

T-783-20  
2021 FC 378

T-783-20  
2021 CF 378

**Paul Abou Nassar (*Applicant*)**

**Paul Abou Nassar (*demandeur*)**

v.

c.

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

**Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (*défendeur*)**

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

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

Federal Court, Norris J.—Ottawa and Toronto (by videoconference), January 18; Ottawa, April 19, 2021.

Cour fédérale, juge Norris—Ottawa et Toronto (par vidéoconférence), 18 janvier; Ottawa, 19 avril 2021.

*Customs and Excise — Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act — NEXUS membership — Judicial review of decision by senior program advisor (advisor) with Canada Border Services Agency's (CBSA) Recourse Directorate concluding that applicant had contravened Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act (Act), upholding cancellation of applicant's NEXUS membership — Applicant intercepted by CBSA officer while waiting to board flight — Found in possession of more than CAD \$10,000.00 — Funds seized under Act — Balance of funds returned after applicable penalty paid — Officer also seizing applicant's NEXUS card — CBSA cancelling applicant's NEXUS membership as applicant no longer satisfying "eligibility criteria" of program — Advisor indicating, inter alia, that applicant had contravened Act even if error occurred without any intent to mislead or deceive CBSA — Explaining that when defining term "good character", applicants assessed as to whether they pose risk to integrity of CBSA's trusted traveller programs — Upholding cancellation of applicant's NEXUS membership — Applicant submitting no reasonable basis for advisor to uphold cancellation given that he accepted that applicant made honest mistake in failing to report currency — Whether decision unreasonable — Advisor's decision unreasonable — Term "of good character" not defined in Presentation of Persons (2003) Regulations — Good character determination involving evaluation of many factors related to whether CBSA can have requisite confidence in the person or not — Simply having contravened law not sufficient in and of itself to demonstrate that a person not of good character — That was fundamental flaw in advisor's decision — Advisor not explaining why he lost confidence in applicant — Several factors relevant in assessing seriousness of contravention, risk of non-compliance in future — Incumbent on advisor to explain why contravention justified cancellation of applicant's NEXUS membership — Link drawn between contravention, question of applicant's character not supported by any analysis — Advisor's failure to meaningfully*

*Douanes et Accise — Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes — Adhésion à NEXUS — Contrôle judiciaire de la décision d'un conseiller principal en matière de programmes (conseiller) de la Direction des recours de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui a conclu que le demandeur avait contrevenu à la Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes (Loi), et a maintenu l'annulation de son adhésion au programme NEXUS — Le demandeur était en attente d'un vol lorsqu'il a été abordé par un agent de l'ASFC — Ce dernier a conclu qu'il était en possession de plus de 10 000 \$ CAN — L'argent a été saisi en vertu de la Loi — Le reste a été restitué après le paiement de la pénalité applicable — L'agent a aussi confisqué la carte NEXUS du demandeur — L'ASFC a annulé l'adhésion du demandeur à NEXUS au motif qu'il ne satisfaisait plus aux « critères d'admissibilité » de ce programme — Le conseiller a expliqué notamment que le demandeur avait contrevenu à la Loi, même s'il s'agissait d'une erreur commise hors de toute intention d'induire en erreur ou de tromper l'ASFC — Il a expliqué que, selon la définition du terme « bonne réputation », les demandeurs font l'objet d'une évaluation quant au risque qu'ils peuvent présenter pour l'intégrité des programmes des voyageurs dignes de confiance de l'ASFC — Il a maintenu l'annulation de l'adhésion du demandeur à NEXUS — Le demandeur a fait valoir que le conseiller n'avait aucun motif raisonnable de maintenir l'annulation, puisqu'il a admis que le demandeur avait commis une erreur de bonne foi en ne déclarant pas les espèces — Il s'agissait de savoir si la décision était déraisonnable — La décision du conseiller était déraisonnable — L'expression « jouit d'une bonne réputation » n'est pas définie dans le Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane — Un jugement quant à la bonne réputation emporte une évaluation des nombreux facteurs susceptibles d'influer sur la confiance que peut avoir*

*grapple with this issue calling into question whether advisor actually alert, sensitive to matter before him — Decision lacking transparency, intelligibility, justification — Case synopsis, draft reasons for decision not supporting reasonableness of decision — Advisor had to provide at least some explanation of how he linked applicant's past behaviour to his future behaviour through assessment of his character — Application allowed.*

*ou non l'ASFC envers une personne — Une contravention à une loi ne suffit pas en soi à démontrer que quelqu'un ne jouit pas d'une bonne réputation — Il s'agissait du défaut fondamental de la décision du conseiller — Le conseiller n'a pas expliqué pourquoi il avait perdu confiance dans le demandeur — Plusieurs facteurs doivent être pris en considération dans l'appréciation de la gravité d'une contravention et du risque de non-conformité à l'avenir — Il incombe au conseiller de dire pourquoi la contravention justifiait l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme NEXUS — Le lien qu'il a établi entre la contravention et la réputation du demandeur ne reposait sur aucun élément d'analyse — Le défaut du conseiller de s'attarder de façon significative à la question a exhorté la Cour à se demander s'il a été effectivement attentif et sensible à l'affaire dont il était saisi — La décision manquait de transparence, d'intelligibilité et de justification — Le résumé de cas et l'ébauche de motifs de décision n'attestaient pas du caractère raisonnable de la décision — Le conseiller devait au moins fournir une certaine explication du lien qu'il établissait entre le comportement passé et le comportement futur du demandeur dans l'évaluation de sa réputation — Demande accueillie.*

This was an application for judicial review of the decision by a senior program advisor (advisor) with the Canada Border Services Agency's (CBSA) Recourse Directorate concluding that the applicant had contravened the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act* (Act), and upholding the cancellation of the applicant's NEXUS<sup>1</sup> membership.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision d'un conseiller principal en matière de programmes (conseiller) de la Direction des recours de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), qui a conclu que le demandeur avait contrevenu à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* (Loi), et a maintenu l'annulation de son adhésion au programme NEXUS<sup>1</sup>.

The applicant was waiting to board a flight from Trudeau International Airport when he was approached by an officer assigned to the CBSA's Cross-Border Currency Reporting team. The officer found that the value of the currency in the applicant's possession was CAD \$12,285.73. Because the applicant was required to report the funds to the CBSA in a prescribed manner and had not done so, the officer seized the funds under subsection 18(1) of the Act. In the absence of any grounds to suspect that the funds were the proceeds of crime or would be used to finance terrorist activities, and after the applicant agreed to pay the applicable penalty of \$250, the officer returned the balance of the funds to him. The officer also seized the applicant's NEXUS card. The only material requirement that one must meet to become a NEXUS member is to be "of good character". The CBSA issued a form letter to the applicant informing him that his NEXUS membership had been cancelled as the applicant no longer satisfied the "eligibility criteria" of the program because he had "contravened customs and/or

Le demandeur était en attente d'un vol à l'aéroport international Trudeau lorsqu'il a été abordé par un agent affecté à l'équipe de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces de l'ASFC. L'agent a conclu que les espèces que le demandeur avait en sa possession s'élevaient à 12 285,73 \$. Comme le demandeur était tenu de déclarer les fonds à l'ASFC de la manière prescrite et comme il ne l'avait pas fait, l'agent a saisi l'argent en vertu du paragraphe 18(1) de la Loi. Après que le demandeur eut accepté de payer la pénalité applicable de 250 \$, l'agent a restitué le reste de la somme au demandeur, n'ayant pas de motifs de soupçonner qu'il s'agissait là de produits de la criminalité ou d'une somme destinée au financement d'activités terroristes. L'agent a aussi confisqué la carte NEXUS du demandeur. Le seul critère d'admissibilité au programme NEXUS est l'obligation de jouir d'une « bonne réputation ». L'ASFC a envoyé au demandeur une lettre type l'informant que son adhésion à NEXUS avait été annulée au motif qu'il ne satisfaisait plus aux « critères d'admissibilité »

<sup>1</sup> The NEXUS program is a joint Canada-United States program for pre-approved, low-risk travellers entering Canada or the United States at designated air, land and marine ports of entry.

<sup>1</sup> NEXUS est un programme canado-américain qui vise les voyageurs préautorisés et à faible risque qui entrent au Canada ou aux États-Unis aux postes désignés de la frontière aérienne, terrestre ou maritime.

immigration program legislation.” The Recourse Directorate proceeded on the basis that the applicant had sought a decision with respect to whether he contravened the Act, as well as a review of the cancellation of his NEXUS membership. The advisor indicated, *inter alia*, that the applicant had in his possession currency whose value equalled or exceeded the prescribed amount of \$10,000; had contravened the Act even if the error occurred without any intent to mislead or deceive the CBSA; and did not declare the currency in his possession. The advisor explained that “[w]hen defining the term ‘good character’ for the purposes of the CBSA’s trusted traveller programs, applicants are assessed as to whether they pose a risk to the integrity of the programs.” The advisor also decided, pursuant to subsection 11.1(2) of the *Customs Act*, to uphold the cancellation of the applicant’s NEXUS membership. The applicant only sought judicial review of the decision upholding the cancellation of his NEXUS membership and his susceptibility to referral to secondary examination whenever he returns to Canada. The applicant’s principal submission was that there was no reasonable basis for the advisor to uphold the cancellation of his NEXUS membership given that he accepted that the applicant made an honest mistake in failing to report the currency.

The principal issue was whether the decision was unreasonable.

*Held*, the application should be allowed.

The decision was unreasonable. The determination by the advisor that the applicant’s contravention of the Act meant that he was not of good character lacked transparency, intelligibility and justification. The term “of good character” is not defined in the *Presentation of Persons (2003) Regulations* or any related statute. The senior advisor’s articulation of that term was taken to mean that by requiring applicants for membership in a trusted traveller program like NEXUS to be of good character, the *Presentation of Persons (2003) Regulations* aim to screen out those who would pose a risk to the integrity of the program by abusing the privileges extended to them under the program. A good character determination involves an evaluation of many factors that relate to whether the CBSA can have the requisite confidence in the person or not. Simply having contravened a law is not sufficient in and of itself to demonstrate that a person is not of good character. The fundamental flaw in the advisor’s decision was that he treated the applicant’s contravention of the Act as a sufficient reason in and of itself to find that the applicant was not of good character. The advisor did not explain *why* this caused him to lose confidence that the applicant would comply with all the requirements of the NEXUS program in the future. Factors in assessing the

de ce programme, parce qu’il avait « contrevenu à la législation relative aux programmes des douanes et/ou de l’immigration ». La Direction des recours a procédé en tenant pour acquis que le demandeur sollicitait à la fois une décision sur la question de savoir s’il avait contrevenu à la Loi et un contrôle sur l’annulation de son adhésion au programme NEXUS. Le conseiller a expliqué notamment que le demandeur avait en sa possession des espèces d’une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire de 10 000 \$; qu’il avait contrevenu à la Loi, même s’il s’agissait d’une erreur commise hors de toute intention d’induire en erreur ou de tromper l’ASFC; et qu’il n’a pas déclaré les espèces en sa possession. Le conseiller a expliqué que, « [s]elon la définition du terme ‘bonne réputation’ aux fins des programmes des voyageurs dignes de confiance de l’ASFC, les demandeurs font l’objet d’une évaluation quant au risque qu’ils peuvent présenter pour l’intégrité des programmes ». Il a décidé également, conformément au paragraphe 11.1(2) de la *Loi sur les douanes*, de maintenir l’annulation de l’adhésion du demandeur à NEXUS. Le demandeur a seulement demandé le contrôle judiciaire de la confirmation de l’annulation de son adhésion à NEXUS et de la possibilité de subir une inspection secondaire chaque fois qu’il rentre au Canada. L’observation principale du demandeur était que le conseiller n’avait aucun motif raisonnable de maintenir l’annulation de son adhésion à NEXUS, puisqu’il a admis que le demandeur avait commis une erreur de bonne foi en ne déclarant pas les espèces.

Il s’agissait principalement de savoir si la décision était déraisonnable.

*Jugement* : la demande doit être accueillie.

La décision était déraisonnable. La conclusion du conseiller selon laquelle le demandeur avait contrevenu à la Loi, ce qui signifiait que ce dernier n’avait plus bonne réputation, manquait de transparence, d’intelligibilité et de justification. L’expression « jouit d’une bonne réputation » n’est définie ni dans le *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* ni dans des lois connexes. L’explication de cette expression par le conseiller principal a été comprise comme signifiant qu’en exigeant des personnes qui demandent à être admises à un programme des voyageurs dignes de confiance comme NEXUS qu’elles aient bonne réputation, le *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* vise à éliminer les gens qui risqueraient de nuire à l’intégrité du programme en abusant des privilèges qu’ils en reçoivent. Un jugement quant à la bonne réputation emporte une évaluation des nombreux facteurs susceptibles d’influer sur la confiance que peut avoir ou non l’ASFC envers une personne. Une contravention à une loi ne suffit pas en soi à démontrer que quelqu’un ne jouit pas d’une bonne réputation. Le défaut fondamental de la décision du conseiller était qu’il a considéré la contravention du demandeur à la Loi comme une raison suffisante en soi pour conclure que ce dernier ne

seriousness of a given contravention of the Act include whether the contravention was intentional or the result of an honest mistake, whether it was an isolated incident or part of a pattern of conduct, and whether there was any discernible connection between the funds in question and money laundering or the financing of terrorist activities. These factors are also relevant to an assessment of the risk of non-compliance in the future. In the present case, the advisor determined that the applicant's contravention fell towards the less serious end of the scale. However, having made this determination, it was incumbent on the advisor to explain why the contravention justified the cancellation of the applicant's NEXUS membership. The advisor explained clearly why the circumstances did not absolve the applicant of responsibility for contravening the Act but the link he drew between the contravention and the question of the applicant's character was not supported by any analysis at all. It was entirely conclusory. The advisor's failure to meaningfully grapple with this issue called into question whether he was actually alert and sensitive to the matter before him. The lack of any explanation on this critical issue left the decision lacking transparency, intelligibility and justification. Having regard to the legal and factual context of the decision at issue here, two potential ways to fill the critical gap in the advisor's reasoning was to consider the case synopsis and the draft reasons for decision that were prepared for the decision maker's consideration, and to consider that the decision maker may be presumed to have experience and expertise in making assessments like the one at issue here. The case synopsis and the draft reasons for decision did not support the reasonableness of the decision. The experience and expertise in the assessment of good character was not *demonstrated* in the reasons. While past behaviour *can* be a reliable predictor of future behaviour, this is not always the case. All of the circumstances must be considered when determining how probative past behaviour is for how someone will behave in the future. The advisor had to provide at least some explanation of how he linked the applicant's past behaviour to his future behaviour through the assessment of his character. The decision was set aside and the matter was remitted for reconsideration by a different decision maker.

jouissait pas d'une bonne réputation. Le conseiller n'a pas expliqué *pourquoi* cette contravention l'a amené à ne pas avoir confiance qu'à l'avenir, le demandeur se conformerait à toutes les exigences du programme NEXUS. Les facteurs à prendre en considération dans l'appréciation de la gravité d'une contravention donnée à la Loi dépendent notamment des questions de savoir si la contravention était intentionnelle ou constituait une erreur de bonne foi, si elle était un incident isolé ou un comportement habituel et s'il y avait un lien perceptible entre les fonds en question et le blanchiment d'argent ou le financement d'activités terroristes. Ces facteurs jouent également dans l'évaluation du risque de non-conformité à l'avenir. En l'espèce, le conseiller a jugé que la contravention commise par le demandeur se situait à l'extrémité inférieure de l'échelle de gravité. À la suite de cette décision, il incombait toutefois au conseiller de dire pourquoi la contravention justifiait l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme NEXUS. Le conseiller a clairement exposé pourquoi les circonstances ne dégageaient pas le demandeur de la responsabilité de sa contravention à la Loi, mais le lien qu'il établissait entre la contravention et la réputation du demandeur ne reposait sur aucun élément d'analyse. Ce rapprochement était tout à fait non étayé. Le défaut du conseiller de s'attarder de façon significative à la question a exhorté la Cour à se demander s'il a été effectivement attentif et sensible à l'affaire dont il était saisi. L'absence d'explication sur cette question primordiale a fait que la décision manquait de transparence, d'intelligibilité et de justification. En ce qui concerne le contexte juridique et factuel de la décision en cause, il y avait deux façons de remédier à la lacune critique dans le raisonnement du conseiller : examiner le résumé du cas et l'ébauche de motifs de décision soumis au décideur, et dire que le décideur peut être présumé avoir l'expérience et l'expertise nécessaires pour réaliser les évaluations comme celle en cause. Le résumé de cas et l'ébauche de motifs de décision n'attestaient pas du caractère raisonnable de la décision. L'expérience et l'expertise nécessaires en matière d'évaluation de la bonne réputation n'ont pas été *établies* dans les motifs. Le comportement passé *peut* permettre de prédire de façon fiable le comportement futur, mais ce n'est pas toujours le cas. Toutes les circonstances doivent être prises en compte au moment de juger du caractère révélateur du comportement passé pour le comportement futur. Le conseiller devait au moins fournir une certaine explication du lien qu'il établissait entre le comportement passé et le comportement futur du demandeur dans l'évaluation de sa réputation. La décision a été annulée et l'affaire a été renvoyée pour une nouvelle décision par un autre décideur.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412, s. 2, 18(a).  
*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 11.1, 11.2.

#### 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. 3, 12, 18(1),(2), 25, 28, 29, 30.

*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1  
*Presentation of Persons (2003) Regulations*, SOR/2003-323, ss. 5, 6.1, 22, 23.  
*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17, ss. 3, 12, 18(1),(2), 25, 28, 29, 30.

*Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.  
*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 11.1, 11.2.  
*Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane*, DORS/2003-323, art. 5, 6.1, 22, 23.  
*Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412, art. 2, 18a).

## CASES CITED

## APPLIED:

*Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653.

## CONSIDERED:

*Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271.

## REFERRED TO:

*Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121; *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Sadana v. Canada (Public Safety)*, 2013 FC 1005; *Sodhi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FC 145; *Chen v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FCA 170; *Zeid v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 539, 326 F.T.R. 219; *Delta Air Lines v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6.

APPLICATION for judicial review of a decision by a senior program advisor with the Canada Border Services Agency's Recourse Directorate concluding that the applicant had contravened the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, and upholding the cancellation of the applicant's NEXUS membership. Application allowed.

## APPEARANCES

*Cyndee Todgham Cherniak* for applicant.  
*Derek Edwards* for respondent.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

## DÉCISION EXAMINÉE :

*Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121; *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Sadana c. Canada (Sécurité publique)*, 2013 CF 1005; *Sodhi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 145; *Chen c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CAF 170; *Zeid c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 539; *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision d'un conseiller principal en matière de programmes de la Direction des recours de l'Agence des services frontaliers du Canada, qui a conclu que le demandeur avait contrevenu à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et a maintenu l'annulation de son adhésion au programme NEXUS. Demande accueillie.

## ONT COMPARU :

*Cyndee Todgham Cherniak* pour le demandeur.  
*Derek Edwards* pour le défendeur.

## SOLICITORS OF RECORD

*LexSage Professional Corporation*, Toronto,  
for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada*  
for respondent.

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

NORRIS J.:

## I. OVERVIEW

[1] On October 28, 2019, the applicant, who was about to depart Canada on a flight from Trudeau International Airport, did not declare that he was carrying currency with a value of \$10,000 or more, something he was required to do by subsection 12(1) of the *Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, S.C. 2000, c. 17 (PCMLTFA). When this omission came to light after he was questioned by a Canada Border Services Agency (CBSA) officer, the applicant agreed to pay a \$250 penalty immediately pursuant to the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412. The balance of the funds were returned to him and he continued on his way.

[2] A month later, the applicant learned that, because of this enforcement action, his membership in the NEXUS trusted traveller program had been cancelled. He requested a review of this decision.

[3] In a decision dated May 27, 2020, a senior program advisor with CBSA's Recourse Directorate, exercising authority delegated by the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness (the Minister), concluded that the applicant had contravened the PCMLTFA. The senior program advisor also upheld the cancellation of the applicant's NEXUS membership. The senior program advisor determined, however, that some mitigation was warranted so he reduced the period during which the applicant was ineligible to reapply for a NEXUS

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*LexSage Professional Corporation*, Toronto, pour  
le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour le  
défendeur.

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

LE JUGE NORRIS :

## I. APERÇU

[1] Le 28 octobre 2019, au moment de prendre un vol en partance du Canada à l'aéroport international Trudeau, le demandeur n'a pas déclaré avoir en sa possession 10 000 \$ et plus en espèces, ce qu'il devait faire en vertu du paragraphe 12(1) de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 (la LRPCFAT). Lorsque cette omission a été révélée à la suite de questions posées par un agent de l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), le demandeur a accepté d'acquiescer sur-le-champ une pénalité de 250 \$, comme le prévoit le *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412. Le reste de la somme en question lui a été restitué et il a pu poursuivre son voyage.

[2] Un mois plus tard, le demandeur apprenait que, en raison de cette mesure d'exécution de la loi, son adhésion au programme des voyageurs dignes de confiance NEXUS avait été annulée. Il a demandé la révision de cette mesure.

[3] Dans une décision datée du 27 mai 2020, un conseiller principal en matière de programmes de la Direction des recours de l'ASFC a conclu, dans l'exercice des pouvoirs qui lui ont été délégués par le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile (le ministre), que le demandeur avait contrevenu à la LRPCFAT. Le conseiller principal en matière de programmes a aussi confirmé l'annulation de l'adhésion au programme NEXUS. Il a néanmoins jugé qu'une certaine atténuation s'imposait et il a réduit la période d'inadmissibilité du demandeur au

membership from six years to two years from the date of the enforcement action.

[4] The applicant now applies under section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, for judicial review of the decision upholding the cancellation of his NEXUS membership. He contends that the decision should be set aside because it was made in breach of the requirements of procedural fairness and because it is unreasonable.

[5] As I explain in the reasons that follow, while I do not agree that the requirements of procedural fairness were breached, I do agree that the decision is unreasonable. This application must therefore be allowed, the decision set aside, and the matter remitted for reconsideration by a different decision maker.

## II. BACKGROUND

### A. Section 12 of the PCMLTFA and Related Regulations

[6] The pertinent statutory and regulatory provisions are set out in the Annex to these reasons.

[7] In material part, section 12 of the PCMLTFA requires individuals who are entering or leaving Canada to report currency or monetary instruments in their actual possession or carried in their luggage when its value equals or exceeds the amount prescribed by regulation. Subsection 2(1) of the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations* sets this amount at \$10,000. The Regulations also specify the manner in which such reports are to be made when one is entering or leaving Canada as well as the available penalties for failing to make a required report.

### B. The Events of October 28, 2019

[8] The applicant was in the departures area of Trudeau International Airport, waiting to board a flight to Vienna, when he was approached by a CBSA officer. The officer,

programme NEXUS de six à deux ans à compter de la date de cette mesure d'exécution.

[4] Le demandeur sollicite aujourd'hui, en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, le contrôle judiciaire de la décision maintenant l'annulation de son adhésion. Il soutient que la décision devrait être annulée, parce qu'elle contrevient aux exigences en matière d'équité procédurale et qu'elle est déraisonnable.

[5] Comme je l'explique dans les motifs qui suivent, bien que je ne sois pas d'avis qu'il y ait eu manquement aux exigences en matière d'équité procédurale, je juge la décision déraisonnable. La demande doit donc être accueillie, la décision annulée et l'affaire renvoyée à un autre décideur pour réexamen.

## II. LE CONTEXTE

### A. L'article 12 de la LRPCFAT et la réglementation connexe

[6] Les dispositions législatives et réglementaires qui s'appliquent sont reproduites dans l'annexe jointe aux présents motifs.

[7] En substance, l'article 12 de la LRPCFAT oblige les gens qui entrent au Canada ou qui en sortent à déclarer les espèces ou les effets en leur possession effective ou dans leurs bagages lorsque ces espèces ou effets sont d'une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire. Le paragraphe 2(1) du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets* fixe ce montant à 10 000 \$. Les dispositions réglementaires précisent la façon dont la déclaration doit se faire à l'arrivée ou au départ, ainsi que les pénalités applicables en cas de défaut de produire la déclaration requise.

### B. Les incidents du 28 octobre 2019

[8] Le demandeur se trouvait dans la zone des départs de l'aéroport international Trudeau dans l'attente d'un vol à destination de Vienne lorsqu'il a été abordé par

who was assigned to the CBSA's Cross-Border Currency Reporting team, asked the applicant how much currency he had in his possession. According to the officer, the applicant replied that he had USD \$6,000. The officer asked the applicant to accompany him to a place where the currency could be counted. The applicant agreed. Once there, the applicant removed a quantity of U.S. currency from his pocket. When the currency was counted, it was found to amount to USD \$7,736. At the exchange rate at the time, this was equivalent to CAD \$10,100.12.

[9] The officer asked the applicant whether he had any other currency with him. The applicant replied that he did not. The officer then asked to look in the applicant's carry-on bag. While there is a dispute between the officer's account and the applicant's as to who actually looked in the bag, there is no dispute that an envelope containing €1450 was found in an inside zippered pocket. At the exchange rate at the time, this was equivalent to CAD \$2,100.61. The applicant also had \$85 in Canadian currency. In total, the value of the currency in the applicant's possession was \$12,285.73.

[10] Being in possession of currency with this total value, the applicant was required to report the funds to the CBSA in a prescribed manner. Because he had not done so, the officer seized the funds under subsection 18(1) of the PCMLTFA. However, as provided for by subsection 18(2) of the same Act, in the absence of any grounds to suspect that the funds were the proceeds of crime or would be used to finance terrorist activities, and after the applicant agreed to pay the applicable penalty of \$250, the officer returned the balance of the funds to him. The officer also informed the applicant of his right to file an objection to the enforcement action with the CBSA Recourse Directorate. This is provided for by section 25 of the PCMLTFA.

[11] At the time, the applicant was a member of the NEXUS trusted traveller program. The officer seized the applicant's NEXUS card.

un agent de l'ASFC. L'agent affecté à l'équipe de déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces de l'ASFC lui a alors demandé combien d'espèces il avait en sa possession. Selon l'agent, le demandeur aurait répondu 6 000 \$ en dollars américains. L'agent a prié le demandeur de l'accompagner en un lieu où ces espèces pourraient être comptées. Le demandeur a accepté. Une fois sur place, il a retiré une quantité de dollars américains de sa poche. Une fois comptées, les espèces en sa possession s'élevaient à 7 736 dollars américains. Au taux de change du jour, la somme équivalait à 10 100,12 dollars canadiens.

[9] L'agent a demandé au demandeur s'il avait d'autres espèces sur lui, et ce dernier a répondu non. L'agent a alors demandé à regarder dans son bagage de cabine. L'agent et le demandeur ne s'entendent pas sur la question de savoir qui a effectivement regardé dans ce sac, mais nul ne conteste qu'une enveloppe renfermant 1 450 € se trouvait dans une pochette intérieure à glissière. Au taux de change du jour, la somme équivalait à 2 100,61 dollars canadiens. Le demandeur avait également 85 dollars canadiens en sa possession. Au total, les espèces en sa possession s'élevaient à 12 285,73 \$.

[10] Étant en possession d'espèces de cette valeur totale, le demandeur était tenu de déclarer les fonds à l'ASFC de la manière prescrite. Comme il ne l'avait pas fait, l'agent a saisi l'argent en vertu du paragraphe 18(1) de la LRPCFAT. Toutefois, comme le prévoit le paragraphe 18(2) de cette loi, après que le demandeur eut accepté de payer la pénalité applicable de 250 \$, l'agent a restitué le reste de la somme au demandeur, n'ayant pas de motifs de soupçonner qu'il s'agissait là de produits de la criminalité ou d'une somme destinée au financement d'activités terroristes. Il a également informé le demandeur de son droit de produire une déclaration d'opposition à la mesure d'exécution auprès de la Direction des recours de l'ASFC, en vertu de l'article 25 de la LRPCFAT.

[11] À l'époque, le demandeur était membre du programme des voyageurs dignes de confiance NEXUS. L'agent a alors confisqué sa carte NEXUS.

### C. The NEXUS Trusted Traveler Program

[12] The NEXUS program is a joint Canada-United States program for pre-approved, low-risk travellers entering Canada or the United States at designated air, land and marine ports of entry. Among other things, membership in the program allows travellers to enter either country quickly and easily by using automated self-serve kiosks in airports and dedicated lanes at land border crossings.

[13] Canada's part of the program is governed by the *Presentation of Persons (2003) Regulations*, SOR/2003-323. These regulations were enacted pursuant to section 11.1 of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, which authorizes the Minister to "issue to any person an authorization to present himself or herself in an alternative manner." Membership in the NEXUS program is one such authorization. The regulations state the requirements one must meet to become a NEXUS member. For present purposes, the only material requirement is that one must be "of good character" to be eligible for NEXUS membership. See *Presentation of Persons (2003) Regulations*, paragraph 6.1(a), which incorporates, *inter alia*, the requirements set out in paragraph 5(1)(b) of the same Regulations.

[14] Under subsection 11.1(2) of the *Customs Act*, the Minister also has the authority, "subject to the regulations, [to] amend, suspend, renew, cancel or reinstate an authorization." Subsection 22(1) of the *Presentation of Persons (2003) Regulations* provides that the Minister may suspend or cancel an authorization if, among other things, the person "no longer meets the requirements for the issuance of the authorization."

### D. The Cancellation of the Applicant's NEXUS Membership

[15] On November 22, 2019, the CBSA issued a form letter to the applicant informing him that his NEXUS

### C. Le programme NEXUS des voyageurs dignes de confiance

[12] NEXUS est un programme canado-américain qui vise les voyageurs préautorisés et à faible risque qui entrent au Canada ou aux États-Unis aux postes désignés de la frontière aérienne, terrestre ou maritime. L'adhésion permet notamment d'entrer rapidement et facilement au Canada ou aux États-Unis en passant par les bornes automatisées à libre-service dans les aéroports et par les voies réservées aux postes frontaliers de la frontière terrestre.

[13] Le volet canadien du programme est régi par le *Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane*, DORS/2003-323. Ce règlement a été pris en vertu de l'article 11.1 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, qui habilite le ministre à « accorder à quiconque une autorisation lui permettant de se présenter selon un mode substitutif ». L'adhésion au programme NEXUS est un des moyens d'obtenir cette autorisation. Le *Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane* énonce les exigences auxquelles une personne doit satisfaire pour adhérer à NEXUS. Dans le cas qui nous occupe, la seule exigence d'importance est que l'adhérent jouisse « d'une bonne réputation ». Voir le *Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane*, alinéa 6.1a), qui incorpore, entre autres, les exigences énoncées à l'alinéa 5(1)b) du même règlement.

[14] Suivant le paragraphe 11.1(2) de la *Loi sur les douanes*, « [l]e ministre peut, sous réserve des règlements, modifier, suspendre, renouveler, annuler ou rétablir une autorisation ». Le paragraphe 22(1) du *Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane* prévoit que le ministre peut suspendre ou annuler une autorisation si, par exemple, la personne autorisée « ne remplit plus les conditions pour l'obtention de l'autorisation ».

### D. L'annulation de l'adhésion du demandeur à NEXUS

[15] Le 22 novembre 2019, l'ASFC envoyait au demandeur une lettre type l'informant que son adhésion à

membership had been cancelled. The letter stated that the reason for cancellation was that the applicant no longer satisfied the “eligibility criteria” of the program because he had “contravened customs and/or immigration program legislation.” Specific reference was made to the enforcement action on October 28, 2019. While not stated explicitly in the letter, there is no issue that the requirement the applicant had been found to no longer satisfy was that he be of good character.

[16] The letter also indicated that the applicant could submit a request for a review of this decision to the CBSA Recourse Directorate. The right to seek a review is provided for by section 23 of the *Presentation of Persons (2003) Regulations*.

#### E. The Applicant’s Request for Review

[17] On December 5, 2019, the applicant submitted a request for review to the Recourse Directorate using an online portal. In summary, he provided the following information in support of his request to have his NEXUS membership reinstated:

- He is a well-established businessman in Montréal whose businesses employ over 1500 individuals.
- He travels frequently for business meetings, conferences and exhibitions.
- On October 28, 2019, he was on his way to China for a business trip.
- He did not declare the funds in his possession on October 28, 2019, because he believed he had less than CAD \$9,000 “which is the legal limit for not reporting.”
- In addition to the funds he knew he was carrying, there was an envelope in the applicant’s carry-on bag which contained Euros and U.S. dollars

NEXUS avait été annulée. Le document indiquait comme motif d’annulation que le demandeur ne satisfaisait plus aux [TRADUCTION] « critères d’admissibilité » de ce programme, parce qu’il avait [TRADUCTION] « contrevenu à la législation relative aux programmes des douanes et/ou de l’immigration ». Il était fait expressément mention de la mesure d’exécution du 28 octobre 2019. Bien que le document ne l’énonce pas en toutes lettres, il ne fait aucun doute que l’exigence à laquelle le demandeur ne satisfaisait plus était celle de la bonne réputation.

[16] La lettre indiquait également que le demandeur pouvait présenter une demande de révision de cette mesure d’exécution à la Direction des recours de l’ASFC. Le droit de solliciter une révision est prévu à l’article 23 du *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane*.

#### E. La demande de révision du demandeur

[17] Le 5 décembre 2019, le demandeur a présenté, sur un portail en ligne, une demande de révision à la Direction des recours. Il a fourni les renseignements suivants à l’appui de sa demande de rétablissement de son adhésion à NEXUS :

- Il est un homme d’affaires bien établi à Montréal dont les entreprises emploient plus de 1 500 personnes.
- Il se déplace fréquemment pour des réunions d’affaires, des conférences et des expositions.
- Le 28 octobre 2019, il était en route vers la Chine pour les affaires.
- Il n’avait pas déclaré les fonds en sa possession le 28 octobre 2019, parce qu’il croyait avoir sur lui moins de 9 000 \$ en dollars canadiens, [TRADUCTION] « qui est la limite légale pour ne pas devoir faire de déclaration ».
- En plus des fonds que le demandeur savait avoir en sa possession, il y avait dans son bagage de cabine une enveloppe contenant des euros et des

equivalent to CAD \$3,000. These were funds from a previous trip which the applicant had forgotten to remove from his bag when he returned home. He did not realize the funds were still in his bag on October 28, 2019. The applicant stated: “I attest that this was an honest mistake and oversight on my end and no hiding of information was intended.”

[18] By letter dated December 18, 2019, a senior appeals officer with the Recourse Directorate acknowledged receipt of the applicant’s request. The letter indicated that the CBSA was treating the applicant’s submission as both a request for a decision under section 25 of the PCMLTFA with respect to whether he had contravened subsection 12(1) of that Act, and as a request for a review under section 23 of the *Presentation of Persons (2003) Regulations* of the decision to cancel his NEXUS membership. Separate file numbers were given to each matter.

[19] The letter summarized the seizing officer’s account of the events on October 28, 2019, as well as the applicant’s submissions. The letter explained that under Canadian law, the applicant was required to report the currency in his possession because its value equalled or exceeded \$10,000. Failure to do so “could result in seizure, penalties and/or prosecution.” The letter went on to explain that “when travelling abroad, it is ultimately your responsibility to be aware of CBSA reporting requirements and to comply with them.”

[20] Further, the letter explained that the \$250 penalty assessed by the seizing officer was the lowest available for contravening subsection 12(1) of the PCMLTFA. The letter stated that the decision to proceed in this fashion “was based on the fact that although the currency was not reported, you did not attempt to conceal the said currency found in your handbag and messenger bag. Furthermore, the officer (who seized the funds) did not suspect that the currency was the proceeds of

dollars américains pour une somme équivalant à 3 000 \$ canadiens. C’était l’argent d’un précédent voyage que le demandeur avait oublié de retirer de son bagage à son retour chez lui. Il ne s’était pas rendu compte qu’il l’avait toujours dans son bagage le 28 octobre 2019. Le demandeur a fait la déclaration suivante : [TRADUCTION] « J’atteste qu’il s’agissait d’une erreur de bonne foi et d’un oubli de ma part et que je n’avais pas l’intention de cacher de l’information. »

[18] Dans une lettre datée du 18 décembre 2019, une agente principale des appels de la Direction des recours a accusé réception de la demande de révision. Le document indiquait que l’ASFC considérait le document présenté par le demandeur comme étant à la fois une demande de décision fondée sur l’article 25 de la LRPCFAT relativement à la possible contravention au paragraphe 12(1) de cette loi, et une demande de révision en vertu de l’article 23 du *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* relativement à la décision d’annuler l’adhésion à NEXUS. Des numéros de dossier distincts ont été attribués aux deux affaires.

[19] La lettre résumait le récit de l’agent ayant effectué la saisie au sujet des événements du 28 octobre 2019, ainsi que les observations du demandeur. Elle expliquait que la loi canadienne exigeait de ce dernier qu’il déclare les espèces en sa possession d’une valeur égale ou supérieure à 10 000 \$. Tout manquement l’exposait [TRADUCTION] « à une saisie, à des pénalités et/ou à des poursuites ». La lettre expliquait ensuite ceci : [TRADUCTION] « [L]orsque vous voyagez à l’étranger, il est de votre responsabilité de connaître les exigences de l’ASFC en matière de déclaration et de vous y conformer. »

[20] La lettre ajoutait que la pénalité de 250 \$ imposée par l’agent ayant effectué la saisie était la plus faible possible pour un manquement au paragraphe 12(1) de la LRPCFAT. Elle précisait que la décision de procéder de la sorte [TRADUCTION] « était fondée sur le fait que, bien que les espèces n’aient pas été déclarées, vous n’aviez pas tenté de dissimuler la somme trouvée dans votre bagage à main et sac messenger. De plus, l’agent [qui avait saisi les fonds] ne soupçonnait pas que les

crime and/or link[ed] to terrorist activity and/or money laundering.”

[21] The letter also explained why the applicant’s NEXUS membership had been cancelled as follows:

Regarding the decision to cancel your membership in the NEXUS program, Section 22(1)(a) of the Presentation of Persons (2003) Regulations states that the Minister may cancel an authorization if the person no longer meets the requirements for the issuance of the authorization. One of the eligibility requirements set out in paragraph 5(1)(b) of those same Regulations is that applicants must be of good character. When defining the term “good character” for the purposes of the CBSA’s trusted traveller programs, applicants are assessed as to whether they may pose a risk to the integrity of the programs. In doing so, an evaluation takes place of factors such as whether there has been a serious infraction of the laws of Canada and the U.S. and, in particular, the laws administered by the CBSA, which undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements. As such, a violation of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act, and its Regulations, would justify the cancellation of a NEXUS membership.

Under the current policies, a NEXUS member who has an enforcement action on file (a seizure) is ineligible to the NEXUS program for 6 years beginning at the date of the enforcement action.

[22] The letter then went on to explain the penalties and other consequences associated with a contravention of the *Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, including ineligibility for NEXUS membership for six years from the date of the enforcement action. After describing how individuals in possession of currency exceeding the prescribed amount are required to report this fact to the CBSA before leaving Canada, the officer added the following: “Further, I note that case law holds that proof of intention is not required since the system is one of voluntary reporting and because strict liability attaches to those who fail to report.”

espèces étaient un produit de la criminalité ou qu’elles étaient liées à des activités terroristes et/ou de blanchiment d’argent ».

[21] La lettre expliquait aussi pourquoi l’adhésion du demandeur au programme NEXUS avait été annulée :

[TRANSDUCTION]

Pour ce qui est de la décision d’annuler votre adhésion au programme NEXUS, l’alinéa 22(1)a) du *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* énonce que le ministre peut annuler une autorisation si la personne ne remplit plus les conditions d’autorisation. Un des critères d’admissibilité énoncés à l’alinéa 5(1)b) de ce même règlement est que le demandeur doit jouir d’une bonne réputation. Selon la définition du terme « bonne réputation » aux fins des programmes des voyageurs dignes de confiance de l’ASFC, les demandeurs font l’objet d’une évaluation quant au risque qu’ils peuvent présenter pour l’intégrité des programmes. Divers facteurs entrent en ligne de compte, comme la commission d’une infraction grave aux lois du Canada et des États-Unis et, en particulier, aux lois appliquées par l’ASFC, laquelle mine l’assurance que peut avoir l’Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme. Ainsi, un manquement à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes* et à ses règlements d’application justifierait l’annulation de l’adhésion à NEXUS.

Selon les politiques actuelles, l’adhérent à NEXUS qui a une mesure d’exécution à son dossier (une saisie) est inadmissible au programme NEXUS pendant six ans à compter de la date de cette mesure d’application de la loi.

[22] La lettre exposait ensuite les pénalités et autres conséquences d’une contravention au *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d’espèces et d’effets*, dont l’inadmissibilité au programme NEXUS pendant six ans à compter de la date de la mesure d’exécution. Après avoir décrit comment les gens en possession d’espèces dépassant le montant réglementaire ont l’obligation de les déclarer à l’ASFC avant de quitter le Canada, l’agent a ajouté ce qui suit : [TRANSDUCTION] « Il faut aussi noter que la jurisprudence n’exige pas de preuve d’intention, puisqu’il s’agit d’un système de déclaration volontaire et qu’un régime de responsabilité stricte s’applique au défaut de déclarer ».

[23] By letter dated January 2, 2020, the Recourse Directorate provided the applicant with a copy of the seizing officer's Narrative Report concerning the events on October 28, 2019. The letter explained that the report was being provided as it "may assist you in responding more adequately to the allegations made by the enforcement agency." The applicant was given 30 days to provide any additional information or documentation he believed would assist in making a decision on his appeal.

[24] On January 17, 2020, the applicant provided further submissions in support of his appeal using the online portal. It is unclear from the record whether he had received the December 18, 2019, letter at this point or not. The letter had been sent to him by registered mail but was returned to the Recourse Directorate as "Unclaimed". It was resent to the applicant by regular mail under a covering letter dated January 15, 2020.

[25] In his further submissions, the applicant reiterated the points summarized above in paragraph 17 and added the following:

- The currency in the envelope in his carry-on bag was "a bit over" CAD \$2,000 in value. (This was consistent with the officer's report of the value of the Euros in the envelope.)
- The other cash the applicant had with him had been withdrawn from his personal HSBC account.
- It was only after the events on October 28, 2019, that the applicant realized he will "always be flagged in the CBSA system and will go through inspection" every time he travels. He stated: "I am a frequent flyer and often travel with my wife and five children. For the past two trips I had to go through a full inspection while my family amongst a one year old and two years old were waiting for me which was very inconvenient."

[23] Dans une lettre datée du 2 janvier 2020, la Direction des recours a fourni au demandeur copie du rapport circonstancié de l'agent ayant effectué la saisie sur les incidents du 28 octobre 2019. Le document expliquait au demandeur que le rapport lui était fourni parce qu'il [TRADUCTION] « pouvait [l']aider à répondre plus adéquatement aux allégations faites par l'organisme d'application de la loi ». Le demandeur disposait de 30 jours pour produire toute information ou documentation supplémentaire qu'il jugeait utile pour les besoins de la décision sur son appel.

[24] Le 17 janvier 2020, le demandeur a présenté d'autres observations en appui à son appel, au moyen du portail en ligne. Il n'est pas clair, d'après le dossier, s'il avait reçu ou non à ce stade la lettre du 18 décembre 2019. Le document lui avait été expédié par courrier recommandé, mais avait été retourné à la Direction des recours, portant la mention [TRADUCTION] « non réclamé ». Il avait été réexpédié au demandeur par la poste ordinaire avec une lettre d'envoi datée du 15 janvier 2020.

[25] Dans ses observations supplémentaires, le demandeur a repris les points résumés au paragraphe 17 ci-dessus, en ajoutant ce qui suit :

- Les espèces dans l'enveloppe trouvée dans son bagage de cabine s'élevaient à [TRADUCTION] « un peu plus » de 2 000 \$ en dollars canadiens. (Cette remarque concorde avec celle de l'agent sur la valeur en euros dans l'enveloppe.)
- Les autres espèces que le demandeur avait sur lui avaient été retirées de son compte personnel à la Banque HSBC.
- Ce n'est qu'après les incidents du 28 octobre 2019 que le demandeur s'est rendu compte qu'il serait [TRADUCTION] « toujours signalé dans le système de l'ASFC et qu'il devrait faire l'objet d'une inspection » lors de chacun de ses déplacements. Il a déclaré ce qui suit : [TRADUCTION] « Je suis un grand voyageur et je me déplace souvent avec ma femme et mes cinq enfants. Dans mes deux derniers déplacements, j'ai dû subir une inspection complète, pendant que ma famille, notamment

mes enfants d'un et de deux ans, m'attendait, ce qui nous a grandement incommodés. »

[26] In a letter dated January 31, 2020 (received by the Recourse Directorate on February 4, 2020), the applicant provided further additional submissions on his appeal. He also provided some supporting documentation relating to the value of the U.S. cash he had with him. Unlike his previous submissions, which were provided by way of an online portal, the applicant sent these submissions and the enclosures by mail. At this point, the applicant had evidently received the December 18, 2019, letter from the Recourse Directorate because he makes reference to the January 15, 2020, covering letter (as well as the January 2, 2020, letter) in his correspondence.

[27] The applicant stated that he was writing in part to “clarify” his discussion with the CBSA officer on October 28, 2019. He stated the following:

As mentioned in my request for a review, I truly believed that I was carrying less than \$Cad 10,000. I said to the officer that I had an equivalent of \$Cad 9,000 and that only while looking in my carry-on bag I then realized that I had an envelope forgotten from a previous trip to Europe containing some Euros. I had forgotten to remove it before going to the airport.

[28] By letter dated February 12, 2020, the senior appeals officer acknowledged receipt of the applicant's letter (with enclosures). In response to information the applicant had provided concerning the value (in Canadian dollars) of the currency discovered in his possession on October 28, 2019, the senior appeals officer maintained the position that the total value of the currency was \$12,285.73. Regarding the applicant's reiterated submission that he had simply forgotten about the currency in his carry-on bag, the senior appeals officer stated the following:

It was previously explained in the Notice of Circumstances of Seizure letter sent to you registered mail on December 18, 2019 and thereafter resent by regular mail on January 15, 2020, that in the case where

[26] Dans une lettre datée du 31 janvier 2020 (et reçue par la Direction des recours le 4 février 2020), le demandeur a produit d'autres observations supplémentaires aux fins de son appel. Il a aussi produit de la documentation à l'appui portant sur la valeur en dollars américains des espèces qu'il avait en sa possession. À la différence de ses observations antérieures, qu'il avait présentées au moyen du portail en ligne, il a envoyé ces observations supplémentaires et les pièces jointes par la poste. À ce stade, il avait évidemment reçu la lettre du 18 décembre 2019 de la Direction des recours, parce qu'il fait mention de la lettre d'accompagnement du 15 janvier 2020 (et de la lettre du 2 janvier 2020) dans sa correspondance.

[27] Le demandeur a dit avoir envoyé ses observations par écrit en partie pour [TRADUCTION] « éclaircir » son entretien avec l'agent de l'ASFC le 28 octobre 2019. Il a énoncé ce qui suit :

[TRADUCTION] Comme je l'ai mentionné dans ma demande de révision, je croyais sincèrement transporter moins de 10 000 \$ en dollars canadiens. J'avais dit à l'agent avoir l'équivalent de 9 000 \$ en dollars canadiens, et ce n'est qu'en regardant dans mon bagage de cabine que je me suis rendu compte qu'il y avait là une enveloppe oubliée d'un voyage précédent en Europe et qui contenait quelques euros. J'avais oublié de la retirer avant de me rendre à l'aéroport.

[28] Dans une lettre datée du 12 février 2020, l'agente principale des appels a accusé réception de la lettre du demandeur (avec les pièces jointes). En réponse aux renseignements fournis par le demandeur sur la valeur (en dollars canadiens) des espèces trouvées en sa possession le 28 octobre 2019, elle a maintenu que la valeur totale en la possession du demandeur était de 12 285,73 \$. Au sujet de l'affirmation réitérée par le demandeur selon laquelle il avait simplement oublié la valeur en espèces du contenu de son bagage de cabine, elle a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] Dans l'avis des circonstances de la saisie qui vous a été envoyé par courrier recommandé le 18 décembre 2019 et renvoyé par la poste ordinaire le 15 janvier 2020, il a déjà été expliqué que, dans le cas d'espèces

undeclared currency is seized at level 1, for which the terms of release are set at \$250.00, the decision to proceed with this level, which is the lowest level available, was based on the fact that although the currency was not reported, you did not attempt to conceal the said currency found in your handbag and messenger bag. Furthermore, the officer did not suspect that the currency was the proceeds of crime and/or link[ed] to terrorist activity and/or money laundering. It is incumbent upon travellers to be aware of the amount of currency in their possession.

[29] The senior appeals officer concluded the letter by assuring the applicant that his representations along with the evidence on file will be considered carefully when a decision is made. The applicant would be notified by registered mail as soon as a decision is rendered.

[30] By letter dated February 17, 2020, the applicant submitted further representations in support of his request for a review. He reiterated that he was a businessman and provided information relating to some of his business affairs.

[31] At the end of March 2020, the Recourse Directorate, like virtually every other workplace in Canada, was forced to make adjustments to its practices because of the COVID-19 pandemic. One of these changes was switching to sending correspondence to individuals with outstanding appeals by email rather than registered mail. Accordingly, on March 30, 2020, a voicemail message was left for the applicant requesting his email address.

[32] A note to file indicates that the applicant returned the call the next day (March 31, 2020) and spoke to someone at the Recourse Directorate. (The record does not disclose who made this note to file or the other notes referred to below. Viewing the record as a whole, however, it is a reasonable inference that they were all made by the senior appeals officer who had been corresponding with the applicant. I will proceed on this basis.) The applicant provided the senior appeals officer with his email address. He also told her that he wanted to “explain the events as they happened.” The note indicates that the officer explained “the process” to the applicant.

non déclarées et saisies au niveau 1 pour lesquelles les conditions de mainlevée sont fixées à 250 \$, la décision de procéder à ce niveau, qui est le plus bas, était fondée sur le fait que, bien que les espèces n’aient pas été déclarées, vous n’aviez pas tenté de dissimuler la somme trouvée dans votre bagage à main et sac messenger. De plus, l’agent ne soupçonnait pas que les espèces étaient un produit de la criminalité ou qu’elles étaient liées à des activités terroristes et/ou de blanchiment d’argent ». Il incombe aux voyageurs de connaître la quantité d’espèces en leur possession.

[29] L’agente principale des appels a conclu sa lettre en garantissant au demandeur que ses observations et les éléments de preuve versés au dossier seraient examinés attentivement lors de la prise de décision. Dès que cette décision sera rendue, le demandeur serait avisé par courrier recommandé.

[30] Dans une lettre datée du 17 février 2020, le demandeur a présenté d’autres observations à l’appui de sa demande de révision. Il a réitéré qu’il était un homme d’affaires et il a donné des renseignements aux sujets de certaines de ses activités commerciales.

[31] À la fin de mars 2020, la Direction des recours, à l’instar de presque tous les autres milieux de travail au Canada, a été obligée de modifier ses pratiques à cause de la pandémie de COVID-19. Entre autres changements, elle s’est mise à envoyer la correspondance aux gens dont les appels étaient en instance par courriel plutôt que par courrier recommandé. C’est ainsi que, le 30 mars 2020, un message a été laissé sur la boîte vocale du demandeur pour lui demander de fournir son adresse courriel.

[32] Une note au dossier indique que le demandeur a rappelé le lendemain (31 mars 2020) et parlé à quelqu’un de la Direction des recours. (Le dossier ne fait pas état de l’auteur de cette note ou des autres notes que nous allons mentionner. Compte tenu du dossier dans son ensemble, il est toutefois raisonnable d’en déduire que ces notes ont été rédigées par l’agente principale des appels qui correspondait avec le demandeur, et je vais donc me fonder sur cette inférence dans le cadre de mon analyse.) Le demandeur a transmis son adresse électronique à l’agente principale des appels. Il lui a aussi dit vouloir [TRADUCTION] « expliquer les incidents comme

The applicant said he understood and would await further instructions via email. There is no other evidence in the record concerning this exchange.

[33] On May 14, 2020, and again on May 21, 2020, the senior appeals officer emailed the applicant forms on which he could indicate his consent to corresponding with the Recourse Directorate via email. (The second email was necessary because the consent document sent with the first email had omitted one of the file numbers.)

[34] On May 20, 2020, the applicant left a message for the senior appeals officer stating that he had not received any emails from her as yet.

[35] On May 21, 2020, the senior appeals officer returned the applicant's call and left a message for him suggesting that he check his junk email folder as she had sent him two emails. (These would be the emails referred to in paragraph 33, above.)

[36] The applicant must have found the senior appeals officer's emails because, on May 25, 2020, he returned by email the signed agreement indicating his consent to correspond with the Recourse Directorate by email.

[37] The decision denying the applicant's appeals is set out in a letter dated May 27, 2020, from Martin Bélanger, senior program advisor, Recourse Directorate. It was sent to the applicant via email. The reasons for the decision are set out below.

[38] According to another note to file, on May 28, 2020, the applicant spoke to the senior appeals officer with whom he had been dealing. He said he had wanted to submit more documentation, which he thought he would have an opportunity to do after receiving the request for his email address and for his consent to communicate with him via email. While not stated explicitly in the note, it appears that the applicant had just received

ils s'étaient produits ». La note indique que l'agente a expliqué [TRADUCTION] « le processus » au demandeur. Celui-ci a dit qu'il comprenait et qu'il attendrait d'autres instructions par courrier électronique. Il n'y a aucune autre indication au dossier au sujet de cet échange.

[33] Le 14 mai puis le 21 mai 2020, l'agente principale des appels a envoyé par courriel au demandeur des formulaires par lesquels il pouvait signifier son consentement à correspondre par courriel avec la Direction des recours. (Il a fallu expédier un second courriel, parce qu'un des numéros de dossier ne figurait pas sur le document de consentement du premier courriel.)

[34] Le 20 mai 2020, le demandeur a laissé un message à l'agente principale des appels, lui disant qu'il n'avait encore reçu aucun courriel de sa part.

[35] Le 21 mai 2020, l'agente principale des appels rappelait le demandeur et lui laissait un message pour lui suggérer de vérifier son dossier de courriels indésirables, car elle lui avait déjà envoyé deux courriels. (Il s'agit des courriels mentionnés précédemment au paragraphe 33.)

[36] On peut penser que le demandeur a trouvé les courriels de l'agente principale des appels puisque, le 25 mai 2020, il renvoyait par courriel son consentement dûment signé à correspondre par courrier électronique avec la Direction des recours.

[37] La décision de rejeter les appels du demandeur figure dans une lettre du 27 mai 2020 de Martin Bélanger, conseiller principal en matière de programmes de la Direction des recours. Cette lettre a été envoyée au demandeur par courriel. Les motifs de la décision sont exposés ci-dessous.

[38] D'après une autre note au dossier, le 28 mai 2020, le demandeur a parlé à l'agente principale des appels avec qui il traitait. Il a dit avoir voulu présenter plus de documentation, ce qu'il pensait avoir la possibilité de faire après réception de la demande d'adresse électronique et son consentement à communiquer par courriel. Bien que la note ne le mentionne pas expressément, il semblerait que le demandeur venait juste de recevoir la

the decision denying his appeals when he contacted the officer.

[39] The applicant said the additional documentation he had wanted to submit would demonstrate the “legitimacy” of the funds in his possession on October 28, 2019. The officer told the applicant they were aware that the currency was legitimate. The applicant also said he was not aware of all the currency he had with him that day. He added that he travels frequently and is not happy about being pulled over, especially when with his young family. (This is presumably a reference to being referred for secondary inspections.) The applicant told the officer he would be taking the matter to the Federal Court as he wants his name out of the CBSA’s system. Finally, the officer noted her opinion that, “even if [the applicant] had submitted more documentation showing the legitimacy [of the funds], it would not have changed anything.” It is not clear whether this latter point was communicated to the applicant in the call.

### III. DECISION UNDER REVIEW

[40] In the letter dated May 27, 2020, the senior program advisor with the Recourse Directorate informed the applicant of the result of the two ministerial reviews and provided the reasons for these decisions.

#### A. The Contravention of the PCMLTFA

[41] The senior program advisor concluded under section 27 of the PCMLTFA that there had been a contravention of section 12 of that Act. Further, he concluded that the amount of \$250 received for the return of the funds would be held as forfeit.

[42] The senior program advisor begins by summarizing the circumstances of the incident of October 28, 2019, as recorded in the documentary evidence on file. He also summarizes the applicant’s representations as well as the supporting documentation the applicant provided.

décision par laquelle ses appels étaient rejetés lorsqu’il a pris contact avec l’agente.

[39] Le demandeur a dit que la documentation supplémentaire qu’il désirait présenter démontrerait la [TRADUCTION] « légitimité » des fonds en sa possession le 28 octobre 2019. L’agente lui a dit que personne n’ignorait que les espèces étaient légitimes. Le demandeur a ajouté ne pas avoir été conscient de toutes les espèces qu’il avait sur lui ce jour-là. Il a précisé qu’il se déplaçait fréquemment et n’aime pas qu’on lui demande de s’arrêter, surtout lorsqu’il se trouve avec sa jeune famille. (Il faisait sans doute référence au fait d’avoir subi des inspections secondaires.) Il a dit à l’agente qu’il s’adresserait à la Cour fédérale, car il voulait que son nom soit retiré du système de l’ASFC. En fin de compte, l’agente a consigné son opinion selon laquelle, [TRADUCTION] « même s’il [le demandeur] avait présenté plus de documentation pour montrer la légitimité [des espèces], cela n’aurait rien changé ». On ne sait pas si elle a fait part de ce dernier point au demandeur à l’occasion de cet entretien.

### III. LA DÉCISION FAISANT L’OBJET DU CONTRÔLE

[40] Dans la lettre du 27 mai 2020, le conseiller principal en matière de programmes de la Direction des recours a informé le demandeur du résultat des deux révisions ministérielles et lui a donné les motifs des décisions prises.

#### A. La contravention à la LRPCFAT

[41] Le conseiller principal en matière de programmes a conclu, au titre de l’article 27 de la LRPCFAT, qu’il y avait eu contravention à l’article 12 de cette loi. Il a également conclu que la somme de 250 \$ versée pour la restitution des fonds serait confisquée.

[42] Le conseiller principal en matière de programmes a d’abord résumé les circonstances de l’incident du 28 octobre 2019, comme elles avaient été consignées dans la preuve documentaire au dossier. Il a également récapitulé les observations et la documentation d’appui fournies par le demandeur.

[43] The senior program advisor explains why he had decided the matter as he did by setting out key points which I would summarize as follows:

- On October 28, 2019, the applicant had in his possession currency whose value equalled or exceeded the prescribed amount of \$10,000.
- The applicant had explained that he was someone with an excellent reputation who simply forgot about the currency in his carry-on bag. However, the PCMLTFA is contravened when an incorrect declaration is made, even if the error occurred without any intent to mislead or deceive the CBSA. The lack of any intention to circumvent reporting obligations is not relevant to the determination of whether or not the reporting obligation has been contravened.
- The applicant did not declare the currency in his possession, which was a contravention of the Act.
- The prescribed penalty of \$250 was appropriate. The senior program advisor noted that there was no indication that the funds were concealed, it was “a first instance of non-compliance” on the part of the applicant, and there were no reasons to suspect that the funds were the proceeds of crime. On the other hand, the senior program advisor was not prepared to lower the penalty because its aim is “to encourage compliance during future cross-border movements.” The senior program advisor added: “The requirements of the Act are important as they contribute to Canada’s efforts in detecting and deterring illicit movements of currency and monetary instruments.”

[44] The senior program advisor concludes this part of the decision by explaining how the applicant can challenge these determinations.

[43] Le conseiller principal en matière de programmes explique ce qui a motivé sa décision en énonçant les principaux points, lesquels peuvent être résumés ainsi :

- Le 28 octobre 2019, le demandeur avait en sa possession des espèces d’une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire de 10 000 \$.
- Le demandeur a expliqué avoir une excellente réputation et avoir simplement oublié ces espèces dans son bagage de cabine. Toutefois, faire une déclaration erronée constitue une contravention à la LRPCFAT, même s’il s’agit d’une erreur commise hors de toute intention d’induire en erreur ou de tromper l’ASFC. L’absence d’intention de passer outre aux obligations de déclaration n’est pas un facteur qui joue au moment de décider s’il y a eu ou non contravention aux obligations en matière de déclaration.
- Le demandeur n’a pas déclaré les espèces en sa possession, ce qui constituait une contravention à la loi applicable.
- La pénalité prescrite de 250 \$ était appropriée. Le conseiller principal en matière de programmes a fait remarquer que rien n’indiquait que les fonds avaient été cachés, que c’était là [TRADUCTION] « une première occurrence de non-conformité » de la part du demandeur et qu’il n’y avait pas lieu de soupçonner qu’il s’agissait là d’un produit de la criminalité. Par ailleurs, il n’était pas prêt à abaisser la sanction, son but étant [TRADUCTION] « d’encourager la conformité dans les futurs déplacements transfrontaliers ». Il a ajouté : [TRADUCTION] « Les exigences de la Loi sont importantes, car elles contribuent aux efforts canadiens de détection et de dissuasion des mouvements illicites d’espèces et d’effets. »

[44] Le conseiller principal en matière de programmes conclut cette partie de la décision en expliquant comment le demandeur peut contester les décisions prises.

B. The Cancellation of the Applicant's NEXUS Membership

[45] The senior program advisor also upheld the cancellation of the applicant's NEXUS membership. However, given the circumstances of the applicant's case, he decided to "offer mitigation." Accordingly, the applicant would be permitted to re-apply to the NEXUS program as of October 28, 2021.

[46] After describing the NEXUS program in general terms, the senior program advisor turns to paragraph 22(1)(a) of the *Presentation of Persons (2003) Regulations*, which provides that membership in a program such as NEXUS may be cancelled if a person no longer meets the membership requirements. One of the requirements for eligibility in the NEXUS program is that one must be of good character. The senior program advisor explains what this means as follows:

When defining the term "good character" for the purposes of the CBSA's trusted traveller programs, applicants are assessed as to whether they pose a risk to the integrity of the programs. In doing so, an evaluation takes place of factors such as whether there has been an infraction of the laws of Canada and the U.S. and, in particular, the laws administered by the CBSA, which undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements.

[47] The senior program advisor then simply notes that the applicant has been found to have been in contravention of section 12 of the PCMLTFA, adding: "The details of the events have been examined above comprehensively." There is no further analysis of the events of October 28, 2019, or their connection to the issue of the applicant's character.

[48] The senior program advisor next turns to the consequences that follow from this finding. He states that he has decided, pursuant to subsection 11.1(2) of the *Customs Act*, to uphold the cancellation of the applicant's NEXUS membership. However, he has decided to "extend mitigation" to the applicant. The senior program advisor explains these decisions as follows:

B. L'annulation de l'adhésion du demandeur à NEXUS

[45] Le conseiller principal en matière de programmes a également confirmé l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme NEXUS. Toutefois, vu les circonstances de l'affaire, il a décidé [TRADUCTION] « d'offrir un allègement ». Ainsi, le demandeur pourrait demander à être réadmis au programme NEXUS à compter du 28 octobre 2021.

[46] Après avoir décrit le programme NEXUS en termes généraux, le conseiller principal en matière de programmes passe à l'alinéa 22(1)a) du *Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane*, où il est prévu que l'adhésion à un programme comme NEXUS peut être annulée si quelqu'un ne satisfait plus aux exigences d'admissibilité. Un des critères d'admissibilité à ce programme est l'obligation de jouir d'une bonne réputation. Le conseiller explique ainsi ce que cela signifie :

[TRADUCTION] Selon la définition du terme « bonne réputation » aux fins des programmes des voyageurs dignes de confiance de l'ASFC, les demandeurs font l'objet d'une évaluation quant au risque qu'ils peuvent présenter pour l'intégrité des programmes. Divers facteurs entrent en ligne de compte, comme la commission d'une infraction aux lois du Canada et des États-Unis et, en particulier, aux lois appliquées par l'ASFC, laquelle mine l'assurance que peut avoir l'Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme.

[47] Le conseiller principal en matière de programmes fait ensuite simplement observer qu'il a été conclu que le demandeur a contrevenu à l'article 12 de la LRPCFAT, et il ajoute : [TRADUCTION] « Les événements ont été examinés en détail précédemment. » Cela clôt son analyse des événements du 28 octobre 2019 ou du lien avec la question de la réputation du demandeur.

[48] Le conseiller principal en matière de programmes passe ensuite aux conséquences à tirer de cette conclusion. Il dit avoir décidé, conformément au paragraphe 11.1(2) de la *Loi sur les douanes*, de maintenir l'annulation de l'adhésion du demandeur à NEXUS. Il dit avoir toutefois décidé [TRADUCTION] « d'offrir une atténuation » à celui-ci. Il explique ainsi ces décisions :

Although it is expected that, as [a] NEXUS member, you will be aware of the reporting requirements and possible consequences of PCMLTFA contraventions and the NEXUS program terms and conditions, due to your history of compliance with border legislation, that you admitted that an error was made, that the currency was not concealed, and that membership would facilitate travel in your line of work, I have also decided on a period of ineligibility to NEXUS of 2 years following the PCMLTFA seizure action. This ineligibility period is intended to serve as sufficient deterrent to prevent such an occurrence from taking place again in the future, as well as to maintain the integrity of the program and its legislative intent.

Please note that any future non-compliance may result in the cancellation of your membership for up to 6 years.

[49] I pause here to note that the senior program advisor actually extended a greater degree of mitigation to the applicant than had been recommended in a case synopsis and draft reasons for decision that were prepared for the officer's consideration. The author(s) of these documents had recommended that the applicant should not be permitted to reapply for NEXUS membership until April 28, 2024. This recommendation was based on when, with the passage of time and assuming future compliance, the applicant's points total in the Integrated Customs Enforcement System (ICES) database would be reduced to a certain level. (What that level was expected to be and what would otherwise happen at that point is redacted from the record on this application.) The case synopsis and the draft reasons for decision will be discussed further below.

[50] The senior program advisor concludes this part of the decision by explaining how the applicant can challenge these determinations.

#### IV. STANDARD OF REVIEW

[51] As already noted, the applicant challenges both the process by which the senior program advisor made his decision and the substance of that decision.

[TRADUCTION] Bien que l'on s'attende à ce que, en tant qu'adhérent à NEXUS, vous connaissiez les exigences de déclaration, les conséquences possibles des manquements à la LRPCFAT et les modalités du programme NEXUS, étant donné que vous avez un historique de conformité aux lois frontalières, que vous avez admis avoir commis une erreur, que les espèces n'ont pas été dissimulées et que l'adhésion à NEXUS faciliterait les déplacements dans votre domaine de travail, j'ai aussi opté pour une période d'inadmissibilité de deux ans à NEXUS après la saisie en vertu de la LRPCFAT. Cette période d'inadmissibilité sera là pour décourager suffisamment tout autre manquement en ce sens dans l'avenir, ainsi que pour la sauvegarde de l'intégrité du programme et de l'intention du législateur.

À noter que tout futur cas de non-conformité pourrait mener à l'annulation de votre adhésion pour une période allant jusqu'à six ans.

[49] Je m'arrête ici pour faire remarquer que le conseiller principal en matière de programmes a accordé un allègement plus important que ce qui était recommandé dans le résumé du cas et dans l'ébauche de motifs de décision qui lui avaient été soumis. Le ou les auteurs de ces documents avaient recommandé que le demandeur ne puisse demander à être réadmis au programme NEXUS avant le 28 avril 2024. Cette recommandation était fonction du moment où, avec le temps et sans autre contravention du demandeur, le nombre total de points de ce dernier dans le Système intégré d'exécution des douanes (SIED) serait réduit à un certain niveau. (Le dossier caviardé de la présente demande reste muet quant au niveau qui était prévu, et sur ce qui se passerait autrement alors.) Il sera question plus loin du résumé du cas et de l'ébauche de motifs de décision.

[50] Le conseiller principal en matière de programmes a conclu cette partie de la décision en expliquant comment le demandeur pourrait contester les décisions prises.

#### IV. LA NORME DE CONTRÔLE

[51] Comme il a été mentionné, le demandeur conteste à la fois le processus et le fond de la décision prise par le conseiller principal en matière de programmes.

[52] With respect to process, there is no dispute in the present case about how a reviewing court should determine whether the requirements of procedural fairness were met. The reviewing court must conduct its own analysis of the process followed by the decision maker and determine whether it was fair having regard to all the relevant circumstances, including those identified in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193, at paragraphs 21–28: see *Canadian Pacific Railway Company v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 69, [2019] 1 F.C.R. 121, at paragraph 54 and *Elson v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 27, at paragraph 31. This is functionally the same as applying the correctness standard of review: see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraphs 34 and 50; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, at paragraph 54; and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 43. That being said, invoking a standard of review is somewhat beside the point (*Canadian Pacific Railway Co.*, at paragraphs 50–55). This is because, at the end of the day, what matters “is whether or not procedural fairness has been met” (*Canadian Association of Refugee Lawyers v. Canada (Immigration, Refugees and Citizenship)*, 2020 FCA 196, [2021] 1 F.C.R. 271, at paragraph 35). The burden is on the applicant to demonstrate that it was not.

[53] With respect to the substance of the decision, the parties agree, as do I, that it should be reviewed on a reasonableness standard. In its pre-*Vavilov* jurisprudence, this Court consistently applied a reasonableness standard to decisions relating to the cancellation of NEXUS membership: see, for example, *Sadana v. Canada (Public Safety)*, 2013 FC 1005, at paragraph 10, and *Sodhi v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2018 FC 145, at paragraph 15. Reasonableness is now the presumptive standard of review for administrative decisions, subject to specific exceptions “only where required by a clear indication of legislative intent or by the rule of law” (*Vavilov*, at paragraph 10). There is no basis for derogating from this presumption here.

[52] En ce qui concerne le processus, les parties en l'espèce sont du même avis quant à la question de savoir comment la cour de révision devrait juger si les exigences en matière d'équité procédurale ont été respectées. La cour de révision doit procéder à sa propre analyse du processus suivi par le décideur et établir s'il était équitable compte tenu de l'ensemble des circonstances, y compris celles mentionnées dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, aux paragraphes 21 à 28 : voir *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, [2019] 1 R.C.F. 121, au paragraphe 54 et *Elson c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 27, au paragraphe 31. En pratique, il s'agit de la même chose que d'appliquer la norme de contrôle de la décision correcte : voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, aux paragraphes 34 et 50; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, au paragraphe 54; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 43. Cela dit, invoquer une norme de contrôle n'est pas vraiment pertinent en l'espèce (voir *Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c. Canada*, aux paragraphes 50 à 55). Il en est ainsi, parce que, « [c]e qui importe, en fin de compte, c'est de savoir si l'équité procédurale a été respectée ou non » (*Association canadienne des avocats et avocates en droit des réfugiés c. Canada (Immigration, Réfugiés et Citoyenneté)*, 2020 CAF 196, [2021] 1 R.C.F. 271, au paragraphe 35). Il incombe au demandeur de démontrer qu'elle n'a pas été respectée.

[53] Pour ce qui est du fond de la décision, les parties conviennent, tout comme moi, que la présente affaire doit être examinée selon la norme de la décision raisonnable. Dans ses décisions antérieures à l'arrêt *Vavilov*, la Cour a invariablement appliqué la norme de la décision raisonnable aux décisions liées à l'annulation de l'adhésion au programme NEXUS : voir, par exemple, *Sadana c. Canada (Sécurité publique)*, 2013 CF 1005, au paragraphe 10 et *Sodhi c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2018 CF 145, au paragraphe 15. Il est maintenant présumé que la norme de contrôle de la décision raisonnable s'applique aux décisions administratives, à certaines exceptions près. « Les cours de révision ne devraient déroger à cette présomption que lorsqu'une

[54] Reviewing administrative decisions on a reasonableness standard “aims to give effect to the legislature’s intent to leave certain decisions with an administrative body while fulfilling the constitutional role of judicial review to ensure that exercises of state power are subject to the rule of law” (*Vavilov*, at paragraph 82).

[55] The requirement that an administrative decision be reasonable follows from the fundamental principle that the exercise of public power “must be justified, intelligible and transparent, not in the abstract but to the individuals subject to it” (*Vavilov*, at paragraph 95). Thus, an administrative decision maker has a responsibility “to justify to the affected party, in a manner that is transparent and intelligible, the basis on which it arrived at a particular conclusion” (*Vavilov*, at paragraph 96).

[56] A reasonable decision “is one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at paragraph 85). The reviewing court should focus on “the decision actually made by the decision maker, including both the decision maker’s reasoning process and the outcome” (*Vavilov*, at paragraph 83). The court “must develop an understanding of the decision maker’s reasoning process in order to determine whether the decision as a whole is reasonable. To make this determination, the reviewing court asks whether the decision bears the hallmarks of reasonableness—justification, transparency and intelligibility—and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at paragraph 99). A decision bearing these qualities is entitled to deference from a reviewing court.

[57] The burden is on the applicant to demonstrate that the decision is unreasonable. He must establish that “there are sufficiently serious shortcomings in the

indication claire de l’intention du législateur ou la primauté du droit l’exige » (*Vavilov*, au paragraphe 10). Il n’y a pas lieu de déroger cette présomption en l’espèce.

[54] L’application aux décisions administratives de la norme de contrôle de la décision raisonnable « vise à donner effet à l’intention du législateur de confier certaines décisions à un organisme administratif, tout en exerçant la fonction constitutionnelle du contrôle judiciaire qui vise à s’assurer que l’exercice du pouvoir étatique est assujéti à la primauté du droit » (*Vavilov*, au paragraphe 82).

[55] L’exigence qu’une décision administrative soit raisonnable procède du principe fondamental selon lequel « l’exercice de tout pouvoir public doit être justifié, intelligible et transparent non pas dans l’abstrait, mais pour l’individu qui en fait l’objet » (*Vavilov*, au paragraphe 95). Ainsi, le décideur administratif a l’« obligation de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée » (*Vavilov*, au paragraphe 96).

[56] Une décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, au paragraphe 85). La cour de révision « doit s’intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision » (*Vavilov*, au paragraphe 83). « La cour de révision doit s’assurer de bien comprendre le raisonnement suivi par le décideur afin de déterminer si la décision dans son ensemble est raisonnable. Elle doit donc se demander si la décision possède les caractéristiques d’une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, au paragraphe 99). Une décision présentant ces qualités a droit à la déférence de la cour de révision.

[57] Il incombe au demandeur de démontrer que la décision est déraisonnable. Il doit établir que celle-ci « souffre de lacunes graves à un point tel qu’on ne peut

decision such that it cannot be said to exhibit the requisite degree of justification, intelligibility and transparency” (*Vavilov*, at paragraph 100).

## V. ANALYSIS

### A. Introduction—Clarifying the Scope of this Application

[58] As set out above, the Recourse Directorate proceeded on the basis that the applicant had sought a decision with respect to whether he contravened the PCMLTFA as well as a review of the cancellation of his NEXUS membership. The senior program advisor concluded that the applicant had contravened the PCMLTFA. He also upheld the cancellation of the applicant’s NEXUS membership. The applicant had the option of challenging both decisions but each had to be challenged by a different route. The finding that he contravened the PCMLTFA could only be challenged through an appeal by way of an action in this Court: see section 30 of the PCMLTFA. On the other hand, the decision upholding the cancellation of his NEXUS membership could only be challenged by way of an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Further, to challenge the penalty assessed for the contravention of the PCMLTFA would also require an application for judicial review under section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[59] The applicant has only sought judicial review of the decision upholding the cancellation of his NEXUS membership. He did not appeal the finding that he contravened the PCMLTFA, nor did he seek judicial review of the associated penalty. Consequently, this finding must be presumed to be legally and factually sound. As such, it provides important context for the determination upholding the cancellation of the applicant’s NEXUS membership. This will be discussed further below.

[60] The applicant himself did not provide an affidavit in support of this application but it is readily apparent from the background summarized above that

pas dire qu’elle satisfait aux exigences de justification, d’intelligibilité et de transparence » (*Vavilov*, au paragraphe 100).

## V. ANALYSE

### A. Introduction — Clarification de la portée de la présente demande

[58] Comme il a été mentionné, la Direction des recours a procédé en tenant pour acquis que le demandeur sollicitait à la fois une décision sur la question de savoir s’il avait contrevenu à la LRPCFAT et un contrôle sur l’annulation de son adhésion au programme NEXUS. Le conseiller principal en matière de programmes a conclu que le demandeur avait contrevenu à la LRPCFAT. Il a également confirmé l’annulation de l’adhésion du demandeur au programme NEXUS. Le demandeur avait la possibilité de contester les deux décisions, mais la contestation devait dans ce cas emprunter deux voies différentes. D’une part, la conclusion selon laquelle il avait contrevenu à la LRPCFAT pouvait seulement être contestée par voie d’appel devant la Cour (voir l’article 30 de la LRPCFAT). D’autre part, la décision de maintenir l’annulation de l’adhésion au programme NEXUS pouvait être contestée par voie de demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. De plus, la contestation de la pénalité imposée pour contravention à la LRPCFAT devait se faire par voie de demande de contrôle judiciaire en vertu de ce même article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[59] Le demandeur a seulement demandé le contrôle judiciaire de la confirmation de l’annulation de son adhésion à NEXUS. Il n’a pas interjeté appel de la conclusion selon laquelle il avait contrevenu à la LRPCFAT, ni ne sollicitait le contrôle judiciaire de la pénalité imposée. Par conséquent, cette conclusion devait être présumée valide en droit et en fait. Elle apporte un contexte important à la décision de maintenir l’annulation de l’adhésion au programme NEXUS. Il en sera question plus loin.

[60] Le demandeur lui-même n’a pas produit d’affidavit à l’appui de sa demande, mais il ressort d’emblée du contexte que nous venons de résumer que ses

his concerns relate not only to the cancellation of his NEXUS membership but also his susceptibility to referral to secondary examination whenever he returns to Canada. A number of his complaints on this application relate to the unfairness and the unreasonableness of this latter state of affairs and the failure of the senior program advisor to address them in his decision. These concerns may be genuine but they cannot be allowed to distort the issues properly before the Court.

[61] The applicant has not challenged either the finding that he contravened the PCMLTFA or the imposition of the \$250 penalty but he does purport to seek judicial review “of the additional punishments imposed by the Minister above and beyond the applicable penalty imposed under the Currency Reporting Regulations.” According to the applicant, these “additional punishments” are the cancellation of his NEXUS membership and his flagging in the ICES database, which in turn results in referrals for secondary inspection. Without necessarily agreeing with the applicant that the cancellation of his NEXUS membership is a “punishment” for contravening the PCMLTFA, there is no question that it was the result of a decision separate and apart from the finding that he contravened the PCMLTFA. Consequently, the decision upholding the cancellation can be challenged in this Court even though no issue is taken with the finding on which it is based—namely, that the applicant contravened the PCMLTFA.

[62] On the other hand, the flagging of the applicant for secondary inspection is an automatic, collateral consequence of the enforcement action on October 28, 2019: see *Chen v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2019 FCA 170, at paragraphs 42–45. That action was confirmed by the finding that the applicant contravened the PCMLTFA. Since this finding is not being contested, there is no basis upon which the Court could interfere with the flagging that resulted from the original enforcement action. Simply put, in the absence of an appeal under section 30 of the PCMLTFA, the issue of the applicant’s susceptibility to referral to secondary examination is not before the Court and the applicant’s complaints about these referrals are misplaced.

préoccupations ont à voir non seulement avec l’annulation de son adhésion au programme NEXUS, mais aussi avec la possibilité de subir une inspection secondaire chaque fois qu’il rentre au Canada. Un certain nombre de ses doléances dans sa demande portent sur le caractère inéquitable et déraisonnable de cet état de choses et du défaut du conseiller principal en matière de programmes d’en tenir compte dans sa décision. Ces préoccupations peuvent être réelles, mais ne doivent pas venir déformer les questions dont la Cour est dûment saisie.

[61] Le demandeur n’a contesté ni la conclusion de contravention à la LRPCFAT ni l’imposition de la pénalité de 250 \$, mais il sollicite bel et bien un contrôle judiciaire [TRADUCTION] « quant aux peines supplémentaires imposées par le ministre en plus des pénalités prévues par le Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d’espèces et d’effets ». D’après lui, ces [TRADUCTION] « peines supplémentaires » sont l’annulation de son adhésion au programme NEXUS et son signalement dans la base de données SIED, lesquels ont pour conséquence un cortège d’inspections secondaires. Sans convenir nécessairement avec le demandeur que l’annulation de l’adhésion au programme NEXUS est une [TRADUCTION] « peine » pour manquement à la LRPCFAT, nul doute qu’elle découle d’une décision distincte de celle de la conclusion selon laquelle il a contrevenu à la LRPCFAT. C’est pourquoi la décision de maintenir l’annulation peut être contestée devant la Cour sans remise en question de la conclusion sur laquelle elle repose, soit celle de contravention à la LRPCFAT.

[62] Par ailleurs, il faut dire que le signalement du demandeur à des fins d’inspection secondaire est une conséquence automatique et indirecte de la mesure d’exécution prise le 28 octobre 2019 (voir *Chen c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2019 CAF 170, aux paragraphes 42 à 45). Cette mesure a été confirmée par la conclusion selon laquelle le demandeur avait contrevenu à la LRPCFAT. Comme cette conclusion n’est pas contestée, rien ne permet à la Cour d’intervenir relativement au signalement qui découle de la mesure d’exécution initiale. En d’autres termes, faute d’un appel fondé sur l’article 30 de la LRPCFAT, la Cour n’est pas saisie de la question du renvoi possible du demandeur en inspection secondaire et les doléances du demandeur au sujet des inspections secondaires n’ont pas leur place ici.

B. Were the Requirements of Procedural Fairness Breached?

[63] In *Baker*, the Supreme Court of Canada held that “the purpose of the participatory rights contained within the duty of procedural fairness is to ensure that administrative decisions are made using a fair and open procedure, appropriate to the decision being made and its statutory, institutional, and social context, with an opportunity for those affected by the decision to put forward their views and evidence fully and have them considered by the decision-maker” (at paragraph 22). Further, the values underlying the duty of fairness “relate to the principle that the individual or individuals affected should have the opportunity to present their case fully and fairly, and have decisions affecting their rights, interests, or privileges made using a fair, impartial, and open process, appropriate to the statutory, institutional, and social context of the decision” (at paragraph 28).

[64] The common law duty of procedural fairness is “flexible and variable” (*Baker*, at paragraph 22). Several factors must be considered in determining what is required in the specific context of a given case, including: (1) the nature of the decision being made; (2) the nature of the statutory scheme under which the decision is made; (3) the importance of the decision to the individual(s) affected; (4) the legitimate expectations of the party challenging the decision; and (5) the procedures followed by the decision maker itself and its institutional constraints (*Baker*, at paragraphs 21–28).

[65] There is no dispute in the present case that the requirements of procedural fairness entitled the applicant to know the case he had to meet in seeking a review of the cancellation of his NEXUS membership and that he be given a reasonable opportunity to make his case. With respect to the first requirement, there is no suggestion that the applicant did not know the case he had to meet in challenging the decision to cancel his NEXUS membership. The pre-decision correspondence from the Recourse Directorate summarized above fully set out the applicable legal context of the decision as well as the CBSA’s understanding of the relevant facts.

B. Y a-t-il eu manquement aux règles d’équité procédurale?

[63] Dans l’arrêt *Baker*, la Cour suprême du Canada a conclu que « les droits de participation faisant partie de l’obligation d’équité procédurale visent à garantir que les décisions administratives sont prises au moyen d’une procédure équitable et ouverte, adaptée au type de décision et à son contexte légal institutionnel et social, comprenant la possibilité donnée aux personnes visées par la décision de présenter leurs points de vue complètement ainsi que les éléments de preuve de sorte qu’ils soient considérés par le décideur » (au paragraphe 22). De plus, « [l]es valeurs qui sous-tendent l’obligation d’équité procédurale relèvent du principe selon lequel les personnes visées doivent avoir la possibilité de présenter entièrement et équitablement leur position, et ont droit à ce que les décisions touchant leurs droits, intérêts ou privilèges soient prises à la suite d’un processus équitable, impartial et ouvert, adapté au contexte légal, institutionnel et social de la décision » (au paragraphe 28).

[64] Le devoir d’équité procédurale en common law est « souple et variable » (*Baker*, au paragraphe 22). Plusieurs facteurs doivent entrer en ligne de compte au moment de décider des aspects à retenir dans le contexte particulier d’une affaire : 1) la nature de la décision recherchée; 2) la nature du régime dans le cadre duquel la décision a été rendue; 3) l’importance de la décision pour la ou les personnes visées; 4) les attentes légitimes de la partie qui conteste la décision, et 5) les procédures que le décideur a lui-même suivies ainsi que ses contraintes institutionnelles (*Baker*, aux paragraphes 21 à 28).

[65] Il n’est pas contesté dans la présente affaire que, du fait des exigences d’équité procédurale, le demandeur avait le droit de connaître la preuve qu’il devait présenter aux fins du contrôle de l’annulation de son adhésion au programme NEXUS et de se voir accorder une possibilité raisonnable de présenter sa cause. En ce qui concerne la première exigence, rien n’indique que le demandeur ne connaissait pas la preuve qu’il devait présenter s’il contestait la décision d’annuler son adhésion au programme NEXUS. La correspondance de la Direction des recours antérieure à la décision que nous avons récapitulée décrit en détail le contexte juridique applicable à

The applicant contends, however, that he was not given a reasonable opportunity to make his case for why his NEXUS membership should not have been cancelled. This is because he was led to believe that he would have an opportunity to present additional submissions and supporting documentation yet the appeal was decided before he could do so.

[66] There are two fundamental problems with the applicant's position. First, the applicant has not provided any evidence on this application of what additional submissions or supporting documentation he intended to provide before the decision was made. Significantly, he did not provide an affidavit in which he described what he had intended to provide. Second, to the extent that what the applicant had intended to say can be gleaned from the note to file relating to his conversation with the senior appeals officer on May 28, 2020, the matters the applicant raised are immaterial, irrelevant, or had already been articulated in his earlier submissions. Any further information the applicant wished to present concerning the "legitimacy" of the funds in his possession on October 28, 2019, is immaterial because this was not in issue as far as the CBSA was concerned. The applicant's complaints about being referred to secondary examinations are irrelevant to the merits of the decision to cancel his NEXUS membership. And finally, there is no indication in the notes of this conversation that the applicant had anything new to provide in support of his position that he had made an innocent mistake in overlooking the funds in his carry-on bag.

[67] Drawing these two flaws in the applicant's position together, I acknowledge that in an earlier conversation on March 31, 2020, the applicant told the senior appeals officer that he wanted to "explain the events as they happened." At that point, the applicant had already done this three times: in his initial request for a review of the decision submitted on December 5, 2019; in his follow-up submission on January 17, 2020; and in his letter dated January 31, 2020. (The applicant also provided submissions on February 17, 2020, but they addressed other matters.) It is true that the decision was

la décision, ainsi que la compréhension qu'avait l'ASFC des faits pertinents. Le demandeur prétend cependant ne pas avoir eu une possibilité raisonnable de faire valoir sa cause, à savoir pourquoi son adhésion à NEXUS n'aurait pas dû être annulée. Il en est ainsi, car il avait été amené à croire qu'il aurait l'occasion de présenter des observations supplémentaires et des documents à l'appui, mais l'appel a été tranché avant qu'il puisse le faire.

[66] La thèse du demandeur souffre de deux problèmes fondamentaux. Premièrement, il n'avait donné aucune indication dans sa demande au sujet des observations supplémentaires ou des documents à l'appui qu'il avait l'intention de présenter avant que la décision ne soit prise. Fait important, il n'avait pas produit d'affidavit décrivant ce qu'il avait l'intention de produire. Deuxièmement, dans la mesure où on peut glaner ce qu'il avait l'intention de dire dans la note versée au dossier sur son entretien avec l'agente principale des appels le 28 mai 2020, les questions qu'il entendait soulever sont sans importance et sans pertinence, ou avaient déjà été formulées dans ses observations antérieures. Tout autre renseignement qu'il aurait désiré présenter au sujet de la [TRADUCTION] « légitimité » des fonds en sa possession le 28 octobre 2019 est sans importance, parce que cette question n'était pas en cause en ce qui concerne l'ASFC. Les doléances du demandeur au sujet de son renvoi en inspection secondaire sont sans pertinence quant au bien-fondé de la décision d'annuler son adhésion au programme NEXUS. Enfin, rien n'indique dans les notes de cet entretien que le demandeur avait quelque chose de nouveau à fournir à l'appui de sa position selon laquelle son oubli des espèces dans son bagage de cabine constituait une erreur de bonne foi.

[67] En combinant ces deux failles de la position du demandeur, je prends acte que, dans un entretien antérieur le 31 mars 2020, celui-ci avait dit à l'agente principale des appels vouloir [TRADUCTION] « expliquer les incidents comme ils s'étaient produits ». C'était alors la troisième fois qu'il affirmait une telle chose : il l'avait fait dans sa demande initiale de révision de la décision le 5 décembre 2019, dans ses observations en suivi le 17 janvier 2020 et dans sa lettre datée du 31 janvier 2020. (Il avait présenté des observations le 17 février 2020, mais elles portaient sur d'autres questions.) Il est vrai

made before the applicant could say anything more in the way of an explanation of “the events as they happened.” However, the applicant has not established that he had anything to say about the crux of his case against the cancellation of his NEXUS membership—that he had made an innocent mistake about the amount of cash he had with him on October 28, 2019—which he did not have an opportunity to communicate to the CBSA before the decision was made. In short, the applicant has not shown that he had anything new to say about why his NEXUS membership should not have been cancelled. As a result, he has not established that the requirements of procedural fairness were breached when the Recourse Directorate made the decision on the record that was before it.

[68] Finally, in his written submissions the applicant raised a number of objections to the procedure followed in determining that he had contravened the PCMLTFA. These were not pursued in oral argument. In any event, in the absence of an appeal under section 30 of the PCMLTFA, they are an impermissible collateral attack on that determination and are irrelevant to the issues that are before the Court.

### C. Is the Decision Unreasonable?

[69] The senior program advisor upheld the cancellation of the applicant’s NEXUS membership on the basis that his contravention of the PCMLTFA meant that he was not of good character, a requirement for membership in the program. The applicant’s principal submission under this heading is that there was no reasonable basis for the decision maker to uphold the cancellation of his NEXUS membership given that he accepted that the applicant made an honest mistake in failing to report the currency. While I see the issue as being more nuanced than this, I nevertheless agree with the applicant that the decision is unreasonable. This is because the determination that the applicant’s contravention of the PCMLTFA meant that he was not of good character lacks transparency, intelligibility and justification.

que la décision a été prise avant qu’il ne puisse proposer quelque chose de plus pour expliquer [TRADUCTION] « les incidents comme ils s’étaient produits ». Toutefois, il n’a pas établi qu’il avait quoi que ce soit à opposer sur le fond à l’annulation de son adhésion au programme NEXUS qu’il n’aurait pu communiquer à l’ASFC avant que la décision ne soit prise si ce n’est l’argument de l’erreur de bonne foi au sujet de la quantité d’espèces en sa possession le 28 octobre 2019. Bref, il n’a pas démontré avoir de nouveaux éléments à faire valoir à propos de la question à savoir pourquoi son adhésion au programme NEXUS n’aurait pas dû être annulée. Il n’a donc pas établi qu’il y avait eu manquement à l’équité procédurale lorsque la Direction des recours avait pris sa décision d’après le dossier dont elle disposait.

[68] Disons enfin que, dans ses observations écrites, le demandeur a soulevé un certain nombre d’objections relativement à la procédure suivie pour trancher la question de savoir s’il avait contrevenu à la LRPCFAT. Il n’en a rien repris dans ses arguments de vive voix. Quoi qu’il en soit et faute d’appel en vertu de l’article 30 de la LRPCFAT, cette contestation indirecte de la décision ne lui est pas permise et est sans pertinence pour les questions dont la Cour est saisie.

### C. La décision est-elle déraisonnable?

[69] Le conseiller principal en matière de programmes a confirmé l’annulation de l’adhésion du demandeur au programme NEXUS, au motif que sa contravention à la LRPCFAT signifiait qu’il n’avait pas bonne réputation, laquelle constitue une exigence pour l’adhésion à ce programme. L’observation principale du demandeur à cet égard est que le décideur n’avait aucun motif raisonnable de maintenir l’annulation de l’adhésion, puisqu’il a admis que le demandeur avait commis une erreur de bonne foi en ne déclarant pas les espèces. Bien que la question soit plus nuancée que ce qu’allègue le demandeur, je conviens avec lui que la décision est déraisonnable. Il en est ainsi, car je suis d’avis que la conséquence tirée de la contravention commise par le demandeur, soit qu’il n’avait plus bonne réputation, manque de transparence, d’intelligibilité et de justification.

[70] The applicant requests not only that the decision be set aside but also that the matter be returned to the Recourse Directorate with directions to find that he is of good character and to reinstate his NEXUS membership. As will become clear in what follows, I am not satisfied that this is the only reasonable outcome. Consequently, the appropriate remedy is to refer the matter back to the Recourse Directorate so that it may be reconsidered: see *Vavilov*, at paragraphs 139–142.

[71] The *Presentation of Persons (2003) Regulations* state that, among other things, to be eligible for membership in a trusted traveller program like NEXUS, one must be “of good character.” This term is not defined in the regulations or any related statute. In his decision, the senior program advisor articulates a certain understanding of what being of good character means in this context. To repeat for ease of reference, he states:

When defining the term “good character” for the purposes of the CBSA’s trusted traveller programs, applicants are assessed as to whether they pose a risk to the integrity of the programs. In doing so, an evaluation takes place of factors such as whether there has been an infraction of the laws of Canada and the U.S. and, in particular, the laws administered by the CBSA, which undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements.

[72] What I take this to mean is that by requiring applicants for membership in a trusted traveller program like NEXUS to be of good character, the *Presentation of Persons (2003) Regulations* aim to screen out those who would pose a risk to the integrity of the program by abusing the privileges extended to them under the program. Simply put, someone must be trustworthy to be entitled to the privilege of membership in the program. Thus, to accept an applicant into the program, the CBSA (acting on behalf of the Minister) must be confident that the person will comply with all the program requirements, including presumably that they would comply with the laws governing travellers. This is a forward-looking determination, although the person’s past behaviour will be an important consideration. One potential reason the CBSA might lack the necessary

[70] Le demandeur réclame non seulement que la décision soit annulée, mais aussi que l’affaire soit renvoyée à la Direction des recours en vue d’une confirmation de sa bonne réputation et du rétablissement de son adhésion au programme NEXUS. Comme nous le verrons, je ne suis pas convaincu qu’il s’agit de la seule issue raisonnable. C’est pourquoi la réparation convenable consiste à renvoyer l’affaire à la Direction des recours pour qu’elle la réexamine (voir *Vavilov*, aux paragraphes 139 à 142).

[71] Le *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* prévoit notamment que la personne admissible à un programme des voyageurs dignes de confiance comme NEXUS « jouit d’une bonne réputation ». Ce terme n’est défini ni dans le règlement ni dans des lois connexes. Dans sa décision, le conseiller principal en matière de programmes explicite une certaine compréhension de ce que signifie dans ce contexte jouir d’une bonne réputation. Je répète par commodité :

[TRADUCTION] Selon la définition du terme « bonne réputation » aux fins des programmes des voyageurs dignes de confiance de l’ASFC, les demandeurs font l’objet d’une évaluation quant au risque qu’ils peuvent présenter pour l’intégrité des programmes. Divers facteurs entrent en ligne de compte, comme la commission d’une infraction aux lois du Canada et des États-Unis et, en particulier, aux lois appliquées par l’ASFC, laquelle mine l’assurance que peut avoir l’Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme.

[72] D’après moi, cela signifie qu’en exigeant des personnes qui demandent à être admises à un programme des voyageurs dignes de confiance comme NEXUS qu’ils aient bonne réputation, le *Règlement de 2003 sur l’obligation de se présenter à un bureau de douane* vise à éliminer les gens qui risqueraient de nuire à l’intégrité du programme en abusant des privilèges qu’ils en reçoivent. En d’autres termes, il faut être digne de confiance pour accéder au privilège de l’adhésion à ce programme. Donc, pour admettre un demandeur au programme, l’ASFC (agissant au nom du ministre) doit avoir l’assurance que celui-ci se conformera à toutes les exigences du programme et, faut-il penser, aux lois régissant les voyageurs. C’est là une décision d’un caractère prospectif, bien que la conduite passée représente une importante considération. L’une des raisons pour laquelle l’ASFC

confidence is if, in the past, the person contravened a law of Canada or the United States, in particular a law that the CBSA itself administers. This is not an automatic disqualification, however. As the senior program advisor explains in the decision, a good character determination involves an evaluation of many factors that relate to whether the CBSA can have the requisite confidence in the person or not. Simply having contravened a law is not sufficient in and of itself to demonstrate that a person is not of good character. The contravention must be such that it “undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements.” While the senior program advisor does not put it exactly this way, I would suggest that this is fundamentally a judgment-call on the part of the CBSA which must be made having regard to all of the circumstances of a given case.

[73] The applicant takes issue with aspects of the senior program advisor’s understanding of the good character requirement generally but it is not necessary to address this here. In my view, accepting for the sake of argument that the decision maker’s general understanding of the good character requirement is a reasonable one, the fundamental flaw in his decision is that he treats the applicant’s having contravened the PCMLTFA as a sufficient reason in and of itself to find that the applicant is not of good character. Crucially, apart from noting the fact that the applicant contravened the PCMLTFA, there is no explanation for *why* this caused the decision maker to lose confidence that the applicant would comply with all the requirements of the NEXUS program in the future. Perhaps if the applicant had intentionally failed to disclose the funds or had attempted to conceal the funds or if the funds were linked to money laundering or terrorist financing, no further explanation for why he was not trustworthy would be required. But this is not what the decision maker found. Rather, as articulated in the part of the decision dealing with the contravention of the PCMLTFA, the senior program advisor did not dispute that it was an honest mistake on the applicant’s part, that the funds were legitimate, or that it was an isolated incident. In these circumstances, some explanation of why one honest mistake caused the decision maker to lose

n’aurait pas la confiance nécessaire envers un demandeur est que, par le passé, ce dernier aurait contrevenu à une loi du Canada ou des États-Unis et, en particulier, à une loi que l’agence applique elle-même. Il ne s’agit pas d’un critère d’élimination automatique. Comme l’explique le conseiller principal en matière de programmes, un jugement quant à la bonne réputation emporte une évaluation des nombreux facteurs susceptibles d’influer sur la confiance que peut avoir ou non l’ASFC envers une personne. Une contravention à une loi ne suffit pas en soi à démontrer que quelqu’un ne jouit pas d’une bonne réputation. Le manquement doit être tel qu’il [TRADUCTION] « mine l’assurance que peut avoir l’Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme ». Le conseiller principal en matière de programmes ne l’exprime pas de cette manière, mais je dirais que, fondamentalement, l’ASFC doit s’en remettre à son jugement, en tenant compte de toutes les circonstances de l’espèce.

[73] Le demandeur conteste certains aspects de la compréhension qu’a le conseiller principal de programmes de cette exigence de bonne réputation en général, mais il n’est pas nécessaire d’en traiter ici. À mon avis, si on accepte comme hypothèse que la compréhension générale qu’a le décideur du critère de la bonne réputation est raisonnable, le défaut fondamental de sa décision est qu’il considère la contravention du demandeur à la LRPCFAT comme une raison suffisante en soi pour conclure que ce dernier ne jouit pas d’une bonne réputation. Ce qui est primordial à part le fait que le demandeur ait contrevenu à la LRPCFAT, c’est qu’il n’y a aucune explication à savoir pourquoi cela a fait en sorte que le décideur s’est mis à douter que le demandeur se conforme aux exigences du programme NEXUS à l’avenir. Peut-être que, si le demandeur avait sciemment omis de divulguer les fonds ou avait tenté de les dissimuler, ou que les espèces en question étaient liées au blanchiment d’argent ou au financement d’activités terroristes, aucune autre explication ne serait nécessaire pour ce manque de confiance. Mais ce n’est pas ce que le décideur a conclu. Comme l’exprime la partie de la décision portant sur la contravention à la LRPCFAT, le conseiller principal en matière de programmes n’a pas contesté que le demandeur avait commis une erreur de bonne foi, ni que les fonds étaient légitimes, ni qu’il s’agissait d’un

confidence that the applicant would comply with the requirements of the program in the future was required.

[74] The respondent submits that any contravention of the PCMLTFA is a serious matter that justifies caution on the part of the CBSA and so there was no need for the senior program advisor to spell this out explicitly in his decision.

[75] I do not agree.

[76] It is indisputable that the objectives of the PCMLTFA, including implementing “specific measures to detect and deter money laundering and the financing of terrorist activities and to facilitate the investigation and prosecution of money laundering offences and terrorist activity financing offences”, are of the utmost public importance: see section 3 of the PCMLTFA; see also *Zeid v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 539, 326 F.T.R. 219, at paragraph 55. Thus, there is a sense in which any contravention of the requirements of that Act (and related regulations) is a serious matter. Nevertheless, not all such contraventions are of equal gravity; some are more serious than others. The assessment of the seriousness of a given contravention depends on the sorts of circumstances identified by the senior program advisor in his decision, including whether the contravention was intentional or the result of an honest mistake, whether it was an isolated incident or part of a pattern of conduct, and whether there was any discernible connection between the funds in question and money laundering or the financing of terrorist activities. These factors are also relevant to an assessment of the risk of non-compliance in the future.

[77] In the present case, having weighed these factors, the senior program advisor evidently determined that the applicant’s contravention fell towards the less serious end of the scale. This assessment is consistent with his view of the circumstances of the contravention as discussed in detail in the first part of the decision. His

incident isolé. Dans ces circonstances, il fallait une certaine explication quant aux raisons pour lesquelles une erreur commise de bonne foi a eu pour conséquence que le décideur s’est mis à douter que le demandeur se conforme aux exigences du programme à l’avenir.

[74] Le défendeur soutient que toute contravention à la LRPCFAT est une question grave qui justifie que l’ASFC fasse preuve de prudence, ce qui rendait inutile toute précision à ce sujet dans la décision du conseiller principal en matière de programmes.

[75] Je ne suis pas de cet avis.

[76] Nul doute que la LRPCFAT vise notamment à « mettre en œuvre des mesures visant à détecter et à décourager le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes et à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions de recyclage des produits de la criminalité et aux infractions de financement des activités terroristes » et que ces objectifs sont de la plus haute importance publique : voir l’article 3 de la LRPCFAT, ainsi que *Zeid c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2008 CF 539, au paragraphe 55. En un sens donc, toute contravention aux exigences de cette loi (et de ses règlements d’application) est une question grave. Il reste que ces contraventions ne sont pas toutes de la même gravité, certaines se révélant plus graves que les autres. L’appréciation de la gravité d’une contravention donnée dépend de la nature des circonstances relevées par le conseiller principal en matière de programmes dans sa décision, notamment quant aux questions de savoir si la contravention était intentionnelle ou constituait une erreur de bonne foi, si elle était un incident isolé ou un comportement habituel et s’il y avait un lien perceptible entre les fonds en question et le blanchiment d’argent ou le financement d’activités terroristes. Ces facteurs jouent également dans l’évaluation du risque de non-conformité à l’avenir.

[77] En l’espèce, le conseiller principal en matière de programmes a manifestement jugé, après avoir soupesé les facteurs mentionnés ci-dessus, que la contravention commise par le demandeur se situait à l’extrémité inférieure de l’échelle de gravité. Cette évaluation s’accorde avec sa vision des circonstances de la contravention,

favourable assessment of these factors was presumably why the senior program advisor decided to “extend mitigation” to the applicant in deciding that he should only have to wait for two years before he could apply for NEXUS membership again. However, having made this determination, it was incumbent on the decision maker to explain why the contravention nevertheless justified cancellation of the applicant’s NEXUS membership because it demonstrated that the applicant lacked good character. Specifically, it was incumbent on the decision maker to explain why an isolated, honest mistake by the applicant had caused him to lose confidence that the applicant would comply with the program requirements in the future.

[78] The need for such an explanation in this case is even more apparent when one considers a small but important change the senior program advisor made to the test for determining good character. In his decision, the senior program advisor explained that, to determine whether someone is of good character, “an evaluation takes place of factors such as whether there has been an infraction of the laws of Canada and the U.S. and, in particular, the laws administered by the CBSA, which undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements.” In contrast, as articulated by the senior appeals officer in her letter to the applicant dated December 18, 2019, the determination of whether someone is of good character involves an evaluation of factors “such as whether there has been a *serious* infraction of the laws of Canada and the U.S. and, in particular, the laws administered by the CBSA, which undermines the confidence of the CBSA that the applicant will comply with all the program requirements” (emphasis added). This is a narrower test for ineligibility than the senior program advisor applied. (The same narrower test is also articulated in the case synopsis as well as the draft reasons for decision.) It is not necessary to determine whether the broader test applied by the senior program advisor is reasonable or not. For present purposes, what is important is that its breadth makes it even more important for there to be an explanation for why even a contravention of a law that is not serious demonstrates that a person is not of good character.

comme il l’explique en détail dans la première partie de la décision. Son appréciation favorable des facteurs était vraisemblablement la raison pour laquelle il avait voulu [TRADUCTION] « offrir un allègement » en décidant que le demandeur n’aurait à attendre que deux ans avant de demander sa réadmission au programme NEXUS. À la suite de cette décision, il incombait toutefois au décideur de dire pourquoi la contravention justifiait néanmoins l’annulation de l’adhésion du demandeur au programme NEXUS, au motif qu’elle démontrait qu’il n’avait pas bonne réputation. Plus précisément, il lui incombait de dire pourquoi une erreur isolée commise de bonne foi par le demandeur lui faisait douter que celui-ci se conforme à l’avenir aux exigences du programme.

[78] La nécessité d’une telle explication en l’espèce est encore plus patente lorsque l’on tient compte du fait que le conseiller principal en matière de programmes a apporté un léger, mais important, changement au critère de détermination de la bonne réputation. Dans sa décision, il explique que, au moment d’établir si quelqu’un a bonne réputation, [TRADUCTION] « [d]ivers facteurs [d’évaluation] entrent en ligne de compte, comme la commission d’une infraction aux lois du Canada et des États-Unis et, en particulier, aux lois appliquées par l’ASFC, laquelle mine l’assurance que peut avoir l’Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme ». En revanche et comme l’exprime l’agente principale des appels dans sa lettre du 18 décembre 2019 au demandeur, la détermination de la bonne réputation consiste en une évaluation de facteurs [TRADUCTION] « comme la commission d’une infraction *grave* aux lois du Canada et des États-Unis et, en particulier, aux lois appliquées par l’ASFC, laquelle mine l’assurance que peut avoir l’Agence que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme » [non souligné dans l’original]. Il s’agit d’un critère d’inadmissibilité plus étroit que celui qu’a appliqué le conseiller principal en matière de programmes. (Le même critère plus étroit est formulé dans le résumé du cas et l’ébauche de motifs de décision.) Il n’est pas nécessaire d’établir si le critère plus large appliqué par le conseiller principal en matière de programmes est raisonnable ou non. Pour notre propos, ce qui importe, c’est que l’étendue même de ce critère fait qu’il est encore plus important qu’une explication soit donnée quant aux raisons pour lesquelles une personne

[79] The fact that he had made an honest mistake was a central concern raised by the applicant in his submissions to the Recourse Directorate. The senior program advisor engaged fully with this issue in explaining why the circumstances relied on by the applicant did not absolve him of responsibility for having contravened the PCMLTFA. However, that analysis does not assist in supporting the reasonableness of the decision to uphold the cancellation of the NEXUS membership. This is because the circumstances of the contravention (including that it was the result of an honest mistake) take on an entirely different significance with respect to the question of good character than they had with respect to whether a contravention had occurred. While they were irrelevant to whether there was a contravention, they are highly relevant to the assessment of the applicant's character and his trustworthiness generally. The senior program advisor explained clearly why those circumstances did not absolve the applicant of responsibility for contravening the PCMLTFA but the link he drew between the contravention and the question of the applicant's character was not supported by any analysis at all. It was entirely conclusory.

[80] The senior program advisor's failure to meaningfully grapple with this issue calls into question whether he was actually alert and sensitive to the matter before him (cf. *Vavilov*, at paragraph 128). There could well be a reasonable explanation for why the applicant's conduct caused the decision maker to lose confidence that he would comply with the requirements of the program in the future but it is not my role to speculate as to what it might be. The lack of any explanation on this critical issue leaves the decision lacking transparency, intelligibility and justification.

[81] This is not necessarily the end of the matter. As the Supreme Court of Canada emphasized in *Vavilov*, an administrative decision must be read against the

qui commet une contravention jugée non grave à la loi n'a plus bonne réputation.

[79] Le fait d'avoir commis une erreur de bonne foi était une préoccupation primordiale exprimée par le demandeur dans ses observations à la Direction des recours. Le conseiller principal en matière de programmes a pleinement traité de la question en exposant pourquoi les circonstances invoquées par le demandeur ne le dégageaient pas de la responsabilité de sa contravention à la LRPCFAT. Il reste que cette analyse n'accrédite en rien le caractère raisonnable de la décision de confirmer l'annulation de l'adhésion au programme NEXUS. Il en est ainsi, parce que les circonstances dans lesquelles la contravention a été commise (et notamment qu'il se soit agi d'une erreur de bonne foi) prennent un tout autre sens pour la question de la bonne réputation que pour la question de l'existence ou non d'une contravention. Les circonstances n'interviennent pas dans le second cas, mais jouent hautement comme facteur dans l'évaluation de la réputation du demandeur en général et de la confiance qu'il inspire. Le conseiller principal en matière de programmes a clairement exposé pourquoi ces mêmes circonstances ne dégageaient pas le demandeur de la responsabilité de sa contravention à la LRPCFAT, mais le lien qu'il établissait entre la contravention et la réputation du demandeur ne reposait sur aucun élément d'analyse. Ce rapprochement était tout à fait non étayé.

[80] Le défaut du conseiller principal en matière de programmes de s'attarder de façon significative à la question exhorte la Cour à se demander s'il a été effectivement attentif et sensible à l'affaire dont il était saisi (cf. *Vavilov*, au paragraphe 128). Il pourrait bien y avoir une explication raisonnable à savoir pourquoi la conduite du demandeur a amené le décideur à douter que celui-ci se conforme à l'avenir aux exigences du programme, mais il ne m'appartient pas de conjecturer sur ce qu'elle pourrait être. L'absence d'explication sur cette question primordiale fait que la décision manque de transparence, d'intelligibilité et de justification.

[81] La chose ne s'arrête cependant pas nécessairement là. Comme la Cour suprême du Canada l'a souligné dans l'arrêt *Vavilov*, une décision administrative

backdrop of the legal and factual context in which it was made. The decision must be read with sensitivity to its institutional setting as well as the history of the proceeding and the record as a whole: see *Vavilov*, at paragraphs 91–95. Doing so can help the reviewing court to understand the reasoning process followed by a decision maker in arriving at his or her conclusion, a key consideration in reasonableness review (cf. *Vavilov*, at paragraphs 84–85). Thus, while it is not open to a reviewing court to rewrite an administrative decision maker's reasons in order to cure every deficiency (cf. *Vavilov*, at paragraph 96), a court may, within certain limits, consider whether there are ways to fill an inferential gap in order to demonstrate that the decision is not unreasonable despite how it might appear if viewed in isolation. See, generally, *Delta Air Lines v. Lukács*, 2018 SCC 2, [2018] 1 S.C.R. 6, at paragraphs 22–28 and *Vavilov*, at paragraphs 96–98.

[82] Having regard to the legal and factual context of the decision at issue here, two potential ways to fill the critical gap in the senior program advisor's reasoning suggest themselves. One is to consider the case synopsis and the draft reasons for decision that were prepared for the decision maker's consideration. The other is to consider that the decision maker may be presumed to have experience and expertise in making assessments like the one at issue here. As I will explain, neither of these considerations is capable of filling the gap in the decision maker's reasoning without exceeding the proper limits of judicial review.

[83] Looking first at the case synopsis and the draft reasons for decision, after explaining the good character requirement in largely the same terms as the senior program advisor does in his decision (apart from the difference discussed above), the case synopsis continues as follows:

Upon review of the circumstances of enforcement action 3961-19-2647, it has been confirmed that the claimant committed a contravention of the Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act and

doit être interprétée par rapport au contexte juridique et factuel dans lequel était plongé le décideur. Elle doit l'être avec un certain égard envers le cadre institutionnel dans lequel elle a été rendue et l'historique de l'instance (*Vavilov*, aux paragraphes 91 à 95). Cela peut aider la cour de révision « à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à sa conclusion », ce qui est un facteur clé dans le contrôle du caractère raisonnable d'une décision (cf. *Vavilov*, aux paragraphes 84 à 85). Par conséquent, bien qu'il ne soit habituellement pas loisible à la cour de révision d'élaborer ses propres motifs pour appuyer la décision administrative et ainsi en corriger toute lacune (cf. *Vavilov*, au paragraphe 96), la cour peut, dans certaines limites, examiner s'il y a des façons de combler une lacune dans les inférences tirées afin de démontrer que la décision n'est pas déraisonnable, même si, lorsqu'on l'examine individuellement, elle peut sembler l'être. Voir généralement *Delta Air Lines Inc. c. Lukács*, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6, aux paragraphes 22 à 28 et *Vavilov*, aux paragraphes 96 à 98.

[82] En ce qui concerne le contexte juridique et factuel de la décision en cause, il semble exister deux façons de remédier à la lacune critique dans le raisonnement du conseiller principal en matière de programmes. La première consiste à examiner le résumé du cas et l'ébauche de motifs de décision soumis au décideur. L'autre consiste à dire que le décideur peut être présumé avoir l'expérience et l'expertise nécessaires pour réaliser les évaluations comme celle en cause. Comme je l'expliquerai, aucune de ces façons de procéder ne peut combler la lacune présente dans le raisonnement du décideur sans dépasser les limites inhérentes au contrôle judiciaire.

[83] Examinons d'abord le résumé du cas et de l'ébauche de motifs de décision. Après avoir expliqué l'exigence de bonne réputation en grande partie dans les termes qu'emploie le conseiller principal en matière de programmes dans sa décision (sauf pour la différence déjà relevée), le résumé du cas contient les paragraphes suivants :

[TRADUCTION] Après examen des circonstances de la mesure d'exécution 3961-19-2647, il est confirmé que le demandeur a contrevenu à la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités*

its Regulations, which is administered by the CBSA. Claimant has been a member [of the NEXUS program] since 2009. While the claimant maintains that when the agent asked him to show the \$9,000, he opened the inside zipper of his handbag and only then he realized he also had an envelope containing some Euros and USD equivalent to \$Cad 3,000 left from his previous trip that he forgot to remove from his bag which he usually keep [sic] at home in a safe. He attested that this was an honest mistake and oversight on his end and no hiding of information was intended and requested his NEXUS card be returned.

The circumstances of this non-compliance tends [sic] to undermine the CBSA's confidence that the claimant will comply with all program requirements. In order to uphold the integrity of the NEXUS program and the need to ensure domestic and international confidence in the NEXUS program, since enforcement action 3961-19-2647 remains on record, it is my opinion that applying discretion with respect to the cancellation of claimant's NEXUS membership would not be appropriate.

On this basis, it is recommended that the decision to cancel the claimant's NEXUS membership should be upheld. However, I recommend also remitting the NEXUS membership once the ICES points return to [redacted], as of April 28, 2024, which should serve as enough deterrent for future declarations.

[84] The draft reasons for decision (dated May 19, 2020), offers a similar analysis. After describing the circumstances of the October 28 2019, seizure and noting that the applicant maintained that the failure to report the currency was the result of an honest mistake and oversight on his part and that he never intended to hide information, the draft reasons state:

The non-report of the currency cannot be overlooked when determining good character. The circumstances of this non-compliance tends to undermine CBSA's confidence that you will comply with all program requirements. In order to uphold the integrity of the NEXUS program and the need to ensure domestic and international confidence in the NEXUS program, since the enforcement action 3961-19-2647 remains on record, the cancellation of your NEXUS membership is deemed to

*terroristes* et à ses règlements d'application, dispositions qu'administre l'ASFC. Le demandeur est membre [du programme NEXUS] depuis 2009. S'il maintient que, à la demande faite par l'agent de montrer les 9 000 \$, il a ouvert la pochette intérieure à glissière de son bagage à main pour alors se rendre compte qu'il y avait là une enveloppe de son dernier déplacement contenant un certain nombre d'euros et l'équivalent en dollars américains de 3 000 dollars canadiens qu'il avait oublié de retirer de son sac qu'il garde normalement à la maison dans un coffre-fort. Il a attesté qu'il s'agissait d'une erreur de bonne foi et d'un oubli de sa part, qu'il n'avait pas l'intention de cacher de l'information et qu'il demandait à ce que sa carte NEXUS lui soit restituée.

Les circonstances de cette non-conformité tendent à miner l'assurance que peut avoir l'ASFC que le demandeur se conformera à toutes les exigences de programme. Par souci d'intégrité du programme NEXUS et en raison de la nécessité d'entretenir la confiance dans ce programme au pays et à l'étranger, et comme la mesure d'exécution 3961-19-2647 demeure au dossier, je suis d'avis qu'il ne convient pas d'exercer un pouvoir discrétionnaire relativement à l'annulation de l'adhésion du demandeur à NEXUS.

Il est donc recommandé que la décision d'annulation de l'adhésion soit maintenue. Je recommande cependant de rétablir l'adhésion à NEXUS une fois que les points reviendront à [passage caviardé] dans le SIED à la date du 28 avril 2024, ce qui devrait être suffisamment dissuasif pour les déclarations futures.

[84] L'ébauche des motifs de décision (datée du 19 mai 2020) renferme une analyse semblable. Après avoir décrit les circonstances du 28 octobre 2019 ainsi que la saisie, et signalé que le demandeur maintenait que son défaut de déclarer des espèces était une erreur de bonne foi et un oubli, et qu'il n'avait jamais eu l'intention de cacher de l'information, le document contient le passage suivant :

[TRADUCTION] On ne peut passer outre à la non-déclaration des espèces dans la détermination de la bonne réputation. Les circonstances de cette non-conformité tendent à miner l'assurance que peut avoir l'ASFC que vous vous conformerez à toutes les exigences de programme. Par souci d'intégrité du programme NEXUS et en raison de la nécessité d'entretenir la confiance dans ce programme au pays et à l'étranger, et comme la mesure d'exécution 3961-19-2647 demeure au dossier,

be appropriate. However, you may reapply as of April 28, 2024, which should serve as an adequate deterrent for any future declarations.

[85] While the reasoning in these two documents is somewhat more explicit than that of the senior program advisor in his decision, it still does not assist in demonstrating that the decision is reasonable. I say this for two reasons. First, part of the rationale offered for maintaining the cancellation of the applicant's NEXUS membership is that it would undermine confidence in the integrity of the NEXUS program if the applicant retained his membership in the program while the enforcement action remained on his record. However, the senior program advisor did not adopt this rationale in his decision, no doubt because it has nothing to do with the applicant's character. Second, while a link is made between the non-compliance and the issue of the applicant's character, the reasoning in the two documents has the same critical gap as the senior program advisor's decision: there is no explanation for *why* the circumstances of the applicant's non-compliance tend to undermine the CBSA's confidence that, in the future, he will comply with all program requirements.

[86] Before leaving this consideration, I must stress that it should not be presumed that, as a general rule, draft reasons can or should be used to fill gaps in the reasons that were actually delivered by the decision maker. Particularly when, as is the case here, the decision maker has made substantive changes to the draft in the final decision, it would arguably be inappropriate to ground the reasonableness of the decision in reasons the decision maker did not adopt as his or her own. That being said, in the present case, even taking a liberal approach to the draft reasons as part of the context within which the decision was made, they do not support the reasonableness of the decision.

[87] Turning to the second consideration identified above, presumably the senior program advisor as well

l'annulation de votre adhésion à NEXUS est jugée appropriée. Toutefois, vous pouvez présenter une nouvelle demande à compter du 28 avril 2024, ce qui devrait être suffisamment dissuasif pour les déclarations futures.

[85] Bien que le raisonnement dans ces deux documents soit quelque peu plus explicite que celui du conseiller principal en matière de programmes dans sa décision, il n'aide toujours pas à démontrer que la décision est raisonnable, et ce, pour deux raisons. Premièrement, une partie de la justification de la confirmation de l'annulation de l'adhésion au programme NEXUS est que la confiance dans l'intégrité de ce programme serait minée si le demandeur demeurerait membre pendant que la mesure d'exécution restait à son dossier. Toutefois, le conseiller principal en matière de programmes n'a pas tenu ce raisonnement dans sa décision, sans doute parce qu'il n'a rien à voir avec la réputation du demandeur. Deuxièmement, bien qu'un lien soit établi entre la non-conformité et la question de la réputation du demandeur, le raisonnement dans les deux documents accuse la même lacune critique que la décision du conseiller principal en matière de programmes : il n'est pas dit pourquoi les circonstances de la non-conformité tendent à miner l'assurance que peut avoir l'ASFC que le demandeur se conformerait à l'avenir à toutes les exigences du programme.

[86] Avant de passer à un autre point, je dois souligner qu'il ne faut pas présumer que, de façon générale, une ébauche de motifs de décision peut combler les lacunes des motifs qui ont effectivement été rendus par le décideur ou devrait être utilisée à cette fin. On peut penser qu'il ne conviendrait pas de tirer une conclusion quant au caractère raisonnable de cette décision en invoquant des motifs que le décideur n'a pas faits siens, surtout lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le décideur apporte des modifications de fond à l'ébauche dans la décision finale. Cela dit, dans le cas qui nous occupe, même en adoptant l'approche libérale et en tenant l'ébauche de motifs pour une partie du contexte de la décision prise, cette dernière n'atteste pas du caractère raisonnable de la décision.

[87] Passons maintenant à la seconde considération relevée précédemment et présumons que le conseiller

as other CBSA officials who were part of the decision-making process have experience and expertise in the assessment of good character based on a person's past compliance (or lack thereof) with laws administered by the CBSA (cf. *Vavilov*, at paragraph 93). Why, then, could this not provide the missing basis for why the senior program advisor reached the conclusion he did?

[88] There are two problems with this approach. One is that this experience and expertise is not *demonstrated* in the reasons, as *Vavilov* requires. An explanation of the link between the applicant's conduct and the question of his good character would be one way of demonstrating this experience and expertise but this is precisely what is missing from the decision.

[89] The other problem is that even if this experience and expertise suggested that the past behaviour of travellers is a reliable predictor of future behaviour, this still begs the fundamental question. While past behaviour *can* be a reliable predictor of future behaviour, this is not always the case. People can and will change their behaviour in response to any number of different factors. All of the circumstances must be considered when determining how probative past behaviour is for how someone will behave in the future.

[90] In the present case, after everything that has happened as a result of the mistake he made on October 28, 2019, one might expect the applicant to be much more careful in the future. There may still be a reasonable basis for the senior program advisor to lack confidence that, in the future, the applicant would comply with all the requirements of the program but it was incumbent on him to explain what this was. The senior program advisor had to explain why, despite the fact that it would be reasonable to expect the applicant to be much more careful about complying with the PCMLTFA and other laws relating to travellers in the future, he nevertheless lacked confidence that the applicant would do so. He had to provide at least some explanation of how he linked

principal en matière de programmes et les autres agents de l'ASFC ayant participé au processus décisionnel ont l'expérience et l'expertise nécessaires en matière d'évaluation de la bonne réputation en fonction de la conformité (ou de la non-conformité) passée de quelqu'un avec les lois appliquées par l'ASFC (voir *Vavilov*, au paragraphe 93). Pourquoi alors cela ne pourrait-il pas constituer le fondement manquant de la conclusion tirée par le conseiller principal en matière de programmes?

[88] Cette façon d'aborder la question pose deux problèmes : d'abord, cette expérience et cette expertise ne sont pas établies dans les motifs, comme l'exige l'arrêt *Vavilov*. Une explication du lien entre la conduite du demandeur et la question de la bonne réputation serait un moyen d'établir cette expérience et cette expertise, mais c'est précisément ce qui manque dans la décision.

[89] L'autre problème est que, même si cette expérience et cette expertise donnaient à penser que la conduite passée des voyageurs permet de prédire de façon fiable le comportement futur, la question fondamentale subsiste. Le comportement passé peut permettre de prédire de façon fiable le comportement futur, mais ce n'est pas toujours le cas. Les gens peuvent changer leur comportement et le feront en fonction de différents facteurs. Toutes les circonstances doivent être prises en compte au moment de juger du caractère révélateur du comportement passé pour le comportement futur.

[90] Dans la présente affaire, on pourrait s'attendre à ce que le demandeur soit bien plus prudent à l'avenir, compte tenu des conséquences de l'erreur qu'il a commise le 28 octobre 2019. Le conseiller principal en matière de programmes peut encore avoir des motifs raisonnables de ne pas avoir confiance qu'à l'avenir, le demandeur se conformera à toutes les exigences du programme, mais il devait lui expliquer ces motifs. Il devait dire pourquoi, indépendamment du fait qu'il soit raisonnable de prévoir que le demandeur se souciera bien plus de respecter la LRPCFAT et les autres lois concernant les voyageurs, il continuait néanmoins à ne pas avoir confiance qu'il agirait en ce sens. Il devait au moins fournir une certaine explication du lien qu'il établissait entre le comportement passé

the applicant's past behaviour to his future behaviour through the assessment of his character. There may be an explanation that provides a reasonable basis for the senior program advisor's conclusion but he did not provide it. Once again, it is not the Court's role to speculate as to what it might be.

[91] In summary, one must read the senior program advisor's decision with sensitivity to the legal and institutional context in which it was made and in light of the record. Even doing so, the officer's chain of analysis contains a fundamental gap. There is no explanation for *why* the applicant's contravention of the PCMLTFA meant he was no longer of good character as this requirement is understood by the CBSA. This gap in the decision maker's reasoning leaves the decision to uphold the cancellation of the applicant's NEXUS membership lacking in transparency, intelligibility and justification.

## VI. CONCLUSION

[92] For these reasons, the application for judicial review of the decision upholding the cancellation of the applicant's membership in the NEXUS trusted traveller program is allowed with costs. The decision is set aside and the matter is remitted for reconsideration by a different decision maker.

### JUDGMENT IN T-783-20

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is allowed with costs.
2. The decision dated May 27, 2020, upholding the cancellation of the applicant's membership in the NEXUS trusted traveller program is set aside and the matter is remitted for reconsideration by a different decision maker.

et le comportement futur du demandeur dans l'évaluation de sa réputation. Il existe peut-être une explication qui constituerait un fondement raisonnable à la conclusion du conseiller principal en matière de programmes, mais ce dernier ne l'a pas donnée. Encore là, il n'appartient pas à la Cour de se livrer en conjectures sur ce qu'aurait pu être son explication.

[91] Pour résumer, il faut lire la décision du conseiller principal en matière de programmes en fonction du contexte juridique et institutionnel dans lequel elle a été prise et à la lumière du dossier. Même là, l'analyse à laquelle se livre l'agent contient une lacune fondamentale. Il n'a pas expliqué pourquoi la contravention du demandeur à la LRPCFAT signifiait qu'il n'avait plus bonne réputation au sens que donne l'ASFC à cette exigence. En raison de cette faille dans le raisonnement du décideur, sa décision de confirmer l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme NEXUS manque de transparence, d'intelligibilité et de justification.

## VI. CONCLUSION

[92] Pour les motifs qui précèdent, la demande de contrôle judiciaire de la décision confirmant l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme des voyageurs dignes de confiance NEXUS est accueillie avec dépens. La décision est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour réexamen.

### JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-783-20

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens.
2. La décision du 27 mai 2020 confirmant l'annulation de l'adhésion du demandeur au programme NEXUS des voyageurs dignes de confiance est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour réexamen.

## ANNEX

*Proceeds of Crime (Money Laundering) and Terrorist Financing Act*, SC 2000, c 17, ss. 3, 12(1),(2),(3),(4), 18(1),(2), 25, 28, 29, 30(1).

**Object of Act****Object**

3 The object of this Act is

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

(i) establishing record keeping and client identification requirements for financial services providers and other persons or entities that engage in businesses, professions or activities that are susceptible to being used for money laundering or the financing of terrorist activities,

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

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

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

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

## ANNEXE

*Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, art. 3, 12(1),(2),(3),(4), 18(1),(2), 25, 28, 29, 30(1).

**Objet de la loi****Objet**

3 La présente loi a pour objet :

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

(i) imposer des obligations de tenue de documents et d'identification des clients aux fournisseurs de services financiers et autres personnes ou entités qui se livrent à l'exploitation d'une entreprise ou à l'exercice d'une profession ou d'activités susceptibles d'être utilisées pour le recyclage des produits de la criminalité ou pour le financement des activités terroristes,

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

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

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

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

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

...

## Reporting

### Currency and monetary instruments

**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.

### Limitation

(2) A person or entity is not required to make a report under subsection (1) in respect of an activity if the prescribed conditions are met in respect of the person, entity or activity, and if the person or entity satisfies an officer that those conditions have been met.

### Who must report

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

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

(b) in the case of currency or monetary instruments imported into Canada by courier or as mail, by the exporter of the currency or monetary instruments or, on receiving notice under subsection 14(2), by the importer;

(c) in the case of currency or monetary instruments exported from Canada by courier or as mail, by the exporter of the currency or monetary instruments;

(d) in the case of currency or monetary instruments, other than those referred to in paragraph (a) or imported or exported as mail, that are on board a conveyance arriving in or departing from Canada, by the person in charge of the conveyance; and

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

[...]

## Déclaration

### 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.

### Exception

(2) Une personne ou une entité n'est pas tenue de faire une déclaration en vertu du paragraphe (1) à l'égard d'une importation ou d'une exportation si les conditions réglementaires sont réunies à l'égard de la personne, de l'entité, de l'importation ou de l'exportation et si la personne ou l'entité convainc un agent de ce fait.

### Déclarant

(3) Le déclarant est, selon le cas :

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

b) s'agissant d'espèces ou d'effets importés par messenger ou par courrier, l'exportateur étranger ou, sur notification aux termes du paragraphe 14(2), l'importateur;

c) l'exportateur des espèces ou effets exportés par messenger ou par courrier;

d) le responsable du moyen de transport arrivé au Canada ou qui a quitté le pays et à bord duquel se trouvent des espèces ou effets autres que ceux visés à l'alinéa a) ou importés ou exportés par courrier;

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

#### Duty to answer and comply

(4) Every person arriving in or departing from Canada shall

(a) answer truthfully any questions asked by the officer in the performance of the officer's duties and functions under this Part; and

(b) if the person is arriving in or departing from Canada with any currency or monetary instruments in respect of which a report is made, on request of an officer, present the currency or monetary instruments that they are carrying or transporting, unload any conveyance or part of a conveyance or baggage and open or unpack any package or container that the officer wishes to examine.

...

#### Seizures

##### Seizure and forfeiture

**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.

##### Return of seized 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.

...

##### Request for Minister's decision

**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 to the Minister in writing or by any other means satisfactory to the Minister.

...

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

#### Obligation de répondre et de se conformer

(4) Toute personne qui entre au Canada ou quitte le pays doit :

a) répondre véridiquement aux questions que lui pose un agent dans l'exercice des attributions que lui confère la présente partie;

b) si elle entre au Canada ou quitte le pays avec des espèces ou effets une fois la déclaration faite, à la demande de l'agent, lui présenter les espèces ou effets qu'elle transporte, décharger les moyens de transport et en ouvrir les parties et ouvrir ou défaire les colis et autres contenants que l'agent veut examiner.

[...]

#### Saisie

##### Saisie et confiscation

**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.

##### Mainlevée

(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.

[...]

##### Demande de révision

**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 au moyen d'un avis écrit ou de toute autre manière que celui-ci juge indiquée de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1).

[...]

**If there is no contravention**

**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.

**If there is a contravention**

**29 (1)** If the Minister decides that subsection 12(1) was contravened, the Minister may, 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.

**Limit on amount paid**

**(2)** The total amount paid under paragraph (1)(a) shall, if the currency or monetary instruments were sold or otherwise disposed of under the *Seized Property Management Act*, not exceed the proceeds of the sale or disposition, if any, less any costs incurred by Her Majesty in respect of the currency or monetary instruments.

**Appeal to Federal Court**

**30 (1)** A person who makes a request under section 25 for a decision of the Minister 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.

*Cross-border Currency and Monetary Instruments Reporting Regulations*, SOR/2002-412, ss. 2, 18(a).

**Cas sans contravention**

**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.

**Cas de contravention**

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

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

c) soit confirmer 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).

**Limitation du montant versé**

**(2)** En cas de vente ou autre forme de disposition des espèces ou effets en vertu de la *Loi sur l'administration des biens saisis*, le montant de la somme versée en vertu de l'alinéa (1)a) ne peut être supérieur au produit éventuel de la vente ou de la disposition, duquel sont soustraits les frais afférents exposés par Sa Majesté; à défaut de produit de la disposition, aucun paiement n'est effectué.

**Cour fédérale**

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

*Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412, art. 2, 18a).

**Reporting of Importations and Exportations****Minimum Value of Currency or Monetary Instruments**

**2 (1)** For the purposes of subsection 12(1) of the Act, the prescribed amount is \$10,000.

**(2)** The amount is in Canadian dollars, or in its equivalent in a foreign currency using

**(a)** the exchange rate that is published by the Bank of Canada for that foreign currency and that is in effect at the time of the importation or exportation; or

**(b)** if no exchange rate is published by the Bank of Canada for that foreign currency, the exchange rate that the person or entity would use in the ordinary course of business at the time of the importation or exportation.

...

**Penalties**

**18** For the purposes of subsection 18(2) of the Act, the prescribed amount of the penalty is

**(a)** \$250, in the case of a person or entity who

**(i)** has not concealed the currency or monetary instruments,

**(ii)** has made a full disclosure of the facts concerning the currency or monetary instruments on their discovery, and

**(iii)** has no previous seizures under the Act;

...

*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, ss. 11.1(1),(2),(3), 11.2(1),(2).

**Minister may authorize**

**11.1 (1)** Subject to the regulations, the Minister may issue to any person an authorization to present himself or herself in an alternative manner.

**Amendment, etc., of authorization**

**(2)** The Minister may, subject to the regulations, amend, suspend, renew, cancel or reinstate an authorization.

**Déclaration des importations et exportations****Valeur minimale des espèces ou effets**

**2 (1)** Pour l'application du paragraphe 12(1) de la Loi le montant réglementaire est 10 000 \$.

**(2)** Le montant est exprimé en dollars canadiens ou en son équivalent en devise selon :

**a)** le taux de change publié par la Banque du Canada pour la devise qui est en vigueur au moment de l'importation ou de l'exportation;

**b)** dans le cas où aucun taux de change n'est publié par la Banque du Canada pour la devise, le taux de change que la personne ou entité utiliserait dans le cours normal de ses activités au moment de l'importation ou de l'exportation.

[...]

**Pénalités**

**18** Pour l'application du paragraphe 18(2) de la Loi, le montant de la pénalité est de :

**a)** 250 \$, si la personne ou l'entité, à la fois :

**(i)** n'a pas dissimulé les espèces ou effets,

**(ii)** a divulgué tous les faits concernant les espèces ou effets au moment de leur découverte,

**(iii)** n'a fait l'objet d'aucune saisie antérieure en vertu de la Loi;

[...]

*Loi sur les douanes*, 1985 (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 11.1(1),(2),(3), 11.2(1),(2).

**Autorisation du ministre**

**11.1 (1)** Sous réserve des règlements, le ministre peut accorder à quiconque une autorisation lui permettant de se présenter selon un mode substitutif.

**Modification, suspension, etc.**

**(2)** Le ministre peut, sous réserve des règlements, modifier, suspendre, renouveler, annuler ou rétablir une autorisation.

**Regulations**

(3) The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing classes of persons who are, and classes of persons who may be, authorized to present themselves in alternative manners;

(b) respecting alternative manners of presentation;

(c) respecting the requirements and conditions that are to be met before authorizations may be issued;

(d) respecting the terms and conditions of authorizations;

(e) respecting the amendment, suspension, renewal, cancellation or reinstatement of authorizations; and

(f) respecting fees or the manner of determining fees to be paid for authorizations.

...

**Designation of customs controlled areas**

**11.2 (1)** The Minister may designate an area as a customs controlled area for the purposes of this section and sections 11.3 to 11.5 and 99.2 and 99.3.

**Amendment, etc. of designation**

(2) The Minister may amend, cancel or reinstate at any time a designation made under this section.

*Presentation of Persons (2003) Regulations, SOR/2003-323, ss. 5, 6.1, 22, 23.*

**Authorizations****CANPASS Air program**

**5 (1)** The Minister may issue an authorization to a person to present himself in an alternative manner described in paragraph 11(a) if the person

(a) is

(i) a citizen or permanent resident of Canada,

**Rèlements**

(3) Le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

a) désignant les catégories de personnes qui sont autorisées à se présenter selon un mode substitutif et les catégories de personnes qui peuvent l'être;

b) prévoyant des modes substitutifs de présentation;

c) prévoyant les exigences et conditions à remplir pour qu'une autorisation puisse être accordée;

d) prévoyant les conditions des autorisations;

e) concernant la modification, la suspension, le renouvellement, l'annulation ou le rétablissement des autorisations;

f) concernant les droits à payer pour une autorisation, ou précisant le mode de détermination de ceux-ci.

[...]

**Désignation des zones de contrôle des douanes**

**11.2 (1)** Le ministre peut désigner des zones de contrôle des douanes pour l'application du présent article et des articles 11.3 à 11.5, 99.2 et 99.3.

**Modification, suppression, etc.**

(2) Le ministre peut modifier, supprimer ou rétablir en tout temps une désignation faite en vertu du présent article.

*Règlement de 2003 sur l'obligation de se présenter à un bureau de douane, DORS/2003-323, art. 5, 6.1, 22, 23.*

**Autorisations****Programme CANPASS Air**

**5 (1)** Le ministre peut accorder à la personne qui remplit les conditions ci-après l'autorisation de se présenter selon le mode substitutif prévu à l'alinéa 11a) :

a) selon le cas :

(i) elle est un citoyen ou résident permanent du Canada,

- |   |   |
|---|---|
| <p><b>(ii)</b> a citizen or permanent resident of the United States, or</p> <p><b>(iii)</b> a citizen of another country and the following conditions are met:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(A)</b> the person is a member of a program in that country that allows for an alternative manner of presentation to facilitate or expedite entry into that country, and</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(B)</b> Canada has a reciprocal arrangement with that country, entered into under paragraph 13(2)(a) of the <i>Canada Border Services Agency Act</i>, in respect of the alternative manner of presentation;</p> <p><b>(b)</b> is of good character;</p> <p><b>(c)</b> is not inadmissible to Canada under the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i> or its regulations;</p> <p><b>(d)</b> provides their consent in writing to the use by the Minister of biometric data concerning the person for the purposes set out in section 6.3;</p> <p><b>(e)</b> has provided true, accurate and complete information in respect of their application for the authorization; and</p> <p><b>(f)</b> subject to subsection (2), has resided only in one or more of the following countries during the three-year period before the day on which the application was received and until the day on which the authorization is issued:</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(i)</b> Canada or the United States,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(ii)</b> if the person is serving as a member of the American armed forces in a foreign country, that foreign country,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(iii)</b> if the person is a family member of a person who is a member of the Canadian or American armed forces serving in a foreign country, that foreign country, or</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(iv)</b> if the person is a family member of a person who is serving at a Canadian or American diplomatic mission or consular post in a foreign country, that foreign country.</p> | <p><b>(ii)</b> elle est un citoyen ou résident permanent des États-Unis,</p> <p><b>(iii)</b> elle est un citoyen d'un autre pays et les conditions ci-après sont remplies :</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(A)</b> elle est membre d'un programme dans ce pays qui autorise la présentation selon un mode substitutif y facilitant ou y accélérant l'entrée,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(B)</b> le Canada a conclu avec ce pays, en vertu de l'alinéa 13(2)a) de la <i>Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada</i>, une entente réciproque concernant le mode substitutif de présentation;</p> <p><b>b)</b> elle jouit d'une bonne réputation;</p> <p><b>c)</b> elle n'est pas interdite de territoire en application de la <i>Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés</i> ou de ses règlements;</p> <p><b>d)</b> elle consent par écrit à l'utilisation par le ministre de toutes données biométriques la concernant aux fins prévues à l'article 6.3;</p> <p><b>e)</b> elle n'a pas fourni des renseignements faux, inexacts ou incomplets relativement à sa demande d'autorisation;</p> <p><b>f)</b> sous réserve du paragraphe (2), elle a résidé uniquement dans un ou plusieurs des pays ci-après pendant la période de trois ans précédant le jour de la réception de sa demande d'autorisation, et ce, jusqu'au jour de la délivrance de l'autorisation :</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(i)</b> le Canada ou les États-Unis,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(ii)</b> si elle est déployée dans un pays étranger à titre de membre des forces armées des États-Unis, ce pays étranger,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(iii)</b> si elle est un membre de la famille d'une personne qui est déployée dans un pays étranger à titre de membre des forces armées du Canada ou des États-Unis, ce pays étranger,</p> <p style="padding-left: 20px;"><b>(iv)</b> si elle est un membre de la famille d'une personne qui est affectée à une mission diplomatique ou à un poste consulaire du Canada ou des États-Unis dans un pays étranger, ce pays étranger.</p> |
|---|---|

**Exception**

**(2)** Paragraph (1)(f) does not apply to

- (a)** a citizen of Canada or the United States;
- (b)** a person who is not a citizen of Canada or the United States and who meets the conditions set out in subparagraph (1)(a)(iii); and
- (c)** a child who is under 18 years of age and is a permanent resident of the following country and on behalf of whom an application is made by a person who meets the requirement set out in that paragraph:
  - (i)** Canada and was adopted outside Canada by a citizen or permanent resident of Canada or born outside Canada to a citizen of Canada, or
  - (ii)** the United States and was adopted outside the United States by a citizen or permanent resident of the United States or born outside the United States to a citizen of the United States.

...

**NEXUS program (air, land and marine)**

**6.1** The Minister may issue an authorization that is recognized in both Canada and the United States to a person, other than a commercial driver, to present themselves in the alternative manners described in paragraph 11(a), subparagraph 11(d)(ii) and paragraph 11(e) if the person

- (a)** meets the requirements set out in paragraphs 5(1)(a) to (f), subject to subsection 5(2);

...

**(b)** has their eligibility to obtain an American authorization to present themselves on arrival in the United States in the alternative manners described in paragraph 11(a), subparagraph 11(d)(ii) and paragraph 11(e) confirmed by the United States Department of Homeland Security; and

**(c)** provides a copy of their fingerprints and consents in writing to their use by the Minister for the purposes of identifying the person and performing background and criminal record checks on them.

**Exception**

**(2)** L'alinéa (1)f ne s'applique pas aux personnes suivantes :

- a)** tout citoyen du Canada ou des États-Unis;
- b)** toute personne qui n'est ni un citoyen du Canada ni un citoyen des États-Unis et qui remplit les conditions prévues au sous-alinéa (1)a)(iii);
- c)** les enfants de moins de dix-huit ans ci-après au nom de qui une demande est faite par une personne qui remplit la condition prévue à cet alinéa :
  - (i)** qui est un résident permanent du Canada et qui soit a été adopté à l'extérieur du Canada par un citoyen ou un résident permanent du Canada, soit est né à l'extérieur du Canada d'un citoyen du Canada,
  - (ii)** qui est un résident permanent des États-Unis et qui soit a été adopté à l'extérieur des États-Unis par un citoyen ou un résident permanent des États-Unis, soit est né à l'extérieur des États-Unis d'un citoyen des États-Unis.

[...]

**Programme NEXUS (modes aérien, terrestre et maritime)**

**6.1** Le ministre peut accorder à toute personne qui remplit les conditions ci-après, autre qu'un routier, l'autorisation, reconnue à la fois par le Canada et par les États-Unis, de se présenter à un poste frontalier selon les modes substitutifs prévus à l'alinéa 11a), au sous-alinéa 11d)(ii) et à l'alinéa 11e) :

- a)** elle remplit les conditions énoncées aux alinéas 5(1)a) à f), sous réserve du paragraphe 5(2);

[...]

**b)** son admissibilité à une autorisation américaine de se présenter à son arrivée aux États-Unis selon les modes substitutifs prévus à l'alinéa 11a), au sous-alinéa 11d)(ii) et à l'alinéa 11e) a été confirmée par le United States Department of Homeland Security;

**c)** elle fournit une copie de ses empreintes digitales et consent par écrit à l'utilisation de celles-ci par le ministre pour permettre son identification et vérifier ses antécédents et son casier judiciaire.

...

[...]

**Suspensions and Cancellations of Authorizations****Suspension et annulation de l'autorisation****Grounds****Motifs**

**22 (1)** The Minister may suspend or cancel an authorization if the person

**22 (1)** Les motifs de suspension ou d'annulation d'une autorisation par le ministre sont les suivants :

(a) no longer meets the requirements for the issuance of the authorization;

a) la personne autorisée ne remplit plus les conditions pour l'obtention de l'autorisation;

(b) has contravened the Act, the *Customs Tariff*, the *Export and Import Permits Act* or the *Special Import Measures Act*, or any regulations made under any of those Acts; or

b) elle a contrevenu à la Loi, au *Tarif des douanes*, à la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* ou à la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*, ou à un règlement pris sous leur régime;

(c) has provided information that was not true, accurate or complete for the purposes of obtaining an authorization.

c) elle a fourni des renseignements faux, inexacts ou incomplets en vue d'obtenir une autorisation.

...

[...]

**Notice of suspension or cancellation****Avis de suspension ou d'annulation**

(3) Immediately after cancelling or suspending an authorization of a person, the Minister shall send written notice of, and the reasons for, the cancellation or suspension to the person at their latest known address.

(3) Le ministre transmet sans délai à la personne autorisée dont il suspend ou annule l'autorisation, à sa dernière adresse connue, un avis écrit et motivé l'informant de la suspension ou de l'annulation.

**Return of authorization****Remise de l'autorisation écrite**

(4) A person whose authorization is cancelled or suspended shall

(4) La personne autorisée dont l'autorisation est suspendue ou annulée :

(a) on receiving a notice under subsection (3), immediately and in accordance with it, return to the Minister the written authorization and any other thing relevant to the authorization that is specified in the notice; or

a) soit, sur réception de l'avis, remet sans délai au ministre, conformément à l'avis, l'autorisation et toute chose s'y rattachant qui est indiquée dans celui-ci;

(b) on being advised of the suspension or cancellation in person by an officer, immediately return to the officer the written authorization and any other thing relevant to it that is specified by the officer.

b) soit, si elle en est avisée en personne par un agent, remet sans délai à celui-ci l'autorisation et toute chose s'y rattachant que précise l'agent.

**Effective date of suspension or cancellation****Application de la suspension ou de l'annulation**

(5) The suspension or cancellation of an authorization becomes effective on the earlier of the day on which an officer advises in person of the suspension or cancellation and 15 days after the day on which notice of the suspension or cancellation is sent.

(5) La suspension ou l'annulation de l'autorisation s'applique quinze jours après l'envoi de l'avis ou, s'il est antérieur, le jour où un agent en avise en personne la personne autorisée.

**Review**

**23** A person whose application for an authorization is rejected or whose authorization is suspended or cancelled may request a review of the decision by sending written notice of their request to the Minister within 30 days after the day on which the application was rejected or the cancellation or suspension becomes effective.

**Révision**

**23** La personne dont la demande d'autorisation est refusée ou dont l'autorisation est suspendue ou annulée peut demander la révision de la décision en transmettant un avis écrit au ministre dans les trente jours suivant le jour du refus ou celui où s'applique la suspension ou l'annulation.