

**Normand Martineau** *Appellant*

v.

**Minister of National Revenue** *Respondent*

and

**Attorney General of Ontario and Attorney General of Quebec** *Interveners*

**INDEXED AS: MARTINEAU v. M.N.R.**

**Neutral citation: 2004 SCC 81.**

File No.: 29794.

Hearing and judgment: October 14, 2004.

Reasons delivered: December 16, 2004.

Present: McLachlin C.J. and Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Charron J.J.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Constitutional law — Charter of Rights — Self-incrimination — Customs — Notice of ascertained forfeiture — Examination for discovery — Minister of National Revenue upholding decision of customs officer to serve notice of ascertained forfeiture on alleged offender — Offender contesting Minister's decision by way of action pursuant to s. 135 of Customs Act — Motion by Minister to examine offender for discovery allowed — Whether offender may rely on protection against self-incrimination guaranteed by s. 11(c) of Canadian Charter of Rights and Freedoms — Whether offender "person charged with an offence" within meaning of that section — Whether ascertained forfeiture penal in nature — Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 11(c) — Customs Act, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), ss. 124(1), 135 — Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 236(2).*

A customs officer demanded, pursuant to s. 124 of the *Customs Act*, that the appellant pay more than \$315,000, that is, the deemed value of goods he allegedly attempted to export by making false statements. The respondent upheld the notice of ascertained forfeiture and the appellant appealed this decision by way of an action

**Normand Martineau** *Appellant*

c.

**Ministre du Revenu national** *Intimé*

et

**Procureur général de l'Ontario et procureur général du Québec** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : MARTINEAU c. M.R.N.**

**Référence neutre : 2004 CSC 81.**

N° du greffe : 29794.

Audition et jugement : 14 octobre 2004.

Motifs déposés : 16 décembre 2004.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Major, Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella et Charron.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Auto-incrimination — Douanes — Avis de confiscation compensatoire — Interrogatoire préalable — Ministre du Revenu national confirmant la décision d'un agent de douane de signifier à un présumé contrevenant un avis de confiscation compensatoire — Contrevenant contestant la décision du ministre par voie d'action conformément à l'art. 135 de la Loi sur les douanes — Requête du ministre en vue d'interroger le contrevenant au préalable accordée — Le contrevenant peut-il invoquer la protection contre l'auto-incrimination garantie par l'art. 11c) de la Charte canadienne des droits et libertés? — Le contrevenant est-il un « inculpé » au sens de cet article? — La confiscation compensatoire est-elle une mesure de nature pénale? — Charte canadienne des droits et libertés, art. 11c) — Loi sur les douanes, L.R.C. 1985, ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.), art. 124(1), 135 — Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 236(2).*

Un agent des douanes réclame à l'appellant, en vertu de l'art. 124 de la *Loi sur les douanes*, plus de 315 000 \$, soit la valeur présumée des marchandises qu'il aurait tenté d'exporter au moyen de fausses déclarations. L'intimé confirme l'avis de confiscation compensatoire et l'appellant fait appel de cette décision par voie d'action

pursuant to s. 135 of the Act. The respondent filed a notice of motion for the purpose of examining the appellant for discovery pursuant to Rule 236(2) of the *Federal Court Rules, 1998*. The appellant contested the motion on the ground that it would violate his right against self-incrimination under s. 11(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The prothonotary rejected the appellant's argument and allowed the respondent's motion. This decision was affirmed by the Federal Court and the Federal Court of Appeal. The Federal Court of Appeal concluded that forfeiture proceedings and the other sanctions in customs matters are administrative in nature and that, in respect of the action under s. 135, the appellant was not a "person charged with an offence" but a plaintiff, and the respondent was a defendant.

*Held*: The appeal should be dismissed.

The appellant is not a "person charged with an offence" within the meaning of s. 11 of the *Charter*. An analysis of s. 124 of the *Customs Act* and its related provisions shows that the ascertained forfeiture process is not penal in nature and that the sanction provided for does not have true penal consequences. Rule 236(2) of the *Federal Court Rules, 1998*, which requires the appellant, as plaintiff in an action under s. 135 of the *Customs Act*, to submit to an examination for discovery, therefore does not violate s. 11(c) of the *Charter*.

The objectives of the *Customs Act* are to regulate, oversee and control cross-border movements of people and goods. To enforce the Act and its self-reporting system, Parliament has implemented civil and penal mechanisms. Although the offence imputed to the appellant — that he made false statements — may give rise to criminal prosecution (s. 160), this does not in itself mean that a notice of ascertained forfeiture can properly be characterized as a penal proceeding (s. 124). The question of whether proceedings are criminal in nature is concerned not with the nature of the act which gave rise to the proceedings, but the nature of the proceedings themselves. In principle, ascertained forfeiture is a civil collection mechanism. This mechanism is not designed to punish the offender but is instead intended to provide a timely and effective means of enforcing the *Customs Act* and to produce a deterrent effect. Ascertained forfeiture is an administrative process, and there are many judgments in tax matters that support the conclusion that an administrative sanction is not penal in nature. In the case at bar, the amount demanded pursuant to s. 124, although large, does not constitute a fine that, by its magnitude, is imposed for the purpose of redressing a wrong done to society at large, as opposed to the purpose of

intentée conformément à l'art. 135 de la Loi. L'intimé présente un avis de requête pour interroger l'appellant au préalable en vertu de la règle 236(2) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*. L'appellant s'oppose à la requête pour le motif qu'elle irait à l'encontre de la protection contre l'auto-incrimination garantie par l'al. 11c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le protonotaire rejette la prétention de l'appellant et accueille la requête de l'intimé. Cette décision est confirmée par la Cour fédérale et la Cour d'appel fédérale. Cette dernière conclut que les procédures de confiscation et les autres sanctions en matière douanière sont de nature administrative et que, dans le cadre d'une action en vertu de l'art. 135, l'appellant n'est pas un « inculpé », mais un demandeur, et l'intimé un défendeur.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

L'appellant n'est pas un « inculpé » au sens de l'art. 11 de la *Charte*. Une analyse de l'art. 124 de la *Loi sur les douanes* et des dispositions connexes révèle que le processus relatif à la confiscation compensatoire n'est pas de nature pénale et que la sanction qu'il prévoit n'entraîne pas de véritables conséquences pénales. Le paragraphe 236(2) des *Règles de la Cour fédérale (1998)* qui oblige l'appellant, en sa qualité de demandeur dans une action fondée sur l'art. 135 de la Loi, à subir un interrogatoire préalable, ne porte donc pas atteinte à l'al. 11c) de la *Charte*.

La *Loi sur les douanes* a pour objectifs de régir, d'encadrer et de contrôler la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. Pour assurer le respect de la Loi et de son système d'autodéclaration, le législateur a mis en place des mécanismes civils et pénaux. Bien que l'infraction reprochée à l'appellant — celle d'avoir fait de fausses déclarations — puisse donner lieu à une poursuite criminelle (art. 160), cela ne permet pas, en soi, de qualifier de recours pénal le mécanisme d'avis de confiscation compensatoire (art. 124). La détermination du caractère criminel des procédures dépend non pas de la nature de l'acte qui est à l'origine des procédures, mais de la nature des procédures elles-mêmes. Or, en principe, la confiscation compensatoire est un mécanisme de recouvrement civil. Ce mécanisme n'a pas pour objet de punir le contrevenant mais vise plutôt à assurer le respect de la *Loi sur les douanes* de façon rapide et efficace et à produire un effet dissuasif. La confiscation compensatoire est un processus administratif et de nombreux jugements rendus en matière fiscale appuient la conclusion qu'une sanction administrative n'est pas de nature pénale. En l'espèce, bien qu'élevé, le montant exigé en vertu de l'art. 124 ne constitue pas une amende qui, par son importance, est infligée dans le but de réparer le tort causé à la société

maintaining the effectiveness of customs requirements. The fines provided for in s. 160, which vary from \$50,000 to \$500,000, and ascertained forfeiture are two distinct consequences that are completely independent of each other. A fine, which is clearly penal in nature, takes into account the relevant factors and principles governing sentencing, while ascertained forfeiture, which is civil in nature and purely economic, is instead arrived at by a simple mathematical calculation.

Even though the appellant is not a “person charged with an offence” within the meaning of s. 11 of the *Charter*, it is necessary to determine the scope of s. 11(c) in light of the Federal Court of Appeal’s interpretation, which would unduly restrict its purpose. Three conditions must be met for a person charged with an offence to benefit from the protection against self-incrimination under s. 11(c): (1) the person must be compelled to be a witness (2) in proceedings against that person (3) in respect of the offence. The first condition presents no difficulties. As for the second condition, although the appellant is designated a “plaintiff” in the Federal Court, it is the respondent who initiated the “proceedings” (*poursuite* in the French version of s. 11(c)) against the appellant. The service of the notice of ascertained forfeiture by the customs officer constituted a “proceeding”, and the appellant defended himself in that proceeding. The procedure provided for in s. 135 of the *Customs Act* does not alter the actual relationship between the parties. As for the third condition, the offence imputed to the appellant consists in having made false statements. This offence gave rise to the respondent’s “proceeding”. There is no doubt that both the “proceeding” against the appellant and the appellant’s appeal from the respondent’s decision are connected with the offence.

### Cases Cited

**Applied:** *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, aff’g (1984), 31 Sask. R. 153; **distinguished:** *Canada v. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 F.C. 131, rev’d [1989] 1 S.C.R. 21; **referred to:** *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495; *R. v. Shubley*, [1990] 1 S.C.R. 3; *R. v. Yes Holdings Ltd.* (1987), 48 D.L.R. (4th) 642; *R. v. Luchuk* (1987), 18 B.C.L.R. (2d) 301; *Lavers v. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 307; *Time Data Recorder International Ltd. v. Canada (Minister of National Revenue)*, [1997] F.C.J. No. 475 (QL); *Helvering v. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938); *Markevich v. Canada*, [2003] 1 S.C.R. 94, 2003 SCC 9; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500.

en général plutôt que dans celui de maintenir l’efficacité des exigences douanières. Les amendes prévues à l’art. 160, qui varient entre 50 000 \$ et 500 000 \$, et la confiscation compensatoire sont deux conséquences distinctes dont l’une ne dépend aucunement de l’autre. L’amende, qui est manifestement pénale, tient compte des facteurs et des principes pertinents en matière de détermination de la peine, alors que la confiscation compensatoire, de nature civile et purement économique, est plutôt déterminée par un simple calcul mathématique.

Bien que l’appellant ne soit pas un « inculpé » au sens de l’art. 11 de la *Charte*, il est nécessaire de préciser la portée de l’al. 11c) vu l’interprétation de la Cour d’appel fédérale qui a pour effet d’en réduire indûment la mission. Trois conditions doivent être remplies pour qu’un inculpé puisse bénéficier de la protection contre l’auto-incrimination garantie à l’al. 11c) : (1) il doit être contraint de témoigner contre lui, (2) dans une poursuite intentée contre lui, (3) pour l’infraction qu’on lui reproche. La première condition ne pose aucune difficulté. En ce qui concerne la deuxième, bien que l’appellant soit désigné comme le « demandeur » devant la Cour fédérale, c’est l’intimé qui est à l’origine de la « poursuite » (*proceedings* dans la version anglaise de l’al. 11c)) contre l’appellant. La signification de l’avis de confiscation compensatoire par l’agent des douanes constituait une « poursuite » et l’appellant a opposé une défense à cette poursuite. Le moyen procédural prévu par l’art. 135 de la *Loi sur les douanes* n’a pas pour effet de modifier les rapports réels entre les parties. Quant à la troisième condition, l’infraction reprochée à l’appellant consiste à avoir fait de fausses déclarations. Cette infraction est à l’origine de la « poursuite » de l’intimé. Il ne fait aucun doute que tant la « poursuite » intentée contre l’appellant que son appel interjeté contre la décision de l’intimé sont liés à l’infraction reprochée.

### Jurisprudence

**Arrêt appliqué :** *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, conf. (1984), 31 Sask. R. 153; **distinction d’avec l’arrêt :** *Canada c. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 C.F. 131, inf. par [1989] 1 R.C.S. 21; **arrêts mentionnés :** *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495; *R. c. Shubley*, [1990] 1 R.C.S. 3; *R. c. Yes Holdings Ltd.* (1987), 48 D.L.R. (4th) 642; *R. c. Luchuk* (1987), 18 B.C.L.R. (2d) 301; *Lavers c. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 307; *Time Data Recorder International Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1997] A.C.F. n° 475 (QL); *Helvering c. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938); *Markevich c. Canada*, [2003] 1 R.C.S. 94, 2003 CSC 9; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500.

**Statutes and Regulations Cited**

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, ss. 11(c), 13, 14, 24(2).  
*Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46.  
*Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40, s. 180(2).  
*Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.), ss. 95, 109.1-109.5, 110, 124-126, 124(1), 129, 130, 131, 135 [am. 1990, c. 8, s. 49], 153(a), (c), 160 [am. 1993, c. 25, s. 88; c. 44, s. 107], 161.  
*Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106, rr. 236(2), 288.

**Authors Cited**

*Oxford English Dictionary*, 2nd ed., vol. XII. Oxford: Clarendon Press, 1989, “proceeding”.  
*Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris: Le Robert, 1990, “poursuite”.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (2003), 310 N.R. 235, [2003] F.C.J. No. 557 (QL), 2003 FCA 176, affirming a decision of the Trial Division (2002), 216 F.T.R. 218, [2002] F.C.J. No. 111 (QL), 2002 FCT 85, affirming a decision of a prothonotary, [2001] F.C.J. No. 1865 (QL), 2001 FCT 1361. Appeal dismissed.

*Frédéric Hivon and Jacques Waite*, for the appellant.

*Pierre Cossette and Yvan Poulin*, for the respondent.

*Michel Y. Hélie*, for the intervener the Attorney General of Ontario.

*Richard Dubois and Gilles Laporte*, for the intervener the Attorney General of Quebec.

English version of the judgment of the Court delivered by

FISH J. —

I

**Introduction**

<sup>1</sup> The issue in this case is whether the appellant may, in the course of an action under s. 135 of the *Customs Act*, R.S.C. 1985, c. 1 (2nd Supp.) (“CA”), avail himself of the right against self-incrimination

**Lois et règlements cités**

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 11c), 13, 14, 24(2).  
*Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46.  
*Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.), art. 95, 109.1-109.5, 110, 124-126, 124(1), 129, 130, 131, 135 [mod. 1990, ch. 8, art. 49], 153a), c), 160 [mod. 1993, ch. 25, art. 88; ch. 44, art. 107], 161.  
*Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40, art. 180(2).  
*Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106, règles 236(2), 288.

**Doctrine citée**

*Oxford English Dictionary*, 2nd ed., vol. XII. Oxford: Clarendon Press, 1989, « proceeding ».  
*Petit Robert 1 : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Paris : Le Robert, 1990, « poursuite ».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (2003), 310 N.R. 235, [2003] A.C.F. n° 557 (QL), 2003 CAF 176, qui a confirmé une décision de la Section de première instance (2002), 216 F.T.R. 218, [2002] A.C.F. n° 111 (QL), 2002 CFPI 85, confirmant une décision d’un protonotaire, [2001] A.C.F. n° 1865 (QL), 2001 CFPI 1361. Pourvoi rejeté.

*Frédéric Hivon et Jacques Waite*, pour l’appelant.

*Pierre Cossette et Yvan Poulin*, pour l’intimé.

*Michel Y. Hélie*, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

*Richard Dubois et Gilles Laporte*, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE FISH —

I

**Introduction**

Il s’agit de savoir en l’espèce si l’appelant peut invoquer, dans le cadre d’une action fondée sur l’art. 135 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.) (« LD »), la protection contre l’auto-

guaranteed by s. 11(c) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Section 11(c) provides that a “person charged with an offence” cannot be compelled to be a witness “in proceedings against that person in respect of the offence”. At the conclusion of the hearing, we were all of the opinion that the appellant in this case is not a “person charged with an offence” within the meaning of s. 11 of the *Charter*. The Court therefore dismissed his appeal, stating that the reasons would follow at a later date. Here are those reasons.

## II

### Facts and Judicial History

On June 25, 1996, a customs officer demanded, by way of a written notice served pursuant to s. 124 of the *CA*, that the appellant pay \$315,458, that is, the deemed value of the goods he allegedly attempted to export by making false statements. This set in motion the process commonly referred to as “ascertained forfeiture”.

The appellant subsequently exercised the recourse provided for in s. 129 of the *CA*, requesting that the respondent review the customs officer’s decision. He submitted his representations to the respondent. The respondent upheld the demand for payment on the ground that the goods had not been reported in accordance with ss. 95 and 153(a) and (c) of the *CA*. According to the respondent, the goods in question were stolen automobiles.

On September 25, 2001, the appellant appealed the respondent’s decision by way of an action, pursuant to s. 135 of the *CA*. He asked that the respondent’s decision be varied and replaced by a judgment cancelling the notice demanding payment. He also contested the constitutional validity of a number of provisions of the *CA*.

Before filing a defence, the respondent filed a notice of motion for the purpose of examining the appellant for discovery pursuant to Rule 236(2) of the *Federal Court Rules, 1998*, SOR/98-106 (“*FCR*”). The appellant contested the motion on the ground that it would violate his right against self-incrimination under s. 11(c) of the *Charter*.

incrimination que lui garantit l’al. 11c) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L’alinéa 11c) prévoit qu’un « inculpé » ne peut pas être contraint de témoigner contre lui-même « dans toute poursuite intentée contre lui pour l’infraction qu’on lui reproche ». Au terme de l’audience, nous étions tous d’avis que l’appelant n’est pas, dans l’action ici en cause, un « inculpé » au sens de l’art. 11 de la *Charte*. La Cour a donc rejeté son pourvoi en précisant que les motifs seraient déposés ultérieurement. Voici ces motifs.

## II

### Faits et historique judiciaire

Le 25 juin 1996, un agent des douanes réclame à l’appelant, par avis écrit conformément à l’art. 124 de la *LD*, la somme de 315 458 \$, soit la valeur présumée des marchandises qu’il aurait tenté d’exporter au moyen de fausses déclarations. S’enclenche par le fait même le processus communément qualifié de « confiscation compensatoire ».

L’appelant exerce ensuite le recours prévu par l’art. 129 de la *LD* et demande à l’intimé de réviser la décision de l’agent des douanes. Il fait parvenir ses prétentions à l’intimé. Ce dernier confirme alors la réclamation pour le motif que les marchandises n’ont pas été déclarées conformément à l’art. 95 et aux al. 153a) et c) de la *LD*. Il s’agissait, selon l’intimé, d’automobiles volées.

Le 25 septembre 2001, l’appelant fait appel de la décision de l’intimé par voie d’action intentée en vertu de l’art. 135 de la *LD*. Il demande ainsi que la décision de l’intimé soit modifiée et remplacée par un jugement annulant l’avis de réclamation. De même, il conteste la constitutionnalité de plusieurs dispositions de la *LD*.

Avant de déposer sa défense, l’intimé présente un avis de requête pour interroger l’appelant au préalable en vertu du par. 236(2) des *Règles de la Cour fédérale (1998)*, DORS/98-106 (« *RCF* »). L’appelant s’oppose à la requête pour le motif qu’elle irait à l’encontre de la protection contre l’auto-incrimination garantie par l’al. 11c) de la *Charte*.

2

3

4

5

6

7 In an interlocutory judgment dated December 11, 2001, Prothonotary Morneau allowed the respondent's motion ([2001] F.C.J. No. 1865 (QL), 2001 FCT 1361). In his view, the appellant could not rely on the protection afforded by s. 11(c) of the *Charter* because the appellant was not a person charged with an offence in a penal proceeding. On the contrary, the appellant was a plaintiff in a civil action and could hardly be characterized as a "person charged with an offence". The prothonotary also found it inconceivable that a plaintiff such as the appellant could avoid submitting to an examination for discovery when the adverse party demanded one.

8 On January 28, 2002, Blais J. of the Federal Court dismissed the appeal and affirmed the prothonotary's decision ((2002), 216 F.T.R. 218, 2002 FCT 85). He agreed with the prothonotary that a notice of ascertained forfeiture is not penal in nature and held that the appellant could not benefit from the protection of s. 11(c) of the *Charter*. However, Blais J. did mention that he found it strange that an appeal from a Minister's decision should be by way of an action.

9 On April 3, 2003, the Federal Court of Appeal affirmed Blais J.'s decision ((2003), 310 N.R. 235, 2003 FCA 176). Létourneau J.A., writing for the court, concluded that the forfeiture of property pursuant to the *CA* is not equivalent to a "charge" that would attract the application of s. 11 of the *Charter*.

10 Létourneau J.A. considered that, in a voluntary reporting system in taxation and customs matters, the purpose of seizure and forfeiture proceedings and the other sanctions is to regulate the conduct of taxpayers with a view to preventively ensuring compliance with tax legislation. These proceedings are thus administrative in nature.

11 Létourneau J.A. acknowledged the severity of the sanction. However, it was his opinion that the forfeiture of property, or of an amount equal to its value, in response to a contravention of the *CA*,

Le 11 décembre 2001, dans un jugement interlocutoire, le protonotaire Morneau accueille la requête de l'intimé ([2001] A.C.F. n° 1865 (QL), 2001 CFPI 1361). Selon lui, l'appelant ne peut pas invoquer la protection de l'al. 11c) de la *Charte*. Il n'est pas accusé d'une infraction dans le cadre d'une instance pénale. Au contraire, il est demandeur dans une action civile. Il ne peut guère être qualifié d'« inculpé ». Le protonotaire estime en outre qu'il est inconcevable qu'un demandeur, tel que l'appelant, puisse se soustraire à un interrogatoire préalable lorsque la partie adverse l'exige.

Le 28 janvier 2002, le juge Blais de la Cour fédérale rejette l'appel et confirme la décision du protonotaire ((2002), 216 F.T.R. 218, 2002 CFPI 85). Tout comme ce dernier, le juge Blais estime que l'avis de confiscation compensatoire n'est pas une mesure de nature pénale. Ainsi, l'appelant ne peut pas bénéficier de la protection de l'al. 11c) de la *Charte*. Le juge Blais mentionne toutefois qu'il lui semble étrange que l'appel de la décision ministérielle se fasse par voie d'action.

Le 3 avril 2003, la Cour d'appel fédérale confirme la décision du juge Blais ((2003), 310 N.R. 235, 2003 CAF 176). S'exprimant au nom de la Cour, le juge Létourneau conclut que la confiscation de biens en vertu de la *LD* n'équivaut pas à une inculpation qui donne ouverture à l'application de l'art. 11 de la *Charte*.

Le juge Létourneau estime que les procédures de saisie et de confiscation et les autres sanctions en matière fiscale et douanière sont, dans un système de déclaration volontaire, destinées à régir le comportement des contribuables en vue d'assurer, d'une manière préventive, le respect des lois fiscales. Ces procédures sont donc de nature administrative.

Le juge Létourneau reconnaît le sérieux de la sanction. Il considère, cependant, que la confiscation d'un bien ou de sa valeur à la suite d'une infraction à la *LD* ne constitue pas une

does not constitute a true penal consequence within the meaning of s. 11 of the *Charter*. Létourneau J.A. relied on *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541, in this regard.

Létourneau J.A. found it “surprising” and “puzzling” that an appeal from a Minister’s decision must be by way of an action. Nevertheless, since this was the procedure established by Parliament, he maintained that the *FCR*’s provisions pertaining to ordinary actions applied.

Adopting a text-based approach here, Létourneau J.A. regarded the appellant as a plaintiff in an action in which the respondent was the defendant. The appellant was therefore not a “person charged with an offence” in this proceeding. He was not being sued, nor was he being prosecuted. In fact, he himself was the “*poursuivant*” (“prosecutor”, or plaintiff) in the civil law sense of the word.

Létourneau J.A. thus concluded that the proceeding initiated by the appellant could not result in any conviction, fine or penal consequence that would make him a “person charged with an offence” within the meaning of s. 11 of the *Charter*.

The Court of Appeal therefore dismissed the appellant’s appeal, but without prejudice to his right to contest the constitutional validity of the legal process for reviewing and appealing the Minister’s decision in his main action.

III

Relevant Constitutional and Legislative Provisions

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*

11. Any person charged with an offence has the right

. . .

(c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;

. . .

véritable conséquence pénale au sens de l’art. 11 de la *Charte*. À ce sujet, le juge Létourneau s’appuie sur l’arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

Enfin, le juge Létourneau trouve « surprenant » et « déroutant » que l’appel d’une décision ministérielle se fasse par voie d’action. Néanmoins, comme c’est la procédure établie par le législateur, il soutient que les *RCF* relatives aux actions ordinaires s’appliquent.

Adoptant ici une approche textuelle, le juge Létourneau estime que l’appelant est un demandeur dans une action où l’intimé est le défendeur. L’appelant ne serait donc pas « inculpé » dans cette procédure. Il ne serait poursuivi ni civilement, ni pénalement. En fait, il serait lui-même le poursuivant au sens civil du terme.

Le juge Létourneau conclut ainsi que la procédure entreprise par l’appelant ne peut déboucher sur aucune condamnation, amende ou conséquence pénale faisant de lui un « inculpé » au sens de l’art. 11 de la *Charte*.

La Cour d’appel rejette donc le pourvoi de l’appelant, mais lui réserve toutefois le droit de contester la constitutionnalité du processus légal de révision et d’appel de la décision du ministre dans le cadre de son action principale.

III

Dispositions constitutionnelles et législatives pertinentes

*Charte canadienne des droits et libertés*

11. Tout inculpé a le droit :

. . .

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l’infraction qu’on lui reproche;

. . .

12

13

14

15

16

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

**124.** (1) Where an officer believes on reasonable grounds that a person has contravened any of the provisions of this Act or the regulations in respect of any goods or conveyance, the officer may, if the goods or conveyance is not found or if the seizure thereof would be impractical, serve a written notice on that person demanding payment of

- (a) an amount of money determined under subsection (2) or (3), as the case may be; or
- (b) such lesser amount as the Minister may direct.

. . . .

**135.** (1) A person who requests a decision of the Minister under section 131 may, within ninety days after being notified of the decision, appeal the decision by way of an action in the Federal Court in which that person is the plaintiff and the Minister is the defendant.

(2) The *Federal Court Act* and the *Federal Court Rules* applicable to ordinary actions apply in respect of actions instituted under subsection (1) except as varied by special rules made in respect of such actions.

**160.** Every person who contravenes section 12, 13, 15 or 16, subsection 20(1), section 31 or 40, subsection 43(2), 95(1) or (3), 103(3) or 107(1) or section 153, 155 or 156 or commits an offence under section 159 or 159.1

- (a) is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a fine of not more than fifty thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both that fine and that imprisonment; or
- (b) is guilty of an indictable offence and liable to a fine of not more than five hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding five years or to both that fine and that imprisonment.

. . . .

*Federal Court Rules*, 1998, SOR/98-106

**236.** . . .

(2) Subject to subsection (3), a defendant may examine a plaintiff at any time after the statement of claim is filed.

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

**124.** (1) L'agent qui croit, pour des motifs raisonnables, à une infraction à la présente loi ou à ses règlements du fait de marchandises ou de moyens de transport peut, si on ne les trouve pas ou si leur saisie est problématique, réclamer par avis écrit au contrevenant :

- a) soit le paiement du montant déterminé conformément au paragraphe (2) ou (3), selon le cas;
- b) soit le paiement du montant inférieur ordonné par le ministre.

. . . .

**135.** (1) Toute personne qui a demandé que soit rendue une décision en vertu de l'article 131 peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la communication de cette décision, en appeler par voie d'action devant la Cour fédérale, à titre de demandeur, le ministre étant le défendeur.

(2) La *Loi sur la Cour fédérale* et les *Règles de la Cour fédérale* applicables aux actions ordinaires s'appliquent aux actions intentées en vertu du paragraphe (1), sous réserve des adaptations occasionnées par les règles particulières à ces actions.

**160.** Toute personne qui contrevient à l'article 12, 13, 15 ou 16, au paragraphe 20(1), à l'article 31 ou 40, au paragraphe 43(2), 95(1) ou (3), 103(3) ou 107(1) ou à l'article 153, 155 ou 156 ou commet l'infraction prévue à l'article 159 ou 159.1, encourt, sur déclaration de culpabilité :

- a) par procédure sommaire, une amende maximale de cinquante mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;
- b) par mise en accusation, une amende maximale de cinq cent mille dollars et un emprisonnement maximal de cinq ans, ou l'une de ces peines.

. . . .

*Règles de la Cour fédérale* (1998), DORS/98-106

**236.** . . .

(2) Sous réserve du paragraphe (3), un défendeur peut interroger le demandeur à tout moment après le dépôt de la déclaration.

IV

Issue

The issue in this case is whether Rule 236(2) of the *FCR* violates s. 11(c) of the *Charter* by requiring a plaintiff in an action under s. 135 of the *CA* to submit to an examination for discovery.

IV

Question en litige

Il s'agit de déterminer en l'espèce si la règle 236(2) des *RCF* viole l'al. 11c) de la *Charte* dans la mesure où elle oblige un demandeur dans une action fondée sur l'art. 135 de la *LD* à subir un interrogatoire préalable.

17

V

Analysis

A. *Is the Appellant a "Person Charged With an Offence" Within the Meaning of Section 11 of the Charter?*

Section 11(c) of the *Charter* reads as follows:

11. Any person charged with an offence has the right

. . .

(c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;

11. Tout inculpé a le droit :

. . .

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

In *Wigglesworth, supra*, at p. 554, Wilson J., writing for the majority, interpreted the expression "person charged with an offence" to limit its application to "public offences involving punitive sanctions, i.e., criminal, quasi-criminal and regulatory offences". She stated that a matter falls within s. 11 of the *Charter* where, first, by its very nature it is a criminal proceeding or, second, a conviction in respect of the offence may lead to a true penal consequence (*Wigglesworth*, at p. 559).

Section 124 of the *CA* must therefore be considered in light of these two tests.

V

Analyse

A. *L'appelant est-il un « inculpé » au sens de l'art. 11 de la Charte?*

L'alinéa 11c) de la *Charte* dispose :

11. Tout inculpé a le droit :

. . .

c) de ne pas être contraint de témoigner contre lui-même dans toute poursuite intentée contre lui pour l'infraction qu'on lui reproche;

11. Any person charged with an offence has the right

. . .

(c) not to be compelled to be a witness in proceedings against that person in respect of the offence;

Dans l'arrêt *Wigglesworth*, précité, p. 554, la juge Wilson, écrivant au nom des juges majoritaires, a interprété la notion d'« inculpé » de façon à en limiter l'application aux « infractions publiques comportant des sanctions punitives, c.-à-d. des infractions criminelles, quasi criminelles et de nature réglementaire ». Elle a précisé qu'une affaire relève de l'art. 11 de la *Charte* lorsque, premièrement, de par sa nature même, il s'agit d'une procédure criminelle ou, deuxièmement, une déclaration de culpabilité relativement à l'infraction est susceptible d'entraîner une véritable conséquence pénale (*Wigglesworth*, p. 559).

18

19

Il y a donc lieu d'examiner, en fonction de ces deux critères, l'art. 124 de la *LD*.

20

(1) Does Section 124 of the CA Provide for a Penal Proceeding?(1) L'article 124 de la LD prescrit-il une procédure de nature pénale?

21 When a matter is of a public nature, intended to promote public order and welfare within a public sphere of activity, it falls, by its very nature, within s. 11 of the *Charter*. This is clearly true of federal prosecutions under the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, and of prosecutions of quasi-criminal offences under provincial legislation.

Lorsqu'une affaire est de nature publique et vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, alors, de par sa nature même, elle relève de l'art. 11 de la *Charte*. Manifestement, il en est ainsi des poursuites fédérales régies par le *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, et de celles pour les infractions quasi criminelles créées par les lois provinciales.

22 By contrast, proceedings of an administrative — private, internal or disciplinary — nature instituted for the protection of the public in accordance with the policy of a statute are not penal in nature (*Wigglesworth, supra*, at p. 560).

Par contre, les procédures de nature administrative — privées, internes ou disciplinaires — engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas de nature pénale (*Wigglesworth, précité*, p. 560).

23 A distinction must therefore be drawn between penal proceedings on the one hand and administrative proceedings on the other. Only penal proceedings attract the application of s. 11 of the *Charter*.

Il convient donc de distinguer, d'une part, les procédures pénales et, d'autre part, les procédures administratives. Seules les procédures pénales entraînent l'application de l'art. 11 de la *Charte*.

24 To determine the nature of the proceeding, the case law must be reviewed in light of the following criteria: (1) the objectives of the *CA* and of s. 124 thereof; (2) the purpose of the sanction; and (3) the process leading to imposition of the sanction.

Pour déterminer la nature de la procédure, un examen de la jurisprudence sous l'éclairage des critères suivants s'impose : (1) les objectifs de la *LD* et de son art. 124; (2) le but visé par la sanction; (3) le processus menant à la sanction.

(i) *Objectives of the CA and of Section 124*(i) *Les objectifs de la LD et de son art. 124*

25 The objectives of the *CA* are to regulate, oversee and control cross-border movements of people and goods. As Dickson C.J. stated in *R. v. Simmons*, [1988] 2 S.C.R. 495, at p. 528: "It is commonly accepted that sovereign states have the right to control both who and what enters their boundaries. For the general welfare of the nation the state is expected to perform this role." To this end, the *CA* provides for the collection of duties and taxes on imported goods.

La *LD* a pour objectifs de régir, d'encadrer et de contrôler la circulation transfrontalière des personnes et des marchandises. En effet, comme l'a indiqué le juge en chef Dickson dans l'arrêt *R. c. Simmons*, [1988] 2 R.C.S. 495, p. 528 : « Il est communément reconnu que les États souverains ont le droit de contrôler à la fois les personnes et les effets qui entrent dans leur territoire. On s'attend à ce que l'État joue ce rôle pour le bien-être général de la nation. » La *LD* prévoit à cette fin la perception de droits et de taxes sur les marchandises importées.

26 The attainment of these objectives depends on the effectiveness of the voluntary or self-reporting system provided for in the *CA*. To enforce the *CA*,

La réalisation de ces objectifs dépend de l'efficacité du système d'autodéclaration ou de déclaration volontaire prévu par la *LD*. Pour assurer le respect

Parliament has implemented civil and penal mechanisms.

The civil mechanisms include the seizure as forfeiture of goods and conveyances (s. 110 of the *CA*), the demand by written notice or “ascertained forfeiture” (ss. 124 to 126 of the *CA*), and the imposition of administrative penalties (ss. 109.1 to 109.5 of the *CA*). The penal mechanisms, properly so called, are provided for in ss. 160 and 161 of the *CA*.

The offence imputed to the appellant, that he made false statements (ss. 95 and 153(a) and (c) of the *CA*), may give rise to a notice demanding payment (s. 124 of the *CA*), to criminal prosecution by way of summary conviction or indictment (s. 160 of the *CA*), or to both a demand for payment and criminal prosecution. On this basis, the appellant argues that a distinction as regards the nature of the imputed offence cannot be drawn based solely on the respondent’s choice of proceeding (civil or penal). Thus, since the offence may have penal consequences, it must be considered penal in nature.

This argument must be rejected.

As stated by McLachlin J. (as she then was) in *R. v. Shubley*, [1990] 1 S.C.R. 3, at pp. 18-19: “The question of whether proceedings are criminal in nature is concerned not with the nature of the act which gave rise to the proceedings, but the nature of the proceedings themselves” (emphasis added).

In the case at bar, the fact that the false statements could result in criminal prosecution does not in itself mean that a notice of ascertained forfeiture can properly be characterized as a penal proceeding. The fact that a single violation can give rise to both a notice of ascertained forfeiture and a criminal prosecution is irrelevant. The appropriate test is the nature of the proceedings, not the nature of the act.

Cameron J.A. of the Saskatchewan Court of Appeal stated the following (quoted with approval in *Wigglesworth*, *supra*, at p. 566):

de la *LD*, le législateur a mis en place des mécanismes civils et pénaux.

Les mécanismes civils comprennent la saisie à titre de confiscation de marchandises et de moyens de transport (art. 110 de la *LD*), la réclamation par avis écrit ou « confiscation compensatoire » (art. 124 à 126 de la *LD*) et l’infliction de pénalités administratives (art. 109.1 à 109.5 de la *LD*). Pour leur part, les mécanismes pénaux, proprement dits, sont prévus aux art. 160 et 161 de la *LD*.

L’infraction reprochée à l’appelant, celle d’avoir fait de fausses déclarations (art. 95 et al. 153a) et c) de la *LD*), peut donner lieu à un avis de réclamation (art. 124 de la *LD*) ou à une poursuite criminelle par voie sommaire ou par voie de mise en accusation (art. 160 de la *LD*), ou encore, à une réclamation et à une poursuite criminelle. Fort de ce fait, l’appelant soutient qu’on ne peut distinguer la nature de l’infraction reprochée uniquement en raison du choix du mode de poursuite (civil ou pénal) de l’intimé. Ainsi, du fait qu’elle peut entraîner des conséquences pénales, l’infraction doit être considérée comme étant de nature pénale.

Cet argument doit être rejeté.

Comme l’indique la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans l’arrêt *R. c. Shubley*, [1990] 1 R.C.S. 3, p. 18-19 : « La détermination du caractère criminel des procédures dépend non pas de la nature de l’acte qui est à l’origine de ces procédures, mais de la nature des procédures elles-mêmes » (je souligne).

Dans la présente affaire, le risque que les fausses déclarations entraînent des poursuites criminelles ne permet pas, en soi, de qualifier de recours pénal le mécanisme d’avis de confiscation compensatoire. La possibilité que la même infraction donne lieu à la fois à un avis de confiscation compensatoire et à une poursuite criminelle n’est pas pertinente. Le critère approprié est celui de la nature des procédures et non celui de la nature de l’acte.

En effet, comme l’a indiqué le juge Cameron de la Cour d’appel de la Saskatchewan (cité avec approbation dans l’arrêt *Wigglesworth*, précité, p. 566) :

27

28

29

30

31

32

A single act may have more than one aspect, and it may give rise to more than one legal consequence. It may, if it constitutes a breach of the duty a person owes to society, amount to a crime, for which the actor must answer to the public. At the same time, the act may, if it involves injury and a breach of one's duty to another, constitute a private cause of action for damages for which the actor must answer to the person he injured. And that same act may have still another aspect to it: it may also involve a breach of the duties of one's office or calling, in which event the actor must account to his professional peers.

(*R. v. Wigglesworth* (1984), 31 Sask. R. 153, at para. 11)

(ii) *Purpose of the Notice of Ascertained Forfeiture*

33 In principle, ascertained forfeiture is a civil collection mechanism. It is used where it would be difficult or even impossible to seize goods in respect of which a customs officer believes on reasonable grounds that an offence has been committed. In such cases, rather than seizing the goods as forfeit (an *in rem* proceeding), the officer may demand payment of an amount of money that is determined according to the value of the goods in question.

34 In the instant case, the appellant submits that the purpose of ascertained forfeiture, like that of a criminal prosecution, is to punish the offender in order to produce a deterrent effect and redress a wrong done to society.

35 This argument must fail for three reasons.

36 First, the purpose of a forfeiture mechanism is to ensure compliance with the *CA* by giving customs officers a timely and effective means of enforcing it. This mechanism is not designed to punish the offender. If the offender were not the actual owner of the seized property, he or she would not, in principle, be punished by the forfeiture thereof.

37 A notice of ascertained forfeiture is served only where the property cannot be seized because, for example, it has already been exported. Only then

[TRANSLATION] Il est possible qu'un acte unique comporte plus d'un aspect et entraîne plus d'une conséquence juridique. S'il constitue un manquement à une obligation envers la société, il peut équivaloir à un crime dont l'auteur est responsable envers le public. S'il y a eu blessure et manquement à une obligation envers autrui, le même acte peut donner lieu à une action en dommages-intérêts intentée par la personne à qui l'auteur de l'acte a causé un préjudice. Le même acte peut comporter un autre aspect, c'est-à-dire le manquement aux obligations découlant de l'exercice d'une fonction ou d'une profession, auquel cas l'auteur doit s'expliquer devant ses pairs.

(*R. c. Wigglesworth* (1984), 31 Sask. R. 153, par. 11)

(ii) *Le but visé par l'avis de confiscation compensatoire*

En principe, la confiscation compensatoire est un mécanisme de recouvrement civil. Elle a lieu lorsqu'il est difficile ou impossible de saisir les marchandises à l'égard desquelles un agent des douanes a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction a été commise. Le cas échéant, l'agent peut réclamer, en lieu et place de la saisie à titre de confiscation (une procédure *in rem*), le paiement d'une somme d'argent dont le montant est établi en fonction de la valeur des marchandises en question.

En l'espèce, l'appelant soutient que le but de la confiscation compensatoire, tout comme celui de la poursuite criminelle, est de punir le contrevenant afin de produire un effet dissuasif et de réparer un tort causé à la société.

Cet argument échoue, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, le but des mécanismes de confiscation est d'assurer le respect de la *LD* en dotant les agents des douanes de moyens rapides et efficaces d'en assurer l'application. Ce mécanisme n'a pas pour objet de punir le contrevenant. En effet, si le contrevenant n'était pas lui-même propriétaire des biens saisis, il ne serait pas, en principe, puni par leur confiscation.

L'avis de confiscation compensatoire n'est signifié que dans les cas où les biens ne peuvent pas être saisis, par exemple, lorsqu'ils ont déjà été exportés.

is the offender, who is not necessarily the owner of the property, directly exposed to civil consequences. Thus, although ascertained forfeiture may in some cases have the effect of “punishing” the offender, that is not its purpose.

Second, it is true that ascertained forfeiture is intended to produce a deterrent effect. This is completely understandable in a self-reporting system. Fraud must be discouraged, and offences punished severely, for the system to be viable. However, actions in civil liability and disciplinary proceedings, which are also aimed at deterring potential offenders, nevertheless do not constitute criminal proceedings.

Third, there is nothing that would indicate that the objective of ascertained forfeiture is to redress a wrong done to society. For example, s. 124 of the *CA* does not in any way take into account the principles of criminal liability or sentencing. I will address this point in greater detail in the next section.

(iii) *The Ascertained Forfeiture Process*

Ascertained forfeiture involves a four-step administrative process.

First, under s. 124 of the *CA*, a customs officer must have reasonable grounds to believe that a provision of the *CA* has been contravened. Once this precondition has been met, and once it has been established that it would be difficult to seize the goods and conveyances related to the customs offence, the officer may demand that the offender pay an amount of money equal to the value of the goods.

Second, the person to whom a notice of ascertained forfeiture applies has 90 days to ask the Minister to review the customs officer’s decision (s. 129(1)(d) of the *CA*). The Minister then serves notice of the reasons in support of the imposed sanction (s. 130(1) of the *CA*). Within 30 days after notice of the reasons is served, the alleged offender may make submissions and give evidence,

Ce n’est qu’à ce moment que le contrevenant, qui n’est pas nécessairement le propriétaire des biens, s’expose directement à des conséquences civiles. Ainsi, bien que la confiscation compensatoire puisse parfois avoir pour effet de punir en quelque sorte le contrevenant, tel n’est pas son objet.

Deuxièmement, il est exact d’affirmer que la confiscation compensatoire vise à produire un effet dissuasif. Cela est tout à fait compréhensible dans un système d’autodéclaration. La fraude doit être découragée et les infractions sévèrement punies pour assurer la viabilité du régime. Toutefois, les poursuites en responsabilité civile et les instances disciplinaires visent aussi à dissuader d’éventuels contrevenants. Elles ne constituent pas pour autant des procédures criminelles.

Troisièmement, rien n’indique que la confiscation compensatoire a pour objet de réparer un tort causé à la société. En effet, à titre d’exemple, l’art. 124 de la *LD* ne tient aucunement compte des principes de responsabilité pénale et des principes de détermination de la peine. Je traiterai davantage de ce dernier point dans la prochaine section.

(iii) *Le processus de confiscation compensatoire*

Le processus administratif de confiscation compensatoire comporte quatre étapes.

En premier lieu, en vertu de l’art. 124 de la *LD*, l’agent des douanes doit avoir des motifs raisonnables de croire qu’une infraction à la *LD* a été commise. Cette condition préliminaire remplie, et après avoir constaté la difficulté de saisir les marchandises et les moyens de transport liés à l’infraction douanière, l’agent peut exiger du contrevenant un montant égal à la valeur de ces biens.

En deuxième lieu, la personne visée par un avis de confiscation compensatoire peut, dans un délai de 90 jours, demander au ministre de réviser la décision de l’agent des douanes (al. 129(1)d) de la *LD*). Le ministre communique alors les motifs qui appuient la sanction appliquée (par. 130(1) de la *LD*). Dans les 30 jours suivant la communication des motifs, le présumé contrevenant peut faire valoir ses

38

39

40

41

42

in writing, to the Minister (ss. 130(2) and 130(3) of the *CA*).

43 Third, the Minister decides whether the ascertained forfeiture is valid (s. 131 of the *CA*). This decision “is not subject to review or to be . . . otherwise dealt with except to the extent and in the manner provided by subsection 135(1)” (s. 131(3) of the *CA*).

44 Fourth, and finally, the person who requested the Minister’s decision may, within 90 days after being notified of the decision, appeal by way of an action in the Federal Court (s. 135(1) of the *CA*).

45 This process thus has little in common with penal proceedings. No one is charged in the context of an ascertained forfeiture. No information is laid against anyone. No one is arrested. No one is summoned to appear before a court of criminal jurisdiction. No criminal record will result from the proceedings. At worst, once the administrative proceeding is complete and all appeals are exhausted, if the notice of ascertained forfeiture is upheld and the person liable to pay still refuses to do so, he or she risks being forced to pay by way of a civil action.

(iv) *Case Law*

46 Section 124 of the *CA* has not yet been interpreted by the courts. It will therefore be necessary to review similar cases in tax and customs matters to characterize the sanction provided for in this provision.

47 First of all, in *Canada v. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 F.C. 131 (C.A.), the Minister of National Revenue instituted proceedings against the Amway corporation under s. 180(2) of the former *Customs Act*, R.S.C. 1970, c. C-40. That provision, like s. 124 of the current Act, authorized the Minister to demand payment of an amount equal to the value of the exported property where the Act had been contravened.

48 In that case too, the Minister wanted to examine the offender for discovery. The Federal Court of Appeal refused to authorize this, because the action to collect a fine in a civil proceeding constituted a

prétentions et présenter sa preuve, par écrit, au ministre (par. 130(2) et (3) de la *LD*).

En troisième lieu, le ministre rend sa décision sur la validité de la confiscation compensatoire (art. 131 de la *LD*). Cette décision « n’est susceptible d’appel [. . .] ou de toute autre forme d’intervention que dans la mesure et selon les modalités prévues au paragraphe 135(1) » (par. 131(3) de la *LD*).

Enfin, en quatrième lieu, dans un délai de 90 jours suivant la communication de la décision du ministre, la personne qui l’a demandée peut porter l’affaire en appel, par voie d’action, devant la Cour fédérale (par. 135(1) de la *LD*).

Ce processus a donc peu en commun avec la procédure pénale. En effet, la confiscation compensatoire n’inculpe personne. Aucune dénonciation n’est déposée contre qui que ce soit. Personne n’est arrêté. Personne n’est sommé de comparaître devant une cour de juridiction pénale. Aucun casier judiciaire n’en résulte. Au pire des cas, une fois la procédure administrative et les appels épuisés, si l’avis de confiscation compensatoire est maintenu et que la personne redevable refuse toujours de payer, cette dernière risque d’être contrainte civilement de le faire.

(iv) *La jurisprudence*

L’article 124 de la *LD* n’a pas encore fait l’objet d’une interprétation judiciaire. Il convient donc d’examiner la jurisprudence connexe en matières fiscale et douanière pour qualifier la sanction prévue par cette disposition.

D’abord, dans l’affaire *Canada c. Amway of Canada Ltd.*, [1987] 2 C.F. 131 (C.A.), le ministre du Revenu national a poursuivi la compagnie Amway en vertu du par. 180(2) de l’ancienne *Loi sur les douanes*, S.R.C. 1970, ch. C-40. Cette disposition, tout comme l’art. 124 actuel, lui permettait d’exiger un montant égal à la valeur des biens exportés lorsqu’une infraction à la loi était commise.

Dans cette affaire, le ministre souhaitait également interroger au préalable le contrevenant. La Cour d’appel fédérale lui a refusé cette permission au motif que l’action en recouvrement d’une

penal action in which the defendant was a person charged with an offence. Consequently, Amway had the status of a “person charged with an offence” and was protected by s. 11(c) of the *Charter*.

The decision was appealed to this Court, which reversed the decision of the Federal Court of Appeal on another ground. The Court ruled that a corporation cannot as such be a witness and therefore does not come within s. 11(c) of the *Charter*. On the nature of proceedings under s. 180(2) of the former *CA*, Sopinka J., writing for the Court, said he was prepared to assume, “without deciding”, that the proceedings in question were such that Amway had the status of a “person charged with an offence” (*R. v. Amway Corp.*, [1989] 1 S.C.R. 21, at p. 37).

Accordingly, the appellant cannot rely on *Amway* in support of the conclusion that s. 124 of the current *CA* is penal in nature. First, s. 180(2) of the former *CA* dealt in a single provision with the Minister’s authority to require payment of a fine equal to the value of the unlawfully imported property and with the penal consequence of such an offence, that is, summary prosecution or prosecution on indictment.

Civil and penal remedies were in a way intermingled in a single subsection. This inevitably gave the civil sanction a penal dimension. Unlike its predecessor, the new *CA* draws a clear distinction between seizure as forfeit (s. 124) and penal sanctions (s. 160). Moreover, in the case at bar, no criminal proceedings have been brought against the appellant.

Next, the sanction provided for in s. 180(2) of the former *CA* was explicitly characterized as a “fine”. This term is more closely associated with the terminology used in penal matters. Section 124 of the current *CA* instead uses the more neutral expression “amount of money”.

Finally, the remarks of Sopinka J. in *Amway* must not be taken out of context. Given his conclusion that a corporation cannot be a witness, his comments on

amende, dans le cadre d’une instance civile, constituait une action de nature pénale dans laquelle le défendeur était une personne accusée d’une infraction. Par conséquent, Amway bénéficiait du statut d’« inculpé » et de la protection de l’al. 11c) de la *Charte*.

Cette décision a fait l’objet d’un appel devant notre Cour, qui a infirmé pour un autre motif l’arrêt de la Cour d’appel fédérale. La Cour a décidé qu’en soi une société ne peut pas être un témoin et n’est donc pas visée par l’al. 11c) de la *Charte*. Au sujet de la nature des procédures fondées sur le par. 180(2) de l’ancienne *LD*, le juge Sopinka, écrivant au nom de la Cour, s’est dit prêt à tenir pour acquis, « sans toutefois le décider », que la nature de la poursuite en question était telle qu’Amway bénéficiait du statut d’« inculpé » (*R. c. Amway Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 21, p. 37).

C’est donc à tort que l’appellant s’appuie sur l’arrêt *Amway* pour soutenir la conclusion que l’art. 124 de la *LD* actuelle est de nature pénale. D’abord, le par. 180(2) de l’ancienne *LD* traitait, dans une seule et même disposition, du pouvoir du ministre d’exiger une amende égale à la valeur des biens illégalement importés ainsi que la conséquence pénale d’une telle infraction, c’est-à-dire une poursuite par voie sommaire ou par voie de mise en accusation.

Les recours civils et pénaux se confondaient en quelque sorte à l’intérieur d’un même paragraphe. Cela avait inévitablement pour effet de conférer à la sanction civile une dimension pénale. Contrairement à son prédécesseur, la nouvelle *LD* distingue nettement la saisie compensatoire (art. 124) des sanctions pénales (art. 160). De plus, en l’espèce, l’appellant n’a fait l’objet d’aucune poursuite criminelle.

Ensuite, la sanction prévue au par. 180(2) de l’ancienne *LD* était explicitement qualifiée d’« amende ». Ce terme s’apparente davantage à la terminologie employée en matière pénale. L’article 124 de la *LD* actuelle utilise plutôt le terme « montant » qui, en soi, est plus neutre.

Enfin, les propos du juge Sopinka dans l’arrêt *Amway* doivent s’interpréter dans leur contexte. En effet, vu sa conclusion qu’une société ne pouvait pas

49

50

51

52

53

the nature of the sanction imposed on Amway are necessarily restricted in scope.

54 A number of judgments in tax matters support the conclusion that an administrative sanction is not penal in nature: see, *inter alia*, *R. v. Yes Holdings Ltd.* (1987), 48 D.L.R. (4th) 642 (Alta. C.A.); *R. v. Luchuk* (1987), 18 B.C.L.R. (2d) 301 (C.A.); *Lavers v. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 307 (C.A.). In *Time Data Recorder International Ltd. v. Canada (Minister of National Revenue)*, [1997] F.C.J. No. 475 (QL) (C.A.), at para. 12, Pratte J.A. correctly summarized the Canadian case law on the subject as follows: “It is common ground that seizures and forfeitures under the Customs Act are not criminal but civil proceedings and penalties.”

55 The case law of the United States Supreme Court has for quite some time been to the same effect. According to Brandeis J. in *Helvering v. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938), at p. 400, the forfeiture of goods or their value and any other monetary sanctions provided for under tax legislation are civil in nature, regardless of their severity:

Forfeiture of goods or their value and the payment of fixed or variable sums of money are other sanctions which have been recognized as enforceable by civil proceedings since the original revenue law of 1789. . . . In spite of their comparative severity, such sanctions have been upheld against the contention that they are essentially criminal and subject to the procedural rules governing criminal prosecutions.

56 For these reasons, I find that the notice of ascertained forfeiture is not penal in nature, but is rather an administrative measure intended to provide a timely and effective means of enforcing the CA.

(2) Does the Written Notice Demanding Payment Under Section 124 of the CA Constitute a True Penal Consequence?

57 In *Wigglesworth*, *supra*, at p. 561, Wilson J. wrote that “a true penal consequence which would attract the application of s. 11 [of the *Charter*] is

être un témoin, ses commentaires sur la nature de la sanction infligée à Amway ont forcément une portée restreinte.

Nombre de jugements rendus en matière fiscale étayaient la conclusion qu’une sanction administrative n’est pas de nature pénale : voir, par exemple, *R. c. Yes Holdings Ltd.* (1987), 48 D.L.R. (4th) 642 (C.A. Alb.); *R. c. Luchuk* (1987), 18 B.C.L.R. (2d) 301 (C.A.); *Lavers c. British Columbia (Minister of Finance)* (1989), 41 B.C.L.R. (2d) 307 (C.A.). Dans l’arrêt *Time Data Recorder International Ltd. c. Canada (Ministre du Revenu national)*, [1997] A.C.F. n° 475 (QL) (C.A.), par. 12, le juge Pratte résume bien la jurisprudence canadienne à ce sujet : « Il est constant que les saisies et confiscations opérées sous le régime de la Loi sur les douanes ne sont pas de nature pénale, mais civile. »

La jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis va dans le même sens, et ce, depuis fort longtemps. Il ressort de l’opinion du juge Brandeis, dans l’arrêt *Helvering c. Mitchell*, 303 U.S. 391 (1938), p. 400, que la confiscation de biens ou de leur valeur ainsi que les autres sanctions financières prévues par les lois fiscales sont de nature civile, et ce, malgré leur sévérité :

[TRADUCTION] La confiscation de biens ou de leur valeur et le paiement de sommes fixes ou variables sont d’autres sanctions reconnues, depuis la première loi fiscale de 1789, comme des sanctions dont l’exécution relève de la procédure civile. [ . . . ] Malgré leur sévérité relative, ces sanctions ont résisté à l’argument voulant qu’elles soient essentiellement de nature criminelle et assujetties aux règles de procédure applicables aux poursuites criminelles.

Pour tous ces motifs, j’estime que l’avis de confiscation compensatoire est non pas un mécanisme de nature pénale, mais plutôt une mesure administrative visant à assurer le respect de la LD de façon rapide et efficace.

(2) La réclamation par avis écrit prévue à l’art. 124 de la LD constitue-t-elle une véritable conséquence pénale?

Dans l’arrêt *Wigglesworth*, précité, p. 561, la juge Wilson a écrit : « une véritable conséquence pénale qui entraînerait l’application de l’art. 11 [de

imprisonment or a fine which by its magnitude would appear to be imposed for the purpose of redressing the wrong done to society at large rather than to the maintenance of internal discipline within the limited sphere of activity”. In her view, in the rare cases where the two tests conflict, the “by nature” test must give way to the “true penal consequence” test (*Wigglesworth, supra*, at p. 561).

*Wigglesworth* is one example of this sort of unusual situation. In that case, the Court held that proceedings before the Royal Canadian Mounted Police Service Court failed the “by nature” test. However, since the accused was liable to imprisonment for a term of one year, he faced a true penal consequence.

In the case at bar, the appellant, unlike Mr. *Wigglesworth*, does not face imprisonment should he be found to have contravened the *CA*.

It remains to be determined whether the payment of \$315,458 demanded pursuant to s. 124 of the *CA* constitutes a fine that, by its magnitude, is imposed for the purpose of redressing a wrong done to society at large, as opposed to the purpose of maintaining the effectiveness of customs requirements.

(i) *Magnitude of the Fine*

The appellant’s main argument in this regard is based on the magnitude of the amount claimed. He contends that \$315,458 is six times greater than the maximum fine that could be imposed on him upon summary conviction under s. 160(a) of the *CA* and that it accordingly constitutes a true penal consequence.

This argument is based on a false premise. There can be no doubt that the amount of \$315,458 demanded from the appellant is greater than the sanction he would face in a summary conviction prosecution. However, if the appellant had been proceeded against by way of indictment, the maximum fine would have been \$500,000 (s. 160(b) of the *CA*). In either case, moreover, the fine does not

la *Charte*] est l’emprisonnement ou une amende qui par son importance semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l’intérieur d’une sphère d’activité limitée ». Selon la juge Wilson, dans les rares cas où il y a conflit entre les deux critères, le critère de la « nature même » doit céder le pas à celui de la « véritable conséquence pénale » (*Wigglesworth, précité*, p. 561-562).

L’arrêt *Wigglesworth* nous fournit un exemple de ce type de situation inusitée. En effet, dans cette affaire, la Cour a jugé que les procédures engagées devant le tribunal du service de la Gendarmerie royale du Canada ne satisfaisaient pas au critère de la « nature même ». Néanmoins, vu qu’il était possible d’un an d’emprisonnement, l’accusé était tout de même exposé à une véritable conséquence pénale.

Dans le cas présent, contrairement à celui de M. *Wigglesworth*, l’appelant ne risque pas d’être emprisonné s’il s’avère qu’il a effectivement contrevenu à la *LD*.

Reste donc la question de savoir si le paiement de 315 458 \$ exigé en vertu de l’art. 124 de la *LD* constitue une amende qui, par son importance, est infligée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que dans celui de maintenir l’efficacité des exigences douanières.

(i) *L’importance de l’amende*

L’argument principal de l’appelant à cet égard est fondé sur l’importance du montant réclamé. En effet, il soutient que la somme de 315 458 \$ est six fois plus élevée que l’amende maximale qui pourrait lui être infligée à l’issue d’une poursuite sommaire fondée sur l’al. 160(a) de la *LD*. Il s’agirait donc d’une véritable conséquence pénale.

Cet argument repose sur une fausse prémisse. Il est certes vrai que la somme de 315 458 \$ réclamée à l’appelant est supérieure à la sanction à laquelle l’exposerait une poursuite par voie sommaire. Toutefois, si l’appelant était poursuivi par voie de mise en accusation, l’amende maximale serait de 500 000 \$ (al. 160(b) de la *LD*). Qui plus est, dans un cas comme dans l’autre, l’amende ne remplace pas la

58

59

60

61

62

replace the ascertained forfeiture. These are two distinct consequences that are completely independent of each other. One of them, the fine, is clearly penal in nature and thus takes into account the relevant factors and principles governing sentencing; the other, being civil in nature and purely economic, is instead arrived at by a simple mathematical calculation.

63 In addition, forfeiture is an *in rem* proceeding in which the subject is the thing itself. In such a proceeding, the guilt or innocence of the owner of the forfeited property is irrelevant. The notice of ascertained forfeiture, the amount of which is established based on the estimated value of the property, is the necessary counterpart of this *in rem* proceeding. If the property is subsequently seized, the notice will be immediately cancelled (s. 125 of the *CA*).

(ii) *Redressing a Wrong Done to Society*

64 Unlike a criminal conviction, the demand by written notice stigmatizes no one.

65 As has just been seen, the principles of criminal liability and sentencing are totally irrelevant when fixing the amount to be demanded. Such a notice does not result in a criminal record for either the offender or the owner of the property. Its purpose is neither to punish the offender nor to elicit societal condemnation. In short, the notice of ascertained forfeiture has neither the appearance nor the distinctive characteristics of a sanction intended to “redress a wrong done to society”.

66 To sum up, the notice of ascertained forfeiture does not lead to true penal consequences for the appellant. He cannot be characterized as a “person charged with an offence” within the meaning of s. 11(c) of the *Charter* and therefore cannot benefit from its protection in this case.

B. *Is the Appellant Compelled to Be a Witness in Proceedings Against Him in Respect of an Offence With Which He Is Charged, Contrary to Section 11(c) of the Charter?*

67 As the appellant is not a “person charged with an offence” within the meaning of s. 11 of the *Charter*, there is in principle no need to consider the scope of

confiscation compensatoire : il s’agit de deux conséquences distinctes dont l’une ne dépend aucunement de l’autre. L’une, l’amende, est manifestement pénale et tient donc compte des facteurs et des principes pertinents en matière de détermination de la peine; l’autre, de nature civile et purement économique, est plutôt déterminée par un simple calcul mathématique.

En outre, la confiscation est une procédure *in rem* qui vise la « chose elle-même ». Une telle procédure n’a rien à voir avec la culpabilité ou l’innocence du propriétaire des biens confisqués. L’avis de confiscation compensatoire, dont le montant est établi en fonction de la valeur estimée de ces biens, est le pendant nécessaire de cette procédure *in rem*. De plus, si les biens sont par la suite saisis, l’avis sera dès lors annulé (art. 125 de la *LD*).

(ii) *La réparation d’un tort causé à la société*

Contrairement à une condamnation criminelle, la réclamation par avis écrit ne stigmatise personne.

Comme nous venons de le voir, les principes de responsabilité pénale et de détermination de la peine n’entrent nullement en jeu pour fixer le montant réclamé. Un tel avis ne crée aucun casier judiciaire ni pour le contrevenant, ni pour le propriétaire des biens. Il n’a pas pour but de punir le contrevenant ou de susciter la réprobation sociale. Bref, l’avis de confiscation compensatoire n’a ni l’apparence ni les caractéristiques distinctives de la « réparation d’un tort causé à la société ».

Somme toute, l’avis de confiscation compensatoire n’entraîne pas de véritables conséquences pénales pour l’appelant. Ce dernier ne peut pas être qualifié d’« inculpé » au sens de l’al. 11c) de la *Charte* et ne peut donc pas bénéficier de la protection en l’espèce.

B. *L’appelant est-il contraint de témoigner contre lui-même dans une poursuite intentée contre lui pour une infraction qu’on lui reproche, en contravention de l’al. 11c) de la Charte?*

L’appelant n’étant pas un « inculpé » au sens de l’art. 11 de la *Charte*, il ne serait pas nécessaire, en principe, de se pencher sur la portée de l’al. 11c). Il

s. 11(c). Nevertheless, it seems appropriate to do so, since the Federal Court of Appeal's interpretation of this provision would unduly restrict its purpose.

Three conditions must be met for a person charged with an offence to benefit from the protection against self-incrimination under s. 11(c) of the *Charter*: (1) the person must be compelled to be a witness (2) in proceedings against that person (3) in respect of the offence.

In this regard, the key passage from the Federal Court of Appeal's decision reads as follows (at para. 10):

In this case, the appellant is a plaintiff in an action in which, as section 135 requires, the Minister is the defendant. He is not a person charged with an offence in this proceeding. Nor is he being prosecuted or sued. In fact, he is the prosecutor in the civil law sense of the word. The proceeding he has initiated himself cannot result in any conviction, fine or penal consequence in the criminal or penal sense of the word, making him a person charged with an offence under the *Charter's* paragraph 11(c). The decision to carry out an ascertained forfeiture is already made and upheld by the Minister. The proceeding brought by the appellant to challenge the Minister's decision is, when all is said and done, a proceeding to have the respondent's claim and the action to collect this claim, the ascertained forfeiture, vacated.

The first condition presents no difficulties. It seems obvious that examining someone for discovery amounts to compelling that person to be a witness in proceedings against him or her. Rule 288 of the *FCR* provides that any part of an examination for discovery of an adverse party may be introduced into evidence at trial.

As for the other two conditions, the decision of the Federal Court of Appeal, which is essentially based on the wording of the French version of s. 11(c), can be summarized as follows: since the appellant is a plaintiff, there is no *poursuite* (proceeding) against him. Thus, the appellant himself is the *poursuivant* ("prosecutor", or plaintiff) and the proceeding was not brought in respect of the offence with which the appellant is charged, as the respondent had already made a decision. The purpose of the proceeding is, rather, to have the appellant's debt to the respondent cancelled.

convient néanmoins de le faire, car l'interprétation de cette disposition par la Cour d'appel fédérale a pour effet d'en restreindre indûment la mission.

Trois conditions doivent être remplies pour qu'un inculpé puisse bénéficier de la protection contre l'auto-incrimination garantie à l'al. 11c) de la *Charte* : (1) il doit être contraint de témoigner contre lui-même, (2) dans une poursuite intentée contre lui, (3) pour l'infraction qu'on lui reproche.

À cet égard, le passage clé de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale se lit comme suit (par. 10) :

En l'instance, l'appelant est un demandeur dans une action où, comme l'exige l'article 135, le ministre est le défendeur. Il n'est pas un inculpé dans cette procédure. Il n'est poursuivi ni civilement, ni pénalement. En fait, il est lui-même le poursuivant au sens civil du terme. La procédure qu'il a entreprise lui-même ne peut déboucher sur aucune condamnation, amende ou conséquence pénale au sens pénal du terme, faisant de lui un inculpé en vertu de l'alinéa 11c) de la *Charte*. La décision de procéder à une confiscation compensatoire est déjà prise et confirmée par le ministre. La procédure intentée par l'appelant pour contester la décision du ministre est, en somme, une procédure pour faire annuler la créance de l'intimé ainsi que la mesure de recouvrement de cette créance que constitue la confiscation compensatoire.

La première condition ne pose aucune difficulté. Il semble évident que le fait d'interroger au préalable une personne revient, en fait, à la contraindre à témoigner contre elle-même. En effet, la règle 288 des *RCF* prévoit que tout extrait des dépositions d'une partie adverse recueillies lors de l'interrogatoire préalable peut être présenté en preuve lors de l'instruction.

En ce qui a trait aux deux autres conditions, la décision de la Cour d'appel fédérale, fondée essentiellement sur le libellé de la version française de l'al. 11c), se résume ainsi : puisque l'appelant est le demandeur, aucune poursuite n'est intentée contre lui. L'appelant est donc lui-même le poursuivant et la poursuite n'est pas engagée pour l'infraction reprochée à l'appelant, la décision de l'intimé ayant déjà été prise. La poursuite vise plutôt à faire annuler la créance de l'intimé contre l'appelant.

68

69

70

71

72 With respect, this interpretation of s. 11(c) of the *Charter* risks being perceived as overly formalistic. I accordingly believe it would be preferable to address this aspect of the appeal as follows.

(1) “Proceedings Against That Person”

73 The purpose of s. 11(c) is to protect a person charged with an offence against self-incrimination. This protection should not depend solely on the terminology associated with the procedure established by Parliament.

74 In the instant case, Parliament decided that an appeal from a decision of the Minister must be made by way of an action in the Federal Court (s. 135 of the *CA*). However, this choice of procedure does not alter the actual relationship between the parties.

75 The *Petit Robert* (1990) defines the word “*poursuite*” as follows: [TRANSLATION] “legal action taken against someone who has violated a law . . .” (p. 1501). In the case at bar, the customs officer, a representative of the state, served a notice of ascertained forfeiture on the appellant. There can therefore be no doubt that the service of the notice of ascertained forfeiture by the customs officer, who had reasonable grounds to believe that a provision of the *CA* had been contravened, constituted a “*poursuite*” against the appellant.

76 From that moment, the appellant was required to follow the path set out by Parliament for contesting the proceeding against him. To this end, he asked the Minister to review the officer’s decision (ss. 129 and 131 of the *CA*) and he subsequently appealed the Minister’s decision to the Federal Court. Thus, although the appellant is designated a “plaintiff”, it is not he who actually initiated the “*poursuite*”. On the contrary, he is simply defending himself in a proceeding against him that was initiated by the respondent.

77 In the English version of s. 11(c) of the *Charter*, the term “*poursuite*” is rendered as “proceedings”. The *Oxford English Dictionary* (2nd ed. 1989) defines “proceeding” as follows, at p. 545: “The instituting or carrying on of an action at law; a

En toute déférence, cette interprétation de l’al. 11c) de la *Charte* risque d’être perçue comme étant trop formaliste. Il m’apparaît donc préférable d’aborder comme suit cet aspect du pourvoi.

(1) « Poursuite intentée contre lui »

L’alinéa 11c) a pour objet de garantir à un inculpé la protection contre l’auto-incrimination. Cette protection ne devrait pas dépendre uniquement de la terminologie découlant de la procédure établie par le législateur.

Dans le cas qui nous occupe, le législateur a décidé que l’appel d’une décision du ministre devait obligatoirement se faire par voie d’action devant la Cour fédérale (art. 135 de la *LD*). Néanmoins, ce moyen procédural n’a pas pour effet de modifier les rapports réels entre les parties.

Le *Petit Robert* (1990) définit ainsi le terme « poursuite » : « [a]cte juridique dirigé contre quelqu’un qui a enfreint une loi . . . » (p. 1501). En l’espèce, l’agent des douanes, un représentant de l’État, a signifié à l’appellant un avis de confiscation compensatoire. Nul doute donc que la signification de l’avis de confiscation compensatoire par l’agent des douanes, qui avait des motifs raisonnables de croire qu’une infraction à la *LD* avait été commise, constituait une « poursuite » contre l’appellant.

De plus, à partir de ce moment, l’appellant était tenu de suivre la voie tracée par le législateur pour contester la poursuite intentée contre lui. Ce faisant, il a demandé au ministre de réviser la décision de l’agent (art. 129 et 131 de la *LD*) et il a par la suite porté la décision du ministre en appel devant la Cour fédérale. Ainsi, bien qu’il porte le titre de « demandeur », l’appellant n’est pas en réalité l’instigateur de la « poursuite ». Au contraire, il ne fait qu’opposer une défense à la poursuite intentée contre lui par l’intimé.

Dans la version anglaise de l’al. 11c) de la *Charte*, le terme « *proceedings* » remplace le terme « poursuite ». « *Proceeding* » signifie, selon l’*Oxford English Dictionary* (2<sup>e</sup> éd. 1989), p. 545 : [TRANSLATION] « L’introduction ou la poursuite

legal action or process; any act done by authority of a court of law; any step taken in a cause by either party” (emphasis added). It should be added that, in ss. 13 and 14 of the *Charter*, the word “proceedings” is rendered as “*procédures*” in the French version. In s. 24(2) of the *Charter*, “proceedings” is rendered as “*instance*”.

This shows that the word “proceedings” has a much broader meaning than “*poursuite*” (see, for example, *Markevich v. Canada*, [2003] 1 S.C.R. 94, 2003 SCC 9, at paras. 23-37), and it applies regardless of whether the individual seeking the protection of s. 11(c) of the *Charter* is a “plaintiff” or a “defendant”.

Thus, although the appellant is designated a “plaintiff” in the Federal Court, it is nonetheless the respondent who initiated the proceeding (*poursuite*, *procédure* or *instance*) against the appellant.

## (2) “In Respect of the Offence”

A literal interpretation of this expression implies that the proceeding must be in respect of the offence with which the appellant is charged. Relying on this assertion, the Federal Court of Appeal stated that the Minister’s decision was a thing of the past and that the purpose of the current proceeding was instead to release the appellant from his debt.

For this expression also, to understand its real meaning, the English and French versions of s. 11(c) of the *Charter* must be read together. The expression “*pour l’infraction qu’on lui reproche*” is rendered in English as “in respect of the offence”. The key element of this provision is the existence of “some link” between the offence and the proceedings (see *Markevich*, *supra*, at para. 26).

Dickson J. (as he then was) stated the following in *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29, at p. 39:

The words “in respect of” are, in my opinion, words of the widest possible scope. They import such meanings

d’une instance; une action en justice ou une procédure judiciaire; tout acte accompli sous l’autorité d’un tribunal; toute mesure prise dans une affaire par l’une des parties » (je souligne). De plus, dans les art. 13 et 14 de la *Charte*, le terme « *proceedings* » est rendu en français par le terme « *procédures* ». Enfin, dans le par. 24(2) de la *Charte*, « *proceedings* » est traduit par « *instance* ».

Tout cela démontre que le terme « *proceedings* » a un sens beaucoup plus large que le terme « *poursuite* » (voir, par exemple, *Markevich c. Canada*, [2003] 1 R.C.S. 94, 2003 CSC 9, par. 23-37) et s’applique sans égard à la qualité de « demandeur » ou de « défendeur » de l’individu recherchant la protection de l’al. 11c) de la *Charte*.

Ainsi, bien que l’appelant soit désigné comme étant le « demandeur » devant la Cour fédérale, il n’en demeure pas moins que c’est l’intimé qui est à l’origine de la « *poursuite* », de la « *procédure* » ou de « *l’instance* » contre l’appelant.

## (2) « Pour l’infraction qu’on lui reproche »

Une interprétation littérale de cette expression laisse entendre que la *poursuite* intentée devrait être pour l’infraction reprochée à l’appelant. Forte de cette assertion, la Cour d’appel fédérale affirme que la décision du ministre est chose du passé et que la présente *poursuite* visait plutôt à libérer l’appelant de sa dette.

Là encore, pour comprendre le sens véritable de cette expression, il est nécessaire d’interpréter conjointement les versions française et anglaise de l’al. 11c) de la *Charte*. L’expression « *pour l’infraction qu’on lui reproche* » est rendue en anglais par l’expression « *in respect of the offence* ». Ainsi, l’élément clé de cette disposition est la présence d’un « lien quelconque » entre l’infraction reprochée et la procédure engagée (voir *Markevich*, précité, par. 26).

En effet, comme l’a indiqué le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans l’arrêt *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29, p. 39 :

À mon avis, les mots « quant à » [« *in respect of* »] ont la portée la plus large possible. Ils signifient, entre autres,

78

79

80

81

82

as “in relation to”, “with reference to” or “in connection with”. The phrase “in respect of” is probably the widest of any expression intended to convey some connection between two related subject matters.

83 In the case at bar, the offence imputed to the appellant consists in having made false statements contrary to ss. 95 and 153(a) and (c) of the CA. The offence gave rise to a proceeding (*poursuite, procédure* or *instance*) initiated by the respondent against the appellant. The respondent used a notice of ascertained forfeiture to demand payment of an amount of \$315,458. There is accordingly no doubt that both the “proceeding” against the appellant and the appeal from the respondent’s decision are connected with the offence.

84 In *Canada v. Schmidt*, [1987] 1 S.C.R. 500, at p. 519, this Court stated that the expression “person charged with an offence” must be interpreted consistently in relation to all the paragraphs of s. 11 of the *Charter*.

85 The Federal Court of Appeal’s interpretation would unduly reduce the scope of s. 11(c). This would be true where a “person charged with an offence” was compelled to be a witness in proceedings against him or her simply because Parliament required the person to bring an action to contest a decision. The person’s status as a “plaintiff” would deprive the person of his or her constitutional rights.

86 This interpretation must therefore be rejected.

## VI

### Conclusion

87 To characterize the appellant as a “person charged with an offence” would have a significant impact on the entire body of legislation whose purpose is taxation and economic regulation. To recognize an alleged offender in these spheres as a “person charged with an offence”, even where he or she is not in fact charged, would undermine the effectiveness of the system and substantially increase the cost of administering it.

« concernant », « relativement à » ou « par rapport à ». Parmi toutes les expressions qui servent à exprimer un lien quelconque entre deux sujets connexes, c’est probablement l’expression « quant à » [« *in respect of* »] qui est la plus large.

En l’espèce, l’infraction reprochée à l’appelant consiste à avoir fait de fausses déclarations en contravention de l’art. 95 et des al. 153(a) et c) de la LD. Cette infraction est à l’origine du déclenchement par l’intimé d’une « poursuite », d’une « procédure » ou d’une « instance » contre l’appelant. L’intimé se sert de l’avis de confiscation compensatoire pour réclamer le paiement d’une somme de 315 458 \$. Il ne fait donc aucun doute que tant la « poursuite » intentée contre l’appelant que l’appel interjeté contre la décision de l’intimé sont liés à l’infraction reprochée.

Dans l’arrêt *Canada c. Schmidt*, [1987] 1 R.C.S. 500, p. 519, notre Cour a affirmé qu’il est important que la notion d’« inculpé » reçoive une interprétation uniforme dans tous les alinéas de l’art. 11 de la *Charte*.

L’interprétation de la Cour d’appel fédérale aurait pour effet de réduire indûment la portée de l’al. 11c). Il en serait ainsi lorsqu’un « inculpé » serait contraint de témoigner contre lui-même simplement parce que le législateur l’oblige à intenter une action pour contester une décision. Sa qualité de « demandeur » lui ferait donc perdre ses droits constitutionnels.

Cette interprétation doit donc être rejetée.

## VI

### Conclusion

Qualifier l’appelant d’« inculpé » aurait un impact considérable sur un ensemble de législation fiscale et de réglementation économique. Reconnaître le statut d’« inculpé » aux présumés contrevenants dans ces domaines, lorsqu’ils ne sont pas de fait inculpés, minerait l’efficacité du système et augmenterait substantiellement les coûts de son administration.

In this context, an analysis of s. 124 of the *CA* and its related provisions shows that the process they establish is not penal in nature and that the sanction provided for does not have true penal consequences within the meaning of *Wigglesworth*.

Therefore, Rule 236(2) of the *FCR* does not violate s. 11(c) of the *Charter* by requiring the appellant, as plaintiff in an action under s. 135 of the *CA*, to submit to an examination for discovery.

For these reasons, the Court dismissed the appeal from the bench. The respondent shall have his costs in this Court.

*Appeal dismissed with costs.*

*Solicitors for the appellant: Hivon et Beaulac, Montréal.*

*Solicitor for the respondent: Deputy Attorney General of Canada, Montréal.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Ontario: Attorney General of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Department of Justice, Sainte-Foy.*

Dans ce contexte, une étude de l'art. 124 de la *LD* et des dispositions connexes révèle que le processus ainsi établi n'est pas de nature pénale et que la sanction qu'il prévoit n'entraîne pas de véritables conséquences pénales au sens de l'arrêt *Wigglesworth*.

Il s'ensuit que la règle 236(2) des *RCF* ne porte pas atteinte à l'al. 11c) de la *Charte* du fait qu'elle oblige l'appelant, en sa qualité de demandeur dans une action fondée sur l'art. 135 de la *LD*, à subir un interrogatoire préalable.

Pour ces motifs, la Cour a rejeté le pourvoi séance tenante. L'intimé a droit à ses dépens devant notre Cour.

*Pourvoi rejeté avec dépens.*

*Procureurs de l'appelant : Hivon et Beaulac, Montréal.*

*Procureur de l'intimé : Sous-procureur général du Canada, Montréal.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Ministère de la Justice, Sainte-Foy.*

88

89

90