 38, art. 127), 33, 34, 35 (mod. *idem*, art. 127).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS CITÉES :

Dokaj c. M.N.R., [2006] 2 R.C.F. 152; 2005 CF 1437; *Tourki c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 50; *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 208.

APPEAL from a Federal Court decision (2006 FC 759) issuing an order of *mandamus* compelling the appellant to make a decision as requested by the respondent under section 25 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* as to whether section 12(1) was contravened. Appeal allowed.

APPEL à l'encontre de la décision de la Cour fédérale (2006 CF 759), qui a prononcé une ordonnance de *mandamus* forçant l'appelant à rendre une décision, comme l'intimée lui a demandé en application de l'article 25 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, pour savoir si le paragraphe 12(1) avait été enfreint. Appel accueilli.

APPEARANCES:

Richard Casanova and *Jan E. Brongers* for appellant.
Steven Tress for respondent.

ONT COMPARU :

Richard Casanova et *Jan E. Brongers* pour l'appelant.
Steven Tress pour l'intimée.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Steven Tress, Toronto, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.
Steven Tress, Toronto, pour l'intimée.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

[1] DÉCARY J.A.: This appeal raises issues pertaining to the powers and duties of the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister) under the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 [s. 1 (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 48)] (the Act).

[1] LE JUGE DÉCARY, J.C.A. : Le présent appel soulève des questions relatives aux pouvoirs et devoirs du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre) sous le régime de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch.17 [art. 1 (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 48)] (la Loi).

The Facts

[2] The facts are straightforward. On April 14, 2005, Canadian customs officials discover a non-reported sum of money totalling \$181,600 in United States funds in a car driven by a Ms. Nguyen. The officials seize the currency, suspecting it to be proceeds of crime under the provisions of subsections 18(1) and 18(2) [as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 134] of the Act.

Faits

[2] Les faits sont simples. Le 14 avril 2005, des agents des douanes canadiennes découvrent une somme d'argent non déclarée totalisant 181 600 dollars américains dans une voiture conduite par une certaine M^{me} Nguyen. Les agents saisissent les espèces, car ils soupçonnent qu'elles sont des produits de la criminalité selon les dispositions des paragraphes 18(1) et 18(2) [mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 134] de la Loi.

[3] Ms. Nguyen is given a receipt from the officials wherein she is informed that she, or the lawful owner of the currency, is entitled, within 90 days, to "file a request to review this enforcement action and request a

[3] Les agents délivrent un reçu à M^{me} Nguyen par lequel on l'informe qu'elle ou le propriétaire légitime des espèces a droit, dans les 90 jours, [TRADUCTION] « de déposer une demande de révision de cette mesure

decision of the Minister of National Revenue” (A.B., at page 45). This right to request a Minister’s decision is granted by section 25 [as am. *idem*, s. 61] of the Act. (Even though the receipt referred to the Minister of National Revenue, the actual Minister involved is the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The correction was made at some point. Nothing turns on it.)

[4] On July 11, 2005, the solicitor for Ms. Pham, the respondent, writes to the Minister stating that Ms. Pham is the lawful owner of the currency and is requesting pursuant to section 25 of the Act a review of the seizure and a decision of the Minister.

[5] On July 19, 2005, the Canada Border Services Agency (the Agency) acknowledges receipt of the respondent’s solicitor’s letter of July 11, 2005. The letter explains that the ministerial review will be conducted by the Recourse Directorate of the Agency, “which has a mandate to perform a full and impartial review of the enforcement action” (A.B., at page 49). The letter goes on to say that a Mr. Sears has been assigned as adjudicator to the file and that a letter will follow within 45 days which “will contain a full explanation of the reasons for the enforcement action, and will begin the review process.” The letter adds that “upon receiving the letter, you will be given ample opportunity to provide further information with regards to your case.” Appended to the letter is an “information sheet” answering “frequently asked questions” with respect to “appealing an enforcement action” (A.B., at page 51).

[6] On July 22, 2005, the Agency provides a substantive response to the July 11, 2005 letter. The letter reads (A.B., at pages 52-53):

Unfortunately, your correspondence cannot be accepted as a first-party request for a decision of the Minister. In order to be accepted as a first party, you would have to prove you are the lawful owner of the seized money. As it is very difficult to prove ownership of currency, you may wish to file a third-party claim.

d’exécution et de demander une décision du ministre du Revenu national » (D.A., à la page 45). Ce droit de demander une décision au ministre est reconnu à l’article 25 [mod., *idem*, art. 61] de la Loi. (Bien que le reçu fasse référence au ministre du Revenu national, le véritable ministre en cause est le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. La correction a été apportée à un certain moment. Cette question n’est pas en cause.)

[4] Le 11 juillet 2005, l’avocat de M^{me} Pham, l’intimée, écrit au ministre pour lui déclarer que sa cliente est la propriétaire légitime des espèces et que celle-ci demande, en application de l’article 25 de la Loi, à ce qu’il y ait révision de la saisie et décision du ministre.

[5] Le 19 juillet 2005, l’Agence des services frontaliers du Canada (l’Agence) accuse réception de la lettre de l’avocat de l’intimée en date du 11 juillet 2005. La lettre explique que la révision ministérielle sera effectuée par la Direction des recours de l’Agence, [TRADUCTION] « qui a le mandat d’effectuer une révision complète et impartiale de la mesure d’exécution » (C.A., à la page 49). On dit aussi dans la lettre qu’un certain M. Sears a été désigné à titre d’arbitre au dossier, et qu’une lettre suivra dans les 45 jours : elle [TRADUCTION] « comprendra une explication complète des motifs de la mesure d’exécution et déclenchera la procédure de révision ». La lettre ajoute que [traduction] « sur réception de la présente, vous aurez amplement l’occasion de fournir des renseignements supplémentaires concernant votre cause ». Une « fiche de renseignements » est jointe à la lettre : elle comprend une « foire aux questions » portant sur « la procédure d’appel applicable à une mesure d’exécution » (D.A., à la page 51).

[6] Le 22 juillet 2005, l’Agence donne une réponse élaborée à la lettre du 11 juillet de cette même année. La lettre est ainsi rédigée (D.A., aux pages 52 et 53) :

[TRADUCTION] Malheureusement, votre correspondance ne nous permet pas de vous accepter comme partie principale dans la demande de décision ministérielle. Pour être accepté comme partie principale, vous devez prouver que vous êtes le propriétaire légitime de la somme saisie. Comme il est très difficile de prouver la propriété d’espèces, vous voudrez sans doute déposer une revendication de tiers.

If currency or monetary instruments have been seized as forfeit under Section 18(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, any person, other than the person in whose possession the currency or monetary instruments were when seized, who claims an interest in the currency or monetary instruments as owner may, within 90 days after the seizure, apply by notice in writing to the court for an order under Section 33 of the Act.

I am enclosing an information sheet that may be helpful to you. I would like to draw your attention to the time limitation for filing your application with the Court. The seizure occurred April 14, 2005 and, as such, you must file your application with the Superior Court of Justice in the province of Ontario by July 14, 2005.

...

With respect to your first party claim, I will hold the file in abeyance for an additional 30 days to allow you to provide documentation to support your ownership of the currency. Should the required evidence not be provided, the first party file, which has been opened, will be administratively closed.

I note that the deadline of July 14, 2005 for a third party claim under section 32 [as am. *idem*, s. 63] of the Act had already expired by the time the Agency's letter was sent to the respondent.

[7] On August 19, 2005, the respondent's solicitor, in answering the July 22, 2005 letter, states that he is "still in the process of obtaining evidence establishing ownership of the seized funds," a current difficulty being that his client was in Vietnam and had just given birth to a child. He requests a 14-day time extension (A.B., at page 56).

[8] On August 22, 2005, the respondent's solicitor sends a copy of an affidavit sworn by Ms. Nguyen in Toronto. The affidavit simply states that Ms. Pham "is the rightful owner of the funds seized from me" and that she (i.e. Ms. Nguyen) has "no claim of ownership in the said funds whatsoever" (A.B. at page 60).

[9] On August 31, 2005, the respondent's solicitor sends the original affidavit of Ms. Nguyen and an

Si les espèces ou effets ont été saisis à titre de confiscation en vertu du paragraphe 18(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, toute personne, autre que le saisi, qui revendique sur les espèces ou effets un droit de propriété peut, dans les 90 jours qui suivent la saisie, requérir par avis écrit le tribunal de rendre l'ordonnance visée à l'article 33 de la Loi.

Je joins à la présente une fiche de renseignements qui peut vous être utile. J'aimerais attirer votre attention sur le délai alloué pour présenter votre demande à la Cour. La saisie a eu lieu le 14 avril 2005 et, à ce titre, vous devez présenter votre demande auprès de la Cour supérieure de justice de la province d'Ontario au plus tard le 14 juillet 2005.

[...]

Pour ce qui est de votre demande à titre de partie principale, le dossier restera en suspens pour un délai supplémentaire de 30 jours pour vous permettre de fournir des documents étayant votre propriété des espèces. Dans le cas où la preuve requise ne serait pas produite, votre dossier à titre de partie principale qui a été ouvert sera clos sur le plan administratif.

Je note que l'échéance du 14 juillet 2005 applicable à une revendication à titre de tiers, par application de l'article 32 [mod., *idem*, art. 63] de la Loi, était déjà passée au moment où l'Agence a envoyé la lettre à l'intimée.

[7] Le 19 août 2005, l'avocat de l'intimée, en réponse à la lettre du 22 juillet 2005, déclare qu'il s'[TRADUCTION] « emploie encore à obtenir la preuve établissant la propriété de la somme saisie », la difficulté actuelle étant que sa cliente est au Vietnam et qu'elle vient tout juste de donner naissance à un enfant. Il demande une prorogation de délai de 14 jours (D.A., à la page 56).

[8] Le 22 août 2005, l'avocat de l'intimée envoie une copie d'un affidavit signé à Toronto par M^{me} Nguyen. Dans cet affidavit, celle-ci déclare simplement : [TRADUCTION] « Thanh Thi Nhu PHAM est la propriétaire légitime de la somme qui a été saisie entre mes mains [...] et je n'ai aucun droit de propriété, quel qu'il soit, sur ladite somme » (D.A., à la page 60).

[9] Le 31 août 2005, l'avocat de l'intimée envoie l'affidavit original de M^{me} Nguyen de même qu'un

affidavit sworn in Vietnam by Ms. Pham. Ms. Pham's affidavit simply states that she is "the rightful owner of the funds which were seized from (Ms.) Nguyen" and that to her knowledge, "no other person or entity has any claim of ownership in the said funds whatsoever" (A.B., at page 66). The letter goes on (A.B., at pages 63-64):

It is submitted that this is in relation to an application which is brought pursuant to Section 25 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, on a First Party basis, a provision which is designed to include a right of application by an owner of seized funds, other than the party from whom those funds were in fact seized.

There is now before you a sworn Affidavit by such a party declaring ownership, as well as a sworn Affidavit from the party from whom those funds were seized, consistently confirming this ownership. In the absence of any evidence to the contrary, I respectfully submit that this is conclusive proof of ownership.

Moreover, no other person or entity has claimed any interest in the funds which were seized, and the limitation period within which any such claim could be made has long since expired.

While I might agree that it may be open to the Minister to challenge your jurisdiction by providing evidence to contradict my client's claim of ownership, no such challenge has yet been made. In the circumstances, therefore, ownership has been proved on a *prima facie* basis sufficient to invoke your jurisdiction to consider my client's application.

[10] On September 30, 2005, the Adjudicator, in a letter sent to the respondent's solicitor, closes the file in the following terms (A.B., at page 70):

In response to your comments and representations, unfortunately, your correspondence cannot be accepted as a first-party request for a decision of the Minister. The evidence you have provided in the form of affidavits is not sufficient to prove that your client is the lawful owner of the currency. We would require evidence to show the origin of the currency, in the form of bank withdrawals etc. Furthermore, we would also require evidence to show the legitimate origin of the currency.

affidavit signé au Vietnam par M^{me} Pham. Dans ce dernier affidavit, M^{me} Pham déclare simplement qu'elle est [TRADUCTION] « la propriétaire légitime de la somme qui a été saisie entre les mains de Chung My Huong Nguyen » et que, à sa connaissance, [TRADUCTION] « nulle autre personne ou entité ne revendique la propriété de ladite somme » (D.A., à la page 66). La lettre ajoute (D.A., aux pages 63 et 64) :

[TRADUCTION] Nous vous informons que la présente se rapporte à une demande que ma cliente a déposée, en tant que partie principale, en application de l'article 25 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, une disposition qui confère au propriétaire d'une somme saisie, autre que la personne entre les mains de laquelle la somme a en fait été saisie, un droit de demande.

Vous avez maintenant devant vous un affidavit établi sous serment par ladite partie, qui atteste son droit de propriété, ainsi qu'un affidavit établi sous serment par la partie entre les mains de qui la somme a été saisie, qui lui aussi confirme ce droit de propriété. En l'absence de toute preuve contraire, je crois que c'est là une preuve concluante du droit de propriété.

Par ailleurs, nulle autre personne ou entité n'a revendiqué un droit sur la somme qui a été saisie, et le délai dans lequel une telle prétention pourrait être avancée est depuis longtemps expiré.

Sans doute serait-il loisible au ministre de contester votre compétence en produisant une preuve de nature à contredire le droit de propriété revendiqué par ma cliente, mais aucune contestation du genre n'a encore été élevée. Par conséquent, dans ces conditions, ma cliente a justifié d'une apparence de droit de propriété qui suffit à vous investir du pouvoir de donner suite à sa demande.

[10] Le 30 septembre 2005, l'arbitre, dans une lettre envoyée à l'avocat de l'intimée, clôt le dossier en ces termes (D.A., à la page 70) :

[TRADUCTION] Malheureusement, pour répondre à vos observations et affirmations, votre lettre ne peut être acceptée comme demande de décision ministérielle présentée par une partie principale. La preuve que vous avez fournie sous la forme d'affidavits ne suffit pas à prouver que votre cliente est la propriétaire légitime de la somme concernée. Nous voudrions une preuve indiquant l'origine de la somme, sous la forme de retraits bancaires, etc. Par ailleurs, nous voudrions aussi une preuve attestant l'origine légitime de la somme.

I would also like to mention that you will be required to file a third party claim in order to have your client's interests protected.

In my correspondence to you dated July 22, 2005 I brought to your attention the time limitation for filing your application with the Court.

In view of the aforementioned, as the required evidence was not provided to support your client's ownership of the currency, the first party file will be administratively closed.

[11] The respondent then filed an application for an order in the nature of *mandamus* to compel the appellant to make a decision within a reasonable time fixed by the Court. In her view, the appellant was required by law to make the decision requested by the respondent pursuant to section 25 of the Act, but he had, instead, refused to process the request and had administratively closed the matter.

[12] On June 14, 2006, a Federal Court Judge issued an order of *mandamus* compelling the appellant "to make a decision" (2006 FC 759). Parts of the reasons for judgment read as follows (at paragraphs 29-31):

Section 25 does not require the Minister to make any inquiry as to whether a person seeking a decision be in fact a "lawful owner". No provision is made as to any evidence to be provided to substantiate a claim to "lawful ownership". There is no suggestion in that or any other provision of the Act that the Minister, in responding to such request, has somehow made a determination as to lawful ownership or has acquiesced in such claim.

It was not improper for the Minister to require that the Applicant or Applicant's solicitor provide some substantiation for a claim to "lawful ownership" such as an affidavit or even a simple signed statement to that effect. However it was wholly unreasonable, at this stage, for the Minister to attempt to enter into some kind of evidentiary inquiry as to that claim. It was even more improper, and against any concept of procedural fairness, for the Minister's officials to ask for further evidence, never previously demanded, in the same letter where they said that, lacking such evidence, the file was closed. This was high handed in the extreme. Again, at most, the Minister, at the section 25 stage, should be satisfied by a simple signed statement or affidavit in which a claim to lawful

Je voudrais également préciser que vous devrez déposer une revendication de tiers afin que soient protégés les intérêts de votre cliente.

Dans la lettre que je vous adressais le 22 juillet 2005, je portais à votre attention le délai imparti pour le dépôt de votre demande devant la Cour.

Au vu de ce qui précède, puisque la preuve requise attestant que votre cliente est la propriétaire de la somme en cause n'a pas été produite, le dossier de la partie principale sera classé sur le plan administratif.

[11] L'intimée a ensuite présenté une demande d'ordonnance de *mandamus* pour obliger l'appelant à rendre une décision dans un délai raisonnable fixé par la Cour. De l'avis de celle-ci, l'appelant devait, en droit, rendre la décision demandée par l'intimée, par application de l'article 25 de la Loi, mais il a plutôt refusé de traiter la demande, et il a clos l'affaire sur le plan administratif.

[12] Le 14 juin 2006, un juge de la Cour fédérale (le juge) a prononcé une ordonnance de *mandamus* forçant l'appelant à « rendre une décision » (2006 CF 759). Voici certains extraits des motifs du jugement (aux paragraphes 29 à 31):

L'article 25 n'oblige pas le ministre à se demander si celui qui demande une décision est véritablement un « *propriétaire légitime* ». Aucune disposition ne concerne la preuve à produire pour étayer une revendication de « *propriété légitime* ». Il n'est pas donné à entendre dans cette disposition, ni aucune autre disposition de la Loi, que, en répondant à une telle demande, le ministre s'est de quelque manière prononcé sur la propriété légitime ou qu'il a acquiescé à une revendication de propriété légitime.

Il n'était pas fautif pour le ministre d'obliger la demanderesse ou son avocat à fournir une preuve attestant qu'elle était la « *propriétaire légitime* », par exemple un affidavit, voire une simple déclaration signée en ce sens. Toutefois, à ce stade, il était tout à fait déraisonnable pour le ministre de vouloir entreprendre une enquête en la matière. Il était encore plus fautif, et contraire à toute notion d'équité procédurale, pour les représentants du ministre de requérir d'autres preuves, jamais exigées auparavant, dans la lettre même où ils affirmaient que, à défaut de telles preuves, le dossier était clos. C'était là une position tyrannique à l'extrême. Encore une fois, au stade de l'article 25, le ministre devrait tout au plus se satisfaire d'une simple déclaration

ownership is made.

Sections 25 and 27 simply requires the Minister, at the request of someone claiming to be the lawful owner, to do something namely, to decide if section 12(1) was contravened. There is a clear duty to act, it is a specific public duty, there is no provision for discretion and, in this case the evidence shows a clear demand and refusal. The necessary criteria for *mandamus* have been met.

Relevant Legislation

(N.B. Numerous amendments to the Act were made in S.C. 2006, c. 12. They came into force on February 10, 2007 and do not apply in this appeal.)

[13] The statutory provisions material to this case in effect at the relevant time were as follows [ss. 12(1) (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 54), (3)(a) (as am. *idem*), 25 (as am. *idem*, s. 61), 26(1) (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127), 27(2) (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 62), 32(1) (as am. *idem*, s. 63)] :

Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act

PART 2

REPORTING OF CURRENCY AND MONETARY INSTRUMENTS

Reporting

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

...

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

(a) in the case of currency or monetary instruments in the actual possession of a person arriving in or departing from Canada, or that form part of their baggage if they and their

signée ou d'un affidavit indiquant que son auteur est le propriétaire légitime.

Les articles 25 et 27 obligent simplement le ministre, à la demande de quiconque prétend être le propriétaire légitime, à accomplir une chose, c'est-à-dire à décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1). Il y a clairement obligation pour lui d'agir, c'est une obligation publique précise, aucun pouvoir discrétionnaire n'est conféré, et la preuve montre ici qu'il y a eu clairement réclamation, suivie d'un refus. Les conditions de la délivrance d'un *mandamus* sont réunies.

Législation pertinente

(N.B. De nombreuses modifications ont été apportées à la Loi par L.C. 2006, ch. 12. Elles sont entrées en vigueur le 10 février 2007, et ne s'appliquent pas au présent appel.)

[13] Les dispositions législatives applicables en l'espèce, qui étaient en vigueur au moment pertinent, étaient les suivantes [art. 12(1) (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 54), (3)a) (mod., *idem*), 25 (mod., *idem*, art. 61), 26(1) (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127), 27(2) (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 62), 32(1) (mod., *idem*, art. 63)] :

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes

PARTIE 2

DÉCLARATION DES ESPÈCES ET EFFETS

Déclaration

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

[...]

(3) Le déclarant est, selon le cas :

a) la personne ayant en sa possession effective ou parmi ses bagages les espèces ou effets se trouvant à bord du moyen de transport par lequel elle est arrivée au Canada ou

baggage are being carried on board the same conveyance, by that person or, in prescribed circumstances, by the person in charge of the conveyance;

...

(e) in any other case, by the person on whose behalf the currency or monetary instruments are imported or exported.

...

Seizures

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

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

(3) An officer who seizes currency or monetary instruments under subsection (1) shall

(a) if they were not imported or exported as mail, give the person from whom they were seized written notice of the seizure and of the right to review and appeal set out in sections 25 and 30;

...

Review and Appeal

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

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

a quitté le pays ou la personne qui, dans les circonstances réglementaires, est responsable du moyen de transport;

[. . .]

e) dans les autres cas, la personne pour le compte de laquelle les espèces ou effets sont importés ou exportés.

[. . .]

Saisie

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

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

(3) L'agent qui procède à la saisie-confiscation prévue au paragraphe (1) :

a) donne au saisi, dans le cas où les espèces ou effets sont importés ou exportés autrement que par courrier, un avis écrit de la saisie et du droit de révision et d'appel établi aux articles 25 et 30;

[. . .]

Révision et appel

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

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

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

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

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

(2) If charges are laid with respect to a money laundering offence or a terrorist activity financing offence in respect of the currency or monetary instruments seized, the Minister may defer making a decision but shall make it in any case no later than 30 days after the conclusion of all court proceedings in respect of those charges.

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

28. If the Minister decides that subsection 12(1) was not contravened, the Minister of Public Works and Government Services shall, on being informed of the Minister's decision, return the penalty that was paid, or the currency or monetary instruments or an amount of money equal to their value at the time of the seizure, as the case may be.

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

(a) decide that the currency or monetary instruments or, subject to subsection (2), an amount of money equal to their value on the day the Minister of Public Works and Government Services is informed of the decision, be returned, on payment of a penalty in the prescribed amount or without penalty;

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

(c) subject to any order made under section 33 or 34, confirm that the currency or monetary instruments are forfeited to Her Majesty in right of Canada.

The Minister of Public Works and Government Services shall give effect to a decision of the Minister under paragraph (a) or (b) on being informed of it.

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

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

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

(2) Dans le cas où des poursuites pour infraction de recyclage des produits de la criminalité ou pour infraction de financement des activités terroristes ont été intentées relativement aux espèces ou effets saisis, le ministre peut reporter la décision, mais celle-ci doit être prise dans les trente jours suivant l'issue des poursuites.

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

28. Si le ministre décide qu'il n'y a pas eu de contravention au paragraphe 12(1), le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux, dès qu'il est informé de la décision du ministre, restitue la valeur de la pénalité réglementaire, les espèces ou effets ou la valeur de ceux-ci au moment de la saisie, selon le cas.

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

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

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

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

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

...

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

...

Third Party Claims

32. (1) If currency or monetary instruments have been seized as forfeit under this Part, any person, other than the person in whose possession the currency or monetary instruments were when seized, who claims an interest in the currency or monetary instruments as owner may, within 90 days after the seizure, apply by notice in writing to the court for an order under section 33.

...

(5) In this section and sections 33 and 34, “court” means

(a) in the Province of Ontario, the Superior Court of Justice;

...

33. If, on the hearing of an application made under subsection 32(1), the court is satisfied

(a) that the applicant acquired the interest in good faith before the contravention in respect of which the seizure was made,

(b) that the applicant is innocent of any complicity in the contravention of subsection 12(1) that resulted in the seizure and of any collusion in relation to that contravention, and

(c) that the applicant exercised all reasonable care to ensure that any person permitted to obtain possession of the currency or monetary instruments seized would report them in accordance with subsection 12(1),

the applicant is entitled to an order declaring that their interest is not affected by the seizure and declaring the nature and extent of their interest at the time of the contravention.

[...]

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

[...]

Revendication des tiers

32. (1) En cas de saisie-confiscation effectuée en vertu de la présente partie, toute personne, autre que le saisi, qui revendique sur les espèces ou effets un droit en qualité de propriétaire peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie, requérir par avis écrit le tribunal de rendre l’ordonnance visée à l’article 33.

[...]

(5) Au présent article et aux articles 33 et 34, « tribunal » s’entend :

a) dans la province d’Ontario, de la Cour supérieure de justice;

[...]

33. Après l’audition de la requête visée au paragraphe 32(1), le requérant est en droit d’obtenir une ordonnance disposant que la saisie ne porte pas atteinte à son droit et précisant la nature et l’étendue de celui-ci au moment de la contravention si le tribunal constate qu’il remplit les conditions suivantes :

a) il a acquis son droit de bonne foi avant la contravention;

b) il est innocent de toute complicité relativement à la contravention qui a entraîné la saisie ou de toute collusion à l’égard de la contravention;

c) il a pris des précautions suffisantes concernant toute personne admise à la possession des espèces ou effets saisis pour que ceux-ci soient déclarés conformément au paragraphe 12(1).

The Scheme of the Act

[14] The provisions of the Act which deal with the review and appeal process are amongst the most convoluted and confusing provisions I have seen in federal statutes. They have been regularly criticized by Federal Court judges, and rightly so. They were recently amended to respond to some of these criticisms. As we shall see, further amendments might well be needed.

[15] As I read these provisions, there are two types of proceedings available when currency has been seized pursuant to subsection 18(1): a first party request and a third party claim.

[16] The first party request is described in sections 25 to 31 [ss. 30(2) (as am. by S.C. 2001, c. 41, s. 139), 31 (as am. by S.C. 2005, c. 38, s. 127)]. It is addressed to the Minister and, eventually, the Federal Court. It is made by the person from whom the currency was seized or by the “lawful owner” of the currency. The object of the proceeding is to have the Minister or the Federal Court determine whether subsection 12(1) has been contravened. If there is a finding of contravention, the Minister will decide whether to return the currency or not, with or without the payment of a penalty, whether to remit any penalty or portion of any penalty that had been paid or, subject to any order made under section 33 or 34, whether to confirm the forfeiture of the currency.

[17] The third party claim is described in sections 32 [s. 32(3) (as am. *idem*), (4) (as am. *idem*)] to 35 [as am. *idem*]. It is made before the superior court of the province where the seizure occurred. It is filed by a third party who claims an interest in the currency as owner. The third party will need to satisfy the superior court that it has acquired the interest in good faith before the contravention, that it is innocent of any complicity or collusion in the contravention and that it exercised all reasonable care to ensure that any person permitted to obtain possession of the currency would report it in accordance with subsection 12(1). If the third party is successful, it is entitled to a court order declaring that its

Le dispositif de la Loi

[14] Les dispositions de la Loi qui traitent de la procédure de révision et d’appel sont parmi les plus complexes et obscures que j’aie vues dans le cadre de la législation fédérale. Elles ont été régulièrement critiquées—et à juste titre—par les juges de la Cour fédérale. Elles ont été récemment modifiées pour répondre à certaines de ces critiques. Comme nous le verrons, des modifications supplémentaires pourraient encore être nécessaires.

[15] Selon ma lecture de ces dispositions, il y a deux types de procédures disponibles lorsque des espèces ont été saisies en vertu du paragraphe 18(1) : une demande de la partie principale et une revendication à titre de tiers.

[16] La demande de la partie principale est décrite aux articles 25 à 31 [art. 30(2) (mod. par L.C. 2001, ch. 41, art. 139), 31 (mod. par L.C. 2005, ch. 38, art. 127)]. Elle est présentée au ministre et, par la suite, à la Cour fédérale. C’est la personne entre les mains de qui ont été saisies des espèces ou leur « propriétaire légitime » qui la présente. L’objet de la procédure est de faire en sorte que le ministre ou la Cour fédérale détermine si le paragraphe 12(1) a été enfreint. S’il est conclu qu’il y a une contravention, le ministre décidera s’il y a restitution ou non des espèces, avec ou sans le paiement d’une pénalité, s’il y a restitution de tout ou d’une partie de la pénalité versée ou, sous réserve de toute ordonnance rendue en application des articles 33 ou 34, s’il y a confirmation de la confiscation des espèces.

[17] La revendication à titre de tiers est décrite aux articles 32 [art. 32(3) (mod., *idem*), (4) (mod., *idem*)] à 35 [mod., *idem*]. Elle est présentée devant la Cour supérieure de la province où la saisie a eu lieu. Elle est déposée par une personne qui revendique sur les espèces un droit en qualité de propriétaire. Cette personne devra convaincre la cour supérieure qu’elle a acquis son droit de bonne foi avant la contravention, qu’elle est innocente de toute complicité ou collusion relativement à la contravention, et qu’elle a pris des précautions suffisantes concernant toute personne admise à la possession des espèces saisies pour que celles-ci soient déclarées conformément au paragraphe 12(1). Si elle y

interest is not affected by the seizure and declaring the nature and extent of its interest at the time of the contravention. Through a combination of paragraph 29(1)(c) and section 35, the third party will then be given the part of the seized currency which represents its interest in it.

The First Party Process

[18] As the law stood at the time relevant to this appeal, the first party process, even though it was expressly meant to deal only with a contravention of subsection 12(1)—i.e. failure to declare—, implicitly and necessarily dealt also with the seizure and forfeiture under section 18, including the payment of a penalty.

[19] Paragraph 18(3)(a) expressly gives the person from whom the currency was seized “the right to review and appeal set out in sections 25 and 30”. I pause, here, to note the use of the word “and” between “sections 25 and 30” [emphasis added]. There is but one review process, which is the request made to the Minister under section 25 for a decision. There is but one appeal process, which is the appeal to the Federal Court by way of an action under section 30.

[20] Section 24 expressly states that “[t]he forfeiture of currency . . . seized under this Part . . . is not subject to review . . . except to the extent and in the manner provided by sections 25 to 30.” The word used, here, between sections 25 and 30 is not “and”, as in paragraph 18(3)(a), but “to”, which clearly shows that examination of the forfeiture is also part of the continuing process set out in sections 25 to 30. The first party request, by the very words of section 24, is the only remedy available under the statute to challenge “the forfeiture of the currency . . . seized”.

[21] Subsection 30(1) gives the person who requested a decision of the Minister under section 25 the right to appeal by way of an action in the Federal Court. It was arguable in that legislative context that the first party process contemplated in reality only one decision, i.e. the decision by the Minister as to whether there was a

parvient, elle est en droit d’obtenir une ordonnance disposant que la saisie ne porte pas atteinte à son droit et précisant la nature et l’étendue de celui-ci au moment de la contravention. L’effet combiné de l’alinéa 29(1)c) et de l’article 35 fera en sorte qu’on lui restituera ensuite la partie des espèces saisies qui correspond à son droit dans celles-ci.

La procédure relative à la partie principale

[18] Selon le droit en vigueur au moment du présent appel, bien que la procédure relative à la partie principale ne vise expressément qu’une contravention au paragraphe 12(1), soit une omission de déclarer, cette procédure visait aussi implicitement et nécessairement la saisie et la confiscation en vertu de l’article 18, y compris le paiement d’une pénalité.

[19] L’alinéa 18(3)a) accorde expressément au saisi le « droit de révision et d’appel établi aux articles 25 et 30 ». J’ouvre ici une parenthèse pour signaler l’emploi du mot « et » entre les « articles 25 et 30 » [non souligné dans l’original]. Il n’y a qu’une procédure de révision, soit la demande de décision présentée au ministre en application de l’article 25. Il n’y a qu’une seule procédure d’appel, soit l’appel à la Cour fédérale par voie d’action suivant l’article 30.

[20] L’article 24 énonce expressément que « [l]a confiscation d’espèces [. . .] saisi[e]s en vertu de la présente partie [. . .] n’est susceptible de révision [. . .] que dans la mesure et selon les modalités prévues aux articles 25 à 30 ». Le mot utilisé ici entre les articles 25 et 30 n’est pas « et », comme à l’alinéa 18(3)a), mais « à », qui indique clairement que l’examen de la confiscation fait aussi partie de la procédure continue énoncée aux articles 25 à 30. La demande de la partie principale est le seul recours disponible sous le régime de la Loi pour contester « la confiscation d’espèces [. . .] saisi[e]s », selon les termes mêmes de l’article 24.

[21] Le paragraphe 30(1) accorde à la personne, qui a présenté une demande de décision au Ministre par application de l’article 25, le droit d’en appeler par voie d’action devant la Cour fédérale. Il était soutenable, dans ce contexte législatif, que la procédure relative à la partie principale visait en réalité une seule décision, soit

contravention of subsection 12(1), accompanied, if there was a finding of contravention, by a pronouncement on the validity of the seizure and a review of the penalty imposed. That interpretation was, indeed, put to the Federal Court. The Court eventually rejected it and found that there were two discrete decisions, the section 27 decision and the section 29 decision (see *Dokaj v. M.N.R.*, [2006] 2 F.C.R. 152 (F.C.); *Tourki v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)* (2006), 205 C.C.C. (3d) 449 (F.C.); and *Sellathurai v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2007 FC 208).

[22] Whatever the merit of this interpretation, which, to my knowledge, was never examined by the Federal Court of Appeal, Parliament took no chance and introduced in 2006 a series of amendments which puts an end to that controversy.

[23] A new section, section 24.1 [as enacted by S.C. 2006, c. 12, s. 14], was brought in, which provides a mechanism to deal with the seizure and penalty aspects of the process. Section 24 [as am. *idem*] was amended so as to provide that the forfeiture of currency could only be reviewed “to the extent and in the manner provided by sections 24.1 and 25.” Subsection 30(1) [as am. *idem*, s. 16] was amended so as to replace “[a] person who requests a decision of the Minister under section 25” [emphasis added] by “[a] person who requests a decision of the Minister under section 27” [emphasis added]. In other words, a new process was added, which deals with the seizure and the penalty and which is independent from the process set out in sections 25 to 30. It was also made clear that there were two decisions, not one, rendered in the course of the first party process, one of which (the section 27 decision) being appealable by way of an action in the Federal Court, the other (the section 29 decision) being reviewable through the traditional application for judicial review under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. *idem*, s. 14)]. I pass no comment on the new provisions, except to say that they have perhaps not solved all the problems generated by the original legislation.

la décision du ministre portant sur l’existence ou non d’une contravention au regard du paragraphe 12(1), décision qui s’accompagnait, si le ministre concluait qu’il y avait contravention, d’une déclaration sur la validité de la saisie et d’une révision de la pénalité imposée. Cette interprétation a en effet été présentée à la Cour fédérale. La Cour l’a finalement rejetée et a conclu qu’il y avait deux décisions distinctes, la décision fondée sur l’article 27 et celle fondée sur l’article 29 (voir *Dokaj c. M.R.N.*, [2006] 2 R.C.F. 152 (C.F.); *Tourki c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2006 CF 50; et *Sellathurai c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2007 CF 208).

[22] Quelle que soit la valeur de cette interprétation qui, à ma connaissance, n’a jamais été étudiée par la Cour d’appel fédérale, le législateur a joué sûr en introduisant, en 2006, une série de modifications qui ont mis fin à cette controverse.

[23] Une nouvelle disposition, l’article 24.1 [édicte par L.C. 2006, ch. 12, art. 14], a été insérée : elle instaure un mécanisme visant à aborder les aspects de la procédure relatifs à la saisie et à la pénalité. L’article 24 [mod., *idem*] a été modifié de façon à prescrire que la saisie d’espèces puisse seulement être révisée « dans la mesure et selon les modalités prévues aux articles 24.1 et 25 ». Le paragraphe 30(1) [mod., *idem*, art. 16] a été modifié de façon à remplacer « [1]a personne qui a présenté une demande par application de l’article 25 » [non souligné dans l’original] par « [1]a personne qui a demandé que soit rendue une décision en vertu de l’article 27 » [non souligné dans l’original]. En d’autres mots, une nouvelle procédure a été ajoutée : elle touche la saisie et la pénalité et est indépendante de la procédure établie aux articles 25 à 30. Il a aussi été précisé qu’il y avait deux décisions rendues—et non pas une seule—dans le cadre de la procédure relative à la partie principale, dont l’une (la décision fondée sur l’article 27) peut être portée en appel par voie d’action à la Cour fédérale, et l’autre (la décision fondée sur l’article 29) est susceptible d’appel par le biais d’une demande traditionnelle de contrôle judiciaire suivant l’article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod., *idem*, art. 14)]. Je ne ferai

[24] To return to the specific issue in this appeal, the Minister, apparently not satisfied that there were two discrete decisions, not one, in the first party process, now argues that there is a third discrete decision, and therefore an additional power of inquiry. That third decision would be the section 25 decision. As the argument goes, the Minister, before conducting the requested review, must satisfy himself through a full-fledged inquiry that the applicant is the “lawful owner” of the currency.

[25] That suggestion, in my respectful view, confuses preliminary determinations which must be made at the beginning of the process, with decisions which are made at the end of the process and which deal with the merits of the case. Preliminary determinations may of course be challenged as “decisions” reviewable in the Federal Court, but they must not be equated with actual decisions made once the process has begun. I note in this regard that the word “decide” is used in both sections 27 and 29. Section 25 being an invitation to seek a decision, it makes little sense to put the “decision” made to conduct that inquiry on the same level as the decision (or decisions) ultimately made after the inquiry.

[26] Pressed by the Court at the hearing, counsel for the Minister recognized that the statute contemplated only one inquiry, which was regulated by section 26. He also recognized that in reality that inquiry and the evidence collected in the course of the inquiry were the sole basis for both the section 27 and the section 29 decisions.

[27] To adopt the suggestion of the Minister would mean that a provision (section 25) meant to open the door to a review process at the request of the lawful owner could be used to close the door right from the

aucun commentaire sur les nouvelles dispositions si ce n'est pour dire qu'elles n'ont peut-être pas résolu tous les problèmes engendrés par la législation originale.

[24] Pour revenir à la question particulière en jeu dans le présent appel, le ministre—apparemment non convaincu qu'il y avait deux décisions distinctes et non une seule dans le cadre de la procédure relative à la partie principale—soutient maintenant qu'il y a une troisième décision distincte, et donc qu'il existe un pouvoir d'enquête additionnel. Cette troisième décision serait la décision fondée sur l'article 25. Selon cet argument, le ministre, avant d'entreprendre la révision demandée, doit être convaincu par le biais d'une enquête approfondie que le requérant est le « propriétaire légitime » des espèces.

[25] À mon humble avis, par cette proposition, le ministre confond les conclusions préliminaires, qui doivent être faites au début de la procédure, avec les décisions qui sont rendues à la fin de la procédure et qui portent sur le fond de l'affaire. Les conclusions préliminaires peuvent bien entendu être contestées à titre de « décisions » susceptibles de contrôle judiciaire à la Cour fédérale, mais elles ne doivent pas être mises sur le même pied que les véritables décisions rendues une fois la procédure commencée. Je note, à cet égard, que le mot « décide » est utilisé à la fois aux articles 27 et 29. L'article 25 étant une invitation à demander une décision, il n'est guère logique de mettre la « décision » d'entreprendre cette enquête sur le même pied que la décision ou les décisions rendues ultimement après l'enquête.

[26] Pressé de questions par la Cour à l'audience, l'avocat du ministre a reconnu que la Loi prévoyait une seule enquête, qui était régie par l'article 26. Il a aussi reconnu que, en réalité, cette enquête et la preuve recueillie dans le cadre de celle-ci étaient le seul fondement des décisions rendues en vertu des articles 27 et 29.

[27] Adopter la proposition du ministre signifierait qu'une disposition (l'article 25)—visant à ouvrir la porte à une procédure de révision à la demande du propriétaire légitime—pourrait être utilisée pour blo-

start to an applicant on a ground (i.e. that he is not the lawful owner) that the review process was meant to establish. As there is no doubt, in my view, that the section 25 request (at least in the then existing legislative context) led to an inquiry into the seizure and therefore the grounds for the seizure which could be, and were in this case, a suspicion that the currency was proceeds of crime (see subsection 18(2) of the Act), to require an applicant to prove from the start that he is the lawful owner would be akin to disqualifying a racer before the race even starts for a doping test done after the race.

[28] A good illustration of the type of evidence to be adduced in an inquiry made pursuant to a section 25 request is to be found in *Sellathurai*. For all practical purposes, the person has to prove lawful ownership of the currency if he wants to avoid the consequences set out in section 29.

[29] By comparison, the person who claims an interest in the currency as owner is entitled, in the third party process set out in sections 32 to 35, to a full hearing before a superior court judge who will determine *inter alia* whether the person acquired the interest in good faith before the contravention. Counsel for the Minister recognized at the hearing that a lawful owner could file either a first party request or a third party claim.

[30] There is no doubt that the Minister, when he receives a request for decision by a person who claims to be the lawful owner of the currency, must satisfy himself that the person is what he says he is. But in the context of the first party process set out in the Act, the burden on an applicant at that early stage cannot but be minimal. As noted by the Judge in paragraph 29 of his reasons, no provision is made as to any evidence to be provided to substantiate a claim to “*lawful ownership*”, and indeed no mechanism for the collection of substantial evidence is set out. In contrast, provision is made for the submission of evidence after the request for

quer, dès le départ, un requérant en prenant motif d’une situation (c’est-à-dire qu’il n’est pas le propriétaire légitime) que la procédure de révision visait à établir. Puisqu’il n’y a pas de doute, à mon avis, que la demande fondée sur l’article 25 (à tout le moins dans le cadre du contexte législatif d’alors) a mené à une enquête quant à la saisie, et donc que les motifs de cette saisie qui pourraient se résumer—et se résumaient dans la présente affaire—à un soupçon que les espèces étaient des produits de la criminalité (voir paragraphe 18(2) de la Loi), exiger d’un requérant qu’il prouve dès le départ qu’il est le propriétaire légitime serait comme disqualifier un coureur avant même que la course ne commence pour un test de dopage effectué après la course.

[28] Une bonne illustration du type de preuve devant être produite dans le cadre d’une enquête menée à la suite d’une demande présentée selon l’article 25 peut être trouvée dans la décision *Sellathurai*. À toutes fins utiles, la personne doit prouver la propriété légitime des espèces si elle veut éviter les conséquences énoncées à l’article 29.

[29] Par comparaison, la personne qui revendique sur les espèces un droit en qualité de propriétaire a droit—dans le cadre de la procédure relative aux tiers énoncée aux articles 32 à 35—à une audience en bonne et due forme devant un juge d’une cour supérieure qui déterminera, entre autres, si la personne a acquis le droit de bonne foi avant la contravention. L’avocat du ministre a reconnu à l’audience qu’un propriétaire légitime pourrait présenter soit une demande à titre de partie principale ou une revendication à titre de tiers.

[30] Il n’y a pas de doute que le ministre, lorsqu’il reçoit une demande de décision par une personne qui revendique la propriété légitime des espèces, doit être convaincu que la personne est bel et bien celle qu’elle prétend être. Mais dans le contexte de la procédure relative à la partie principale énoncée dans la Loi, le fardeau qui incombe au requérant à ce stade embryonnaire ne peut être que minimal. Comme l’a noté le juge au paragraphe 29 de ses motifs, aucune disposition ne concerne la preuve à produire pour étayer une revendication de « *propriété légitime* » et, en effet, aucun mécanisme visant à recueillir une preuve

a decision has been made and after the receipt of a report by the President concerning the circumstances of the seizure: see section 26. Further, a person who claims as the person from whom the money was seized, even if also the owner, may make a request for decision without proving the origin of the money.

[31] In the end, I agree with the Judge that it was not improper for the Minister to require Ms. Pham to provide some evidence that she was the lawful owner. It was an error of law, at this stage, for him to attempt to enter into some kind of evidentiary inquiry as to that claim.

[32] Two affidavits were filed, which constitute *prima facie* evidence that Ms. Pham is the lawful owner. It is not for me to speculate as to what evidence will eventually be needed to satisfy the Minister that there was no contravention of the obligation to declare and that the seizure and penalty should be reviewed. Again as noted by the Judge, there is no suggestion in section 25 or in any other provision of the Act that the Minister, in responding to a request and in conducting a review, is thereby making a determination as to lawful ownership or acquiescing in such claim.

[33] Contrary to the Federal Court, however, I do not think that an order of *mandamus* is appropriate in the circumstances. The process has been initiated, but it has been terminated prematurely on grounds said to be administrative. I would rather set aside the Minister's decision to close the file and send the matter back to the Minister for the continuation of the inquiry, the next step being that provided in section 26 of the Act.

Disposition

[34] I would allow the appeal, but for the sole purpose of substituting for the order of *mandamus* the following one: the application is granted, the decision to close the

substantielle n'est établi. Par contre, une disposition concerne la production de moyens de preuve après la présentation d'une demande de décision et après la réception d'un rapport par le président relativement aux circonstances de la saisie : voir article 26. De plus, une personne formulant une revendication à titre de personne entre les mains de qui ont été saisies des espèces peut présenter une demande de décision sans prouver d'où l'argent tire son origine et ce, même si elle en est aussi la propriétaire.

[31] En définitive, je conviens avec le juge qu'il n'était pas fautif de la part du ministre d'exiger que M^{me} Pham fournisse certains éléments de preuve indiquant qu'elle était la propriétaire légitime. À ce stade, toutefois, le ministre a commis une erreur de droit en tentant d'ouvrir une sorte d'enquête probatoire relativement à cette revendication.

[32] Deux affidavits ont été produits, lesquels constituaient une preuve *prima facie* que M^{me} Pham est la propriétaire légitime. Il ne me revient pas d'émettre des hypothèses au sujet de la preuve ultimement nécessaire pour convaincre le ministre qu'il n'y avait pas de contravention à l'obligation de déclarer, et que la saisie et la pénalité devraient être révisées. Encore une fois, comme l'a noté le juge, il n'est pas donné à entendre dans l'article 25, ni dans aucune autre disposition de la Loi, que, en répondant à une demande et en menant une enquête, le ministre s'est de ce fait prononcé sur la propriété légitime ou qu'il a acquiescé à une telle revendication.

[33] Cependant, contrairement à la Cour fédérale, je ne crois pas qu'une ordonnance de *mandamus* soit appropriée dans les circonstances. La procédure a été enclenchée, mais on y a mis fin prématurément pour des motifs dits administratifs. J'annulerais plutôt la décision du ministre de fermer le dossier et lui renverrais l'affaire pour qu'il poursuive l'enquête, la prochaine étape correspondant à ce qui est prévu à l'article 26 de la Loi.

Dispositif

[34] J'accueillerais l'appel, mais seulement afin de substituer l'ordonnance suivante à celle de *mandamus* : la demande est accueillie, la décision de fermer le

file is set aside and the matter is remitted to the Minister for the continuation of the inquiry, the next step being that provided in section 26 of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*.

[35] I would grant the respondent her costs in the appeal.

SEXTON J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

dossier est annulée, et l'affaire est renvoyée au ministre pour que l'enquête se poursuive, l'étape suivante correspondant à ce qui est prévu à l'article 26 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*.

[35] J'adjugerais les dépens à l'intimée dans le cadre de l'appel.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A. : Je souscris aux présents motifs.