

Robin Chatterjee *Appellant*

v.

Attorney General of Ontario *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Attorney General of Quebec, Attorney General of Nova Scotia, Attorney General of Manitoba, Attorney General of British Columbia, Attorney General for Saskatchewan, Attorney General of Alberta, Attorney General of Newfoundland and Labrador, Criminal Lawyers' Association (Ontario), Canadian Civil Liberties Association and British Columbia Civil Liberties Association *Intervenors*

INDEXED AS: CHATTERJEE v. ONTARIO (ATTORNEY GENERAL)

Neutral citation: 2009 SCC 19.

File No.: 32204.

2008: November 12; 2009: April 17.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Constitutional law — Division of powers — Property and civil rights — Criminal law — Provincial law providing for forfeiture of proceeds of unlawful activity — Whether provincial law in pith and substance criminal law and ultra vires province — Whether provincial law inoperative by reason of operational conflict with forfeiture or sentencing provisions of Criminal Code — Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13) — Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001, S.O. 2001, c. 28, ss. 1, 2, 3, 6 — Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, s. 462.37.

The police arrested C for breach of probation and, in a search of his car incidental to the arrest, discovered

Robin Chatterjee *Appellant*

c.

Procureur général de l'Ontario *Intimé*

et

Procureur général du Canada, procureur général du Québec, procureur général de la Nouvelle-Écosse, procureur général du Manitoba, procureur général de la Colombie-Britannique, procureur général de la Saskatchewan, procureur général de l'Alberta, procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador, Criminal Lawyers' Association (Ontario), Association canadienne des libertés civiles et British Columbia Civil Liberties Association *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CHATTERJEE c. ONTARIO (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Référence neutre : 2009 CSC 19.

N° du greffe : 32204.

2008 : 12 novembre; 2009 : 17 avril.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Propriété et droits civils — Droit criminel — Loi provinciale prévoyant la confiscation du produit d'activité illégale — La loi provinciale est-elle, par son caractère véritable, une loi criminelle ultra vires? — La loi provinciale est-elle inopérante en raison d'un conflit d'application avec les dispositions du Code criminel relatives à la confiscation ou à la détermination de la peine? — Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13) — Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales, L.O. 2001, ch. 28, art. 1, 2, 3, 6 — Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 462.37.

Des policiers ont arrêté C pour violation d'une ordonnance de probation et, en fouillant son véhicule

cash and items that not only were associated with the illicit drug trade but also smelled of marijuana but found no drugs. C was never charged with any offence in relation to the money, items, or with any drug related activity. The Attorney General of Ontario was granted an order under the *Civil Remedies Act, 2001* (“CRA”) preserving the seized money and equipment. He then applied under ss. 3 and 8 of the CRA for forfeiture of the seized money as proceeds of unlawful activity. In response, C challenged the CRA’s constitutionality, arguing that the CRA’s forfeiture provisions were *ultra vires* the province because they encroach on the federal criminal law power. Both the applications judge and the Court of Appeal concluded that the CRA is a valid provincial legislation.

Held: The appeal should be dismissed. The CRA’s forfeiture provisions are constitutional.

The argument that the CRA is *ultra vires* is based on an exaggerated view of the immunity of federal jurisdiction in relation to matters of criminal law that may, in another aspect, be the subject of provincial legislation. Resort to a federalist concept of proliferating jurisdictional enclaves (or “interjurisdictional immunities”) was recently discouraged by this Court’s decisions in *Canadian Western Bank v. Alberta* and *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.* and should not now be given a new lease on life. A court should favour, where possible, the ordinary operation of statutes enacted by both levels of government. [2]

The evident purposes of the CRA are to make crime in general unprofitable, to capture resources tainted by crime so as to make them unavailable to fund future crime and to help compensate private individuals and public institutions for the costs of past crime. The practical (and intended) effect is to take the profit out of crime and to deter its present and would-be perpetrators. These are valid provincial objects. Crime creates costs to victims and to the public that would otherwise fall on the provincial treasury including health, policing resources, community stability and family welfare. It would be out of step with modern realities to conclude that a province must shoulder the costs to the community of criminal behaviour but cannot take legislative steps to suppress it. [3-4] [18] [23]

accessoirement à l’arrestation, ils ont trouvé une somme d’argent comptant ainsi que des articles liés au trafic de drogue; le tout dégageait une odeur de marijuana, mais aucune drogue n’a été trouvée. Aucune infraction se rapportant à l’argent, aux articles ou à quelque activité liée à la drogue n’a été déposée contre C. Le procureur général de l’Ontario a obtenu, en vertu de la *Loi de 2001 sur les recours civils* (« LRC »), une ordonnance de conservation de l’argent et du matériel saisi. Il a alors demandé, en application des art. 3 et 8 de la LRC, la confiscation de l’argent saisi constituant un produit d’activité illégale. En réponse, C a contesté la constitutionnalité de la LRC, plaçant que les dispositions de la LRC relatives à la confiscation outrepassent les pouvoirs de la province, parce qu’elles empiètent sur le pouvoir fédéral en matière de droit criminel. Tant le juge saisi de la demande que la Cour d’appel ont conclu que la LRC est une loi provinciale valide.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté. Les dispositions de la LRC relatives à la confiscation sont constitutionnelles.

L’argument suivant lequel la LRC est *ultra vires* repose sur une conception exagérée de l’exclusivité de la compétence fédérale relative à des matières qui peuvent, sous un autre aspect, être visées par la législation provinciale. Dans les arrêts *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta* et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, notre Cour a découragé le recours au concept fédéraliste de la prolifération des enclaves en matière de compétence (ou de « l’exclusivité des compétences »), et il ne faudrait pas maintenant lui donner un nouveau souffle. Les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l’application régulière des lois édictées par les deux ordres de gouvernement. [2]

La LRC a manifestement pour objet d’empêcher que le crime en général soit profitable, de confisquer les biens associés à la criminalité afin d’empêcher leur utilisation dans d’autres activités criminelles et d’aider à indemniser les personnes et les organismes publics qui ont supporté les coûts des activités criminelles. L’effet pratique (et recherché) est de faire en sorte que le crime ne paie pas et de dissuader, actuellement et pour l’avenir, les auteurs d’infractions de commettre des délits. Il s’agit là d’objets provinciaux valides. Le crime impose aux victimes et à la population des coûts qui doivent être supportés par le Trésor provincial, notamment en matière de santé, de ressources policières, de stabilité des collectivités et d’aide sociale aux familles. Ce serait faire fi des réalités d’aujourd’hui que de conclure que les provinces doivent assumer les coûts sociaux du comportement criminel, mais qu’elles ne peuvent pas prendre de mesures législatives pour l’enrayer. [3-4] [18] [23]

Where there is a degree of overlap between measures enacted pursuant to the provincial power and measures taken pursuant to the federal power, it is necessary to identify the “dominant feature” of an impugned measure. If the dominant feature of the provincial enactment is in relation to provincial objects, as it is here, the law will be valid, and if the enactments of both levels of government can generally function without operational conflict they will be permitted to do so. In factual situations where operational conflict does occur, the conflict will be resolved by the doctrine of federal paramountcy. [29] [36]

The *CRA* is an enactment “in relation to” property and civil rights, and as such its provisions may incidentally “affect” criminal law and procedure without doing violence to the division of powers. The fact the *CRA* aims to deter federal offences as well as provincial offences and indeed offences committed outside Canada, is not fatal to its validity. On the contrary, the very generality of the *CRA* shows that the province is concerned about the effects of crime as a generic source of social ill and provincial expense, and not with supplementing federal criminal law as part of the sentencing process. While it is true that forfeiture may have *de facto* punitive effects in some cases, the *CRA* does not require an allegation or proof that any particular person committed any particular crime. Property may be forfeited under the *CRA* if, on a balance of probabilities, it is demonstrated that the property constituted the proceeds of crime in general without further specificity. [4] [30] [41] [46-47]

C argues that the provisions of the *CRA* introduce an interference with the administration of the *Criminal Code* forfeiture provisions. If such operational interference were demonstrated, or if it were shown that the *CRA* frustrated the federal purpose underlying the forfeiture provisions of the *Criminal Code*, the doctrine of federal paramountcy would render inoperative the *CRA* to the extent of the conflict or interference. However, this is not the case. Where forfeiture is sought and refused in the criminal process, the various doctrines of *res judicata*, the issue estoppel and abuse of process are available to prevent the Crown from re-litigating the sentencing issue. Given the flexibility of these remedies there is no necessary operational conflict between the *Criminal Code* and the *CRA* such as to render the latter inoperative in relation to federal offences generally. If in particular circumstances there arises a conflict between the forfeiture provisions of the *Criminal Code*

Lorsqu’il existe un certain chevauchement entre les mesures adoptées en vertu du pouvoir provincial et celles prises en vertu du pouvoir fédéral, il est nécessaire d’identifier la « caractéristique dominante » de la mesure contestée. Si la caractéristique dominante du texte législatif provincial se rapporte à des objets provinciaux, comme c’est le cas en l’espèce, la loi sera valide, et si les textes législatifs des deux niveaux de gouvernement peuvent généralement être appliqués sans soulever de conflit, il n’y aura pas lieu d’intervenir. Dans les cas où il existe effectivement un conflit d’application, celui-ci sera résolu par l’application de la doctrine de la prépondérance du fédéral. [29] [36]

La *LRC* a été adoptée « relativement » au chef de compétence portant sur la propriété et les droits civils et, en tant que telles, ses dispositions peuvent accessoirement « toucher » la loi criminelle et la procédure criminelle sans porter atteinte au partage des pouvoirs. Le fait que la *LRC* vise à dissuader la commission à la fois d’infractions fédérales, d’infractions provinciales et même d’infractions perpétrées à l’extérieur du Canada, n’est pas fatal à sa validité. Au contraire, le caractère général lui-même de la *LRC* montre que la province se préoccupe des effets du crime en tant que source générale de maux sociaux et de dépenses provinciales, et ne cherche pas à compléter le processus de détermination de la peine que prévoit le droit criminel fédéral. Bien que la confiscation puisse de fait avoir des effets punitifs dans certains cas, la *LRC* n’exige pas une allégation ou une preuve qu’une personne donnée a commis un crime en particulier. Des biens peuvent être confisqués en application de la *LRC* s’il est démontré, selon la prépondérance des probabilités, que l’argent constituait un produit de la criminalité en général, sans davantage de précision. [4] [30] [41] [46-47]

C a fait valoir que les dispositions de la *LRC* constituent une ingérence dans l’administration des dispositions du *Code criminel* relatives à la confiscation. Si une telle ingérence dans l’application du *Code criminel* était établie, ou si l’on démontrait que la *LRC* va à l’encontre de l’objectif fédéral qui sous-tend les dispositions du *Code criminel* relatives à la confiscation, la doctrine de la prépondérance des lois fédérales rendrait la *LRC* inopérante dans la mesure du conflit ou de l’ingérence. Toutefois, tel n’est pas le cas en l’espèce. Si la confiscation est sollicitée et refusée dans le processus criminel, les diverses doctrines de la chose jugée, de la préclusion et de l’abus de procédure peuvent être invoquées pour empêcher la poursuite de remettre en litige la question de la détermination de la peine. Vu la souplesse de ces recours, il n’existe pas, entre le *Code criminel* et la *LRC*, un conflit d’application qui oblige à invalider cette dernière loi relativement aux infractions

and the *CRA* then to the extent that dual compliance is impossible the doctrine of paramountcy would render the *CRA* inoperable to the extent of that conflict, but only to that extent. [42] [49-53]

Cases Cited

Applied: *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3; *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86; **distinguished:** *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127; **considered:** *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681; *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285; *Attorney General for Canada and Dupond v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770; *Industrial Acceptance Corp. v. The Queen*, [1953] 2 S.C.R. 273; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940 rev'g in part (1976), 73 D.L.R. (3d) 596; **referred to:** *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783; *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366; *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226; *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463; *Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398; *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152; *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737; *General Motors of Canada Ltd. v. City National Leasing*, [1989] 1 S.C.R. 641; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409; *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161; *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961; *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396; *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5; *Ontario (Attorney General) v. Cole-Watson*, [2007] O.J. No. 1742 (QL); *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms. Constitution Act, 1867, ss. 91(27), 92(13), (14), (15), (16), 93, 94A, 95.
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 11, 462.37, Part XII.2.
Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001, S.O. 2001, c. 28 (now *Civil Remedies Act, 2001*), ss. 1, 2 “legitimate owner”, “proceeds of unlawful activity”, “property”, “unlawful activity”, 3, 4, 6, 8, 9, 15.5, 15.6.

fédérales en général. Si, dans des circonstances particulières, les dispositions relatives à la confiscation du *Code criminel* entrent en conflit avec la *LRC*, de sorte qu'il devient impossible de se conformer aux deux textes législatifs, la doctrine de la prépondérance des lois fédérales rendra la *LRC* inapplicable, mais uniquement dans la mesure du conflit. [42] [49-53]

Jurisprudence

Arrêts appliqués : *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86; **distinction d'avec l'arrêt :** *Johnson c. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127; **arrêts examinés :** *Bédard c. Dawson*, [1923] R.C.S. 681; *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285; *Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770; *Industrial Acceptance Corp. c. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 273; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940, inf. en partie (1976), 73 D.L.R. (3d) 596; **arrêts mentionnés :** *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783; *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366; *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463; *Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398; *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152; *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737; *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641; *Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] R.C.S. 409; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d'alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961; *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396; *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5; *Ontario (Attorney General) c. Cole-Watson*, [2007] O.J. No. 1742 (QL); *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés. Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46, art. 11, 462.37, partie XII.2.
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(27), 92(13), (14), (15), (16), 93, 94A, 95.
Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales, L.O. 2001, ch. 28 (maintenant *Loi de 2001 sur les recours civils*), art. 1, 2 « activité illégale », « bien », « produit d'activité illégale », « propriétaire légitime », 3, 4, 6, 8, 9, 15.5, 15.6.

Authors Cited

Gallant, Michelle. “*Ontario (Attorney General) v. \$29,020 in Canadian Currency: A Comment on Proceeds of Crime and Provincial Forfeiture Laws*” (2006), 52 *Crim. L.Q.* 64.

Ontario. Ministry of the Attorney General. *Civil Forfeiture in Ontario 2007: An Update on the Civil Remedies Act, 2001*, 2007.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Labrosse, Sharpe and Rouleau J.J.A.), 2007 ONCA 406, 86 O.R. (3d) 168, 282 D.L.R. (4th) 298, 225 O.A.C. 40, 221 C.C.C. (3d) 350, 156 C.R.R. (2d) 94, [2007] O.J. No. 2102 (QL), 2007 CarswellOnt 3290, upholding a decision by Loukidelis J. (2005), 138 C.R.R. (2d) 1, [2005] O.J. No. 2820 (QL) (both *sub nom. Ontario (Attorney General) v. \$29,020 in Canada Currency*), 2005 CarswellOnt 3008. Appeal dismissed.

Richard Macklin and James F. Diamond, for the appellant.

Robin K. Basu and James McKeachie, for the respondent.

Cheryl J. Tobias and Ginette Gobeil, for the intervener the Attorney General of Canada.

Jean-Vincent Lacroix, for the intervener the Attorney General of Quebec.

Written submissions only by *Edward A. Gores, Q.C.*, for the intervener the Attorney General of Nova Scotia.

Michael Conner, for the intervener the Attorney General of Manitoba.

J. Gareth Morley and Bryant A. Mackey, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

Graeme G. Mitchell, Q.C., for the intervener the Attorney General for Saskatchewan.

Roderick Wiltshire and Donald Padget, for the intervener the Attorney General of Alberta.

Thomas G. Mills, for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador.

Doctrine citée

Gallant, Michelle. « *Ontario (Attorney General) v. \$29,020 in Canadian Currency: A Comment on Proceeds of Crime and Provincial Forfeiture Laws* » (2006), 52 *Crim. L.Q.* 64.

Ontario. Ministère du Procureur général. *La confiscation de biens au civil en Ontario – 2007 : Le point sur la Loi de 2001 sur les recours civils*, 2007.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de l’Ontario (les juges Labrosse, Sharpe et Rouleau), 2007 ONCA 406, 86 O.R. (3d) 168, 282 D.L.R. (4th) 298, 225 O.A.C. 40, 221 C.C.C. (3d) 350, 156 C.R.R. (2d) 94, [2007] O.J. No. 2102 (QL), 2007 CarswellOnt 3290, qui a confirmé la décision du juge Loukidelis (2005), 138 C.R.R. (2d) 1, [2005] O.J. No. 2820 (QL) (dans les deux cas *sub nom. Ontario (Attorney General) c. \$29,020 in Canada Currency*), 2005 CarswellOnt 3008. Pourvoi rejeté.

Richard Macklin et James F. Diamond, pour l’appellant.

Robin K. Basu et James McKeachie, pour l’intimé.

Cheryl J. Tobias et Ginette Gobeil, pour l’intervenant le procureur général du Canada.

Jean-Vincent Lacroix, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

Argumentation écrite seulement par *Edward A. Gores, c.r.*, pour l’intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse.

Michael Conner, pour l’intervenant le procureur général du Manitoba.

J. Gareth Morley et Bryant A. Mackey, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

Graeme G. Mitchell, c.r., pour l’intervenant le procureur général de la Saskatchewan.

Roderick Wiltshire et Donald Padget, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

Thomas G. Mills, pour l’intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador.

Paul Burstein and Louis P. Strezos, for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario).

Bradley E. Berg and Allison A. Thornton, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

David G. Butcher and Anthony D. Price, for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — The question raised on this appeal is whether the Ontario *Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001*, S.O. 2001, c. 28 (otherwise known as *Civil Remedies Act, 2001* or *CRA*), which authorizes the forfeiture of proceeds of unlawful activity, is *ultra vires* Ontario because it encroaches on the federal criminal law power. In my view, the *CRA* is valid provincial legislation.

[2] The argument that the *CRA* is *ultra vires* is based in this case on an exaggerated view of the immunity of federal jurisdiction in relation to matters that may, in another aspect, be the subject of provincial legislation. Resort to a federalist concept of proliferating jurisdictional enclaves (or “inter-jurisdictional immunities”) was discouraged by this Court’s decisions in *Canadian Western Bank v. Alberta*, 2007 SCC 22, [2007] 2 S.C.R. 3, and *British Columbia (Attorney General) v. Lafarge Canada Inc.*, 2007 SCC 23, [2007] 2 S.C.R. 86, and should not now be given a new lease on life. As stated in *Canadian Western Bank*, “a court should favour, where possible, the ordinary operation of statutes enacted by *both* levels of government” (para. 37 (emphasis in original)).

[3] The present appeal provides an opportunity to apply the principles of federalism affirmed in those recent cases. The *CRA* was enacted to deter crime

Paul Burstein et Louis P. Strezos, pour l’intervenante Criminal Lawyers’ Association (Ontario).

Bradley E. Berg et Allison A. Thornton, pour l’intervenante l’Association canadienne des libertés civiles.

David G. Butcher et Anthony D. Price, pour l’intervenante British Columbia Civil Liberties Association.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Le présent pourvoi porte sur la question de savoir si la *Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales*, L.O. 2001, ch. 28, de l’Ontario (aussi appelée *Loi de 2001 sur les recours civils* ou « *LRC* »), qui autorise la confiscation du produit d’activité illégale, outrepassé les pouvoirs de l’Ontario parce qu’elle empiète sur la compétence fédérale en droit criminel. À mon avis, la *LRC* est une loi provinciale valide.

[2] L’argument suivant lequel la *LRC* est *ultra vires* repose en l’espèce sur une conception exagérée de l’exclusivité de la compétence fédérale relative à des matières qui peuvent, sous un autre aspect, être visées par la législation provinciale. Dans les arrêts *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86, notre Cour a découragé le recours au concept fédéraliste de la prolifération des enclaves en matière de compétence (ou de « l’exclusivité des compétences »), et il ne faudrait pas maintenant lui donner un nouveau souffle. Comme notre Cour l’a dit dans *Banque canadienne de l’Ouest*, « les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l’application régulière des lois édictées par *les deux* ordres de gouvernement » (par. 37 (en italique dans l’original)).

[3] Le présent pourvoi nous donne l’occasion d’appliquer les principes du fédéralisme affirmés dans ces décisions récentes. L’adoption de la *LRC* visait

and to compensate its victims. The former purpose is broad enough that both the federal government (in relation to criminal law) and the provincial governments (in relation to property and civil rights) can validly pursue it. The latter purpose falls squarely within provincial competence. Crime imposes substantial costs on provincial treasuries. Those costs impact many provincial interests, including health, policing resources, community stability and family welfare. It would be out of step with modern realities to conclude that a province must shoulder the costs to the community of criminal behaviour but cannot use deterrence to suppress it.

[4] Moreover, the *CRA* method of attack on crime is to authorize *in rem* forfeiture of its proceeds and differs from both the traditional criminal law which ordinarily couples a prohibition with a penalty (see *Reference re Firearms Act (Can.)*, 2000 SCC 31, [2000] 1 S.C.R. 783) and criminal procedure which in general refers to the means by which an allegation of a particular criminal offence is proven against a particular offender. The appellant's answer, however, is that the effect of the *CRA in rem* remedy just adds to the penalties available in the criminal process, and as such the *CRA* invalidly interferes with the sentencing regime established by Parliament. It is true that forfeiture may have *de facto* punitive effects in some cases, but its dominant purpose is to make crime in general unprofitable, to capture resources tainted by crime so as to make them unavailable to fund future crime and to help compensate private individuals and public institutions for the costs of past crime. These are valid provincial objects. There is no operational conflict between the forfeiture provisions of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, and the *CRA*. It cannot reasonably be said that the *CRA* amounts to colourable criminal legislation. Accordingly, I would dismiss the appeal.

à dissuader la commission de crimes et à indemniser les victimes d'actes criminels. Le premier objet de cette loi est suffisamment large pour permettre au gouvernement fédéral (en ce qui a trait au droit criminel) et aux gouvernements provinciaux (pour ce qui est de la propriété et des droits civils) de le poursuivre légitimement. Le deuxième objet est directement visé par la sphère de compétence provinciale. Les crimes coûtent très cher aux gouvernements provinciaux. Ces coûts ont une incidence sur de nombreux intérêts provinciaux, dont la santé, les ressources policières, la stabilité des collectivités et l'aide sociale aux familles. Ce serait faire fi des réalités d'aujourd'hui que de conclure que les provinces doivent assumer les coûts sociaux du comportement criminel, mais qu'elles ne peuvent pas recourir à des moyens dissuasifs pour enrayer la criminalité.

[4] De plus, la *LRC* lutte contre le crime en autorisant la confiscation *in rem* du produit de la criminalité, une approche différente du droit criminel traditionnel qui prévoit généralement une interdiction assortie d'une peine (voir *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, [2000] 1 R.C.S. 783) et de la procédure en matière criminelle qui porte, de façon générale, sur les moyens de prouver une infraction particulière alléguée à l'égard d'un contrevenant en particulier. L'appelant répond toutefois à cela que le recours *in rem* de la *LRC* a pour effet d'ajouter aux peines que prévoit le processus pénal et qu'en ce sens, la *LRC* empiète illégitimement sur le régime de détermination de la peine établi par le législateur fédéral. S'il est vrai que la confiscation peut de fait avoir des effets punitifs dans certains cas, ses principaux objets sont de faire en sorte que la criminalité en général ne soit pas une activité profitable, de saisir des ressources associées à la criminalité afin qu'elles ne puissent pas servir à financer d'autres crimes et d'aider à indemniser des particuliers et des institutions publiques qui doivent supporter les coûts de la criminalité. Il s'agit là d'objectifs provinciaux légitimes. Il n'y a pas de conflit d'application entre les dispositions du *Code criminel*, L.R.C. 1985, ch. C-46, relatives à la confiscation et celles de la *LRC*. On ne peut raisonnablement affirmer que la *LRC* équivaut à une loi criminelle déguisée. Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

I. Facts

[5] The appellant was stopped by York Regional Police on March 27, 2003, because his car had no front licence plate. A computer search showed the police that he was in breach of his recognizance, which required him to reside in Ottawa, some 400 kilometres away. When the appellant acknowledged that he was then living in Thornhill, just north of Toronto, the officers arrested him and, incidental to the arrest, searched his car. They discovered \$29,020 in cash, as well as an exhaust fan, a light ballast and a light socket. According to police, all of these items smelled of marijuana, although no marijuana was found.

[6] The appellant was never charged with any offence in relation to the money, items, or any drug related activity. However, on May 13, 2003, the Attorney General of Ontario brought an interlocutory motion under ss. 4 and 9 of the *CRA* to preserve the seized money and equipment. A preservation order was granted.

[7] On May 16, 2003, the Attorney General brought an application under ss. 3 and 8 of the *CRA* for forfeiture of the seized money as proceeds of unlawful activity and of the items as instruments of unlawful activity. In response, the appellant challenged the *CRA*'s constitutionality: that challenge eventually led to this appeal.

II. Relevant Statutory Provisions

[8] *Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001*, S.O. 2001, c. 28 (now *Civil Remedies Act, 2001*)

PART I PURPOSE

Purpose

1. The purpose of this Act is to provide civil remedies that will assist in,

I. Faits

[5] L'appellant a été intercepté par la police régionale de York le 27 mars 2003, parce que sa voiture n'avait pas de plaque d'immatriculation frontale. Une recherche informatique a permis aux policiers de constater qu'il violait un engagement aux termes duquel il devait résider à Ottawa, soit à quelque 400 kilomètres de l'endroit où il se trouvait. Lorsque l'appellant a reconnu vivre à Thornhill, au nord de Toronto, les policiers l'ont arrêté. Accessoirement à l'arrestation, ils ont fouillé la voiture de l'appellant et ont découvert 29 020 \$ en argent comptant ainsi qu'un ventilateur d'extraction, un ballast et une douille de lampe. Selon les policiers, tous ces objets dégageaient une odeur de marijuana, quoiqu'aucune marijuana n'ait été trouvée.

[6] L'appellant n'a jamais été accusé relativement à une infraction en rapport avec l'argent, avec les articles trouvés ou avec une activité liée à la drogue. Toutefois, le 13 mai 2003, le procureur général de l'Ontario a présenté, en vertu des art. 4 et 9 de la *LRC*, une motion visant l'obtention d'une ordonnance interlocutoire en vue de la conservation de l'argent et du matériel saisis. L'ordonnance de conservation a été accordée.

[7] Le 16 mai 2003, le procureur général a présenté, sur le fondement des art. 3 et 8 de la *LRC*, une demande en vue d'obtenir la confiscation de l'argent et des articles saisis, alléguant qu'il s'agissait respectivement d'un produit d'activité illégale et d'instruments d'activité illégale. En réponse, l'appellant a contesté la constitutionnalité de la *LRC*, contestation qui a finalement mené au présent pourvoi.

II. Dispositions législatives pertinentes

[8] *Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales*, L.O. 2001, ch. 28 (maintenant *Loi de 2001 sur les recours civils*)

PARTIE I OBJET

Objet

1. La présente loi a pour objet de prévoir des recours civils qui aident à faire ce qui suit :

- | | |
|---|---|
| <p>(a) compensating persons who suffer pecuniary or non-pecuniary losses as a result of unlawful activities;</p> <p>(b) preventing persons who engage in unlawful activities and others from keeping property that was acquired as a result of unlawful activities;</p> <p>(c) preventing property, including vehicles as defined in Part III.1, from being used to engage in certain unlawful activities [added S.O. 2007, c. 13, s. 26]; and</p> <p>(d) preventing injury to the public that may result from conspiracies to engage in unlawful activities.</p> | <p>a) indemniser les personnes qui ont subi des pertes pécuniaires ou extrapécuniaires par suite d'activités illégales;</p> <p>b) empêcher les personnes qui se livrent à des activités illégales et d'autres personnes de conserver les biens qu'elles ont acquis par suite de ces activités;</p> <p>c) empêcher que des biens, y compris des véhicules au sens de la partie III.1, servent à certaines activités illégales [ajouté par L.O. 2007, ch. 13, art. 26];</p> <p>d) prévenir tout préjudice susceptible d'être causé au public par suite de complots en vue de se livrer à des activités illégales.</p> |
|---|---|

**PART II
PROCEEDS OF UNLAWFUL ACTIVITY**

Definitions

2. In this Part,

“legitimate owner” means, with respect to property that is proceeds of unlawful activity, a person who did not, directly or indirectly, acquire the property as a result of unlawful activity committed by the person, and who,

- (a) was the rightful owner of the property before the unlawful activity occurred and was deprived of possession or control of the property by means of the unlawful activity,
- (b) acquired the property for fair value after the unlawful activity occurred and did not know and could not reasonably have known at the time of the acquisition that the property was proceeds of unlawful activity, or
- (c) acquired the property from a person mentioned in clause (a) or (b);

“proceeds of unlawful activity” means property acquired, directly or indirectly, in whole or in part, as a result of unlawful activity, whether the property was acquired before or after this Act came into force, but does not include proceeds of a contract for recounting crime within the meaning of the *Prohibiting Profiting from Recounting Crimes Act, 2002*;

**PARTIE II
PRODUITS D'ACTIVITÉS ILLÉGALES**

Définitions

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

« activité illégale » Tout acte ou toute omission, commis avant ou après l'entrée en vigueur de la présente partie, qui, selon le cas :

- a) constitue une infraction à une loi du Canada, de l'Ontario, d'une autre province ou d'un territoire du Canada;
- b) constitue une infraction à une loi d'une autorité législative de l'extérieur du Canada, si un acte ou une omission semblable constituait une infraction à une loi du Canada ou de l'Ontario s'il était commis en Ontario.

« bien » Bien meuble ou immeuble. S'entend en outre de tout intérêt sur le bien

« produit d'activité illégale » Bien acquis, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par suite d'une activité illégale, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de la présente loi. Est toutefois exclu le produit d'un contrat d'utilisation du récépissé d'un acte criminel au sens de la *Loi de 2002 interdisant les gains tirés du récépissé d'actes criminels*.

“property” means real or personal property, and includes any interest in property;

“unlawful activity” means an act or omission that,

- (a) is an offence under an Act of Canada, Ontario or another province or territory of Canada, or
- (b) is an offence under an Act of a jurisdiction outside Canada, if a similar act or omission would be an offence under an Act of Canada or Ontario if it were committed in Ontario,

whether the act or omission occurred before or after this Part came into force.

Forfeiture order

3. (1) In a proceeding commenced by the Attorney General, the Superior Court of Justice shall, subject to subsection (3) and except where it would clearly not be in the interests of justice, make an order forfeiting property that is in Ontario to the Crown in right of Ontario if the court finds that the property is proceeds of unlawful activity.

. . .

Legitimate owners

(3) If the court finds that property is proceeds of unlawful activity and a party to the proceeding proves that he, she or it is a legitimate owner of the property, the court, except where it would clearly not be in the interests of justice, shall make such order as it considers necessary to protect the legitimate owner’s interest in the property.

. . .

Special purpose account

6. . . .

Other payments out of account

(3) Subject to the regulations made under this Act and after making the payments, if any, out of the account under subsection (2.1) [regarding payments for the Crown’s costs], the Minister of Finance may make payments out of the account described in subsection (1) for the following purposes:

« propriétaire légitime » Relativement à un bien qui constitue un produit d’activité illégale, s’entend de la personne qui n’a pas acquis, directement ou indirectement, le bien par suite d’une activité illégale à laquelle elle s’est livrée et qui, selon le cas :

- a) était le propriétaire véritable du bien avant que l’activité illégale ait lieu et a été privée de la possession ou du contrôle de ce bien en raison de cette activité illégale;
- b) a acquis le bien pour une juste valeur après que l’activité illégale a eu lieu et ne savait pas et ne pouvait raisonnablement pas savoir au moment de l’acquisition que le bien constituait un produit d’activité illégale;
- c) a acquis le bien d’une personne visée à l’alinéa a) ou b).

Ordonnance de confiscation

3. (1) Dans le cadre d’une instance introduite par le procureur général, la Cour supérieure de justice rend, sous réserve du paragraphe (3) et sauf s’il est clair que cela ne serait pas dans l’intérêt de la justice, une ordonnance de confiscation d’un bien qui se trouve en Ontario au profit de la Couronne du chef de l’Ontario si elle conclut que le bien constitue un produit d’activité illégale.

. . .

Propriétaires légitimes

(3) S’il conclut que le bien constitue un produit d’activité illégale et qu’une partie à l’instance prouve qu’elle est le propriétaire légitime du bien, le tribunal rend, sauf s’il est clair que cela ne serait pas dans l’intérêt de la justice, l’ordonnance qu’il juge nécessaire en vue de protéger l’intérêt du propriétaire sur le bien.

. . .

Compte spécial

6. . . .

Autres paiements prélevés sur le compte

(3) Sous réserve des règlements pris en application de la présente loi et après avoir prélevé les paiements éventuels sur le compte aux termes du paragraphe (2.1) [paiements des frais de la Couronne], le ministre des Finances peut prélever des paiements sur le compte visé au paragraphe (1) aux fins suivantes :

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. To compensate persons who suffered pecuniary or non-pecuniary losses, including losses recoverable under Part V of the <i>Family Law Act</i>, as a result of the unlawful activity. 2. To assist victims of unlawful activities or to prevent unlawful activities that result in victimization. 3. To compensate the Crown in right of Ontario for pecuniary losses suffered as a result of the unlawful activity, other than the costs described in subsection (2.1), but including costs incurred in remedying the effects of the unlawful activity. 4. To compensate a municipal corporation or a public body that belongs to a class prescribed by the regulations made under this Act for pecuniary losses that were suffered as a result of the unlawful activity and that are costs incurred in remedying the effects of the unlawful activity. 5. If, according to the criteria prescribed by the regulations made under this Act, the amount of money in the account is more than is required for the purposes referred to in paragraphs 1 to 4, such other purposes as are prescribed by the regulations. | <ol style="list-style-type: none"> 1. L'indemnisation des personnes qui ont subi des pertes pécuniaires ou extrapécuniaires, y compris les pertes recouvrables en vertu de la partie V de la <i>Loi sur le droit de la famille</i>, par suite de l'activité illégale. 2. L'aide aux victimes d'activités illégales ou la prévention des activités illégales qui entraînent la victimisation. 3. L'indemnisation de la Couronne du chef de l'Ontario pour les pertes pécuniaires subies par suite des activités illégales, autres que les frais visés au paragraphe (2.1), mais y compris les frais engagés pour remédier aux effets de l'activité illégale. 4. L'indemnisation d'une municipalité ou d'un organisme public qui fait partie d'une catégorie que prescrivent les règlements pris en application de la présente loi pour les pertes pécuniaires qui ont été subies par suite de l'activité illégale et qui constituent des frais engagés pour remédier aux effets de cette activité. 5. Si, selon les critères que prescrivent les règlements pris en application de la présente loi, le solde du compte est supérieur à ce qui est nécessaire aux fins énoncées aux dispositions 1 à 4, les autres fins que prescrivent les règlements. |
|--|--|

Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46

Forfeiture of Proceeds of Crime

462.37 (1) [Order of forfeiture of property on conviction] Subject to this section and sections 462.39 to 462.41, where an offender is convicted, or discharged under section 730, of a designated offence and the court imposing sentence on the offender, on application of the Attorney General, is satisfied, on a balance of probabilities, that any property is proceeds of crime and that the designated offence was committed in relation to that property, the court shall order that the property be forfeited to Her Majesty to be disposed of as the Attorney General directs or otherwise dealt with in accordance with the law.

(2) [Proceeds of crime derived from other offences] Where the evidence does not establish to the satisfaction of the court that the designated offence of which the offender is convicted, or discharged under section

Code criminel, L.R.C. 1985, ch. C-46

Confiscation des produits de la criminalité

462.37 (1) [Confiscation lors de la déclaration de culpabilité] Sur demande du procureur général, le tribunal qui détermine la peine à infliger à un accusé coupable d'une infraction désignée — ou absous en vertu de l'article 730 à l'égard de cette infraction — est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article et des articles 462.39 à 462.41, d'ordonner la confiscation au profit de Sa Majesté des biens dont il est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils constituent des produits de la criminalité obtenus en rapport avec cette infraction désignée; l'ordonnance prévoit qu'il est disposé de ces biens selon les instructions du procureur général ou autrement en conformité avec la loi.

(2) [Produits de la criminalité obtenus par la perpétration d'une autre infraction] Le tribunal peut rendre une ordonnance de confiscation au titre du paragraphe (1) à l'égard des biens d'un contrevenant dont il n'est

730, was committed in relation to property in respect of which an order of forfeiture would otherwise be made under subsection (1) but the court is satisfied, beyond a reasonable doubt, that that property is proceeds of crime, the court may make an order of forfeiture under subsection (1) in relation to that property.

pas prouvé qu'ils ont été obtenus par la perpétration de l'infraction désignée dont il a été déclaré coupable — ou à l'égard de laquelle il a été absous sous le régime de l'article 730 — à la condition d'être convaincu, hors de tout doute raisonnable, qu'il s'agit de produits de la criminalité.

. . .

. . .

(2.1) [Property outside Canada] An order may be issued under this section in respect of property situated outside Canada, with any modifications that the circumstances require.

(2.1) [Biens à l'étranger] Les ordonnances visées au présent article peuvent être rendues à l'égard de biens situés à l'étranger, avec les adaptations nécessaires.

Constitution Act, 1867

Loi constitutionnelle de 1867

91. . . . [T]he exclusive Legislative Authority of the Parliament of Canada extends to all Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

91. . . . [L]'autorité législative exclusive du parlement du Canada s'étend à toutes les matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . .

. . .

27. The Criminal Law, except the Constitution of Courts of Criminal Jurisdiction, but including the Procedure in Criminal Matters.

27. La loi criminelle, sauf la constitution des tribunaux de juridiction criminelle, mais y compris la procédure en matière criminelle.

. . .

. . .

92. In each Province the Legislature may exclusively make Laws in relation to Matters coming within the Classes of Subjects next herein-after enumerated; that is to say, —

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, savoir :

. . .

. . .

13. Property and Civil Rights in the Province.

13. La propriété et les droits civils dans la province;

14. The Administration of Justice in the Province, including the Constitution, Maintenance, and Organization of Provincial Courts, both of Civil and of Criminal Jurisdiction, and including Procedure in Civil Matters in those Courts.

14. L'administration de la justice dans la province, y compris la création, le maintien et l'organisation de tribunaux de justice pour la province, ayant juridiction civile et criminelle, y compris la procédure en matières civiles dans ces tribunaux;

15. The Imposition of Punishment by Fine, Penalty, or Imprisonment for enforcing any Law of the Province made in relation to any Matter coming within any of the Classes of Subjects enumerated in this Section.

15. L'infliction de punitions par voie d'amende, pénalité, ou emprisonnement, dans le but de faire exécuter toute loi de la province décrétée au sujet des matières tombant dans aucune des catégories de sujets énumérés dans le présent article;

16. Generally all Matters of a merely local or private Nature in the Province.

16. Généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province.

III. Judicial History

A. *Superior Court of Justice* (2005), 138 C.R.R. (2d) 1

[9] The application judge declined to permit the appellant to challenge Part III of the *CRA* dealing with *instruments* of crime because, although some of the seized items were alleged to be instruments of crime, Mr. Chatterjee disclaimed ownership of them. Loukidelis J. also rejected a challenge under the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Neither issue is pursued in this Court.

[10] Loukidelis J. concluded that the *CRA* had two purposes, namely, compensating the victims of unlawful activities and suppressing the conditions that lead to unlawful activities by removing incentives. The *in rem* nature of *CRA* proceedings distinguished them from criminal proceedings. The *CRA* does not *create* any criminal prohibitions, it simply refers to prohibitions created by other legislation. Further, he rejected the argument of a conflict between the *CRA* and the *Criminal Code* forfeiture provisions. The latter require a conviction and are part of the sentencing process. In his view, it would be *ultra vires* the federal Parliament to enact a forfeiture regime *not* tied to conviction and sentencing. Accordingly, the *CRA* relates almost entirely to property and civil rights in the province. To the extent that any of the impugned provisions fall outside the heading of property and civil rights, they fall under the administration of justice in the province, or are matters of local or private concern. The *CRA*, in his view, was accordingly *intra vires* and valid.

B. *Court of Appeal (Labrosse, Sharpe and Rouleau J.J.A.)*, 2007 ONCA 406, 86 O.R. (3d) 168

[11] In joint reasons the court upheld the judgment below including the exercise of the applications

III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure de justice* (2005), 138 C.R.R. (2d) 1

[9] Le juge des requêtes a refusé d'autoriser l'appelant à contester la partie III de la *LRC*, qui porte sur les *instruments* du crime, au motif que, bien qu'on ait soutenu que certains des articles saisis étaient des instruments du crime, M. Chatterjee a nié en être le propriétaire. Le juge Loukidelis a aussi rejeté une contestation fondée sur la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ni l'une ni l'autre de ces questions n'a été débattue devant notre Cour.

[10] Le juge Loukidelis a conclu que la *LRC* avait deux objets : l'indemnisation des victimes d'activités illégales et la suppression des conditions menant à des activités illégales par l'élimination des incitations. Le caractère *in rem* des instances introduites sous le régime de la *LRC* distingue celles-ci des instances criminelles. La *LRC* ne *crée* aucune interdiction criminelle; elle renvoie simplement aux interdictions créées par d'autres textes législatifs. Le juge a en outre rejeté l'argument selon lequel il existe un conflit entre les dispositions relatives à la confiscation de la *LRC* et celles du *Code criminel*. Ces dernières requièrent une déclaration de culpabilité et s'inscrivent dans le processus de détermination de la peine. De l'avis du juge, le législateur fédéral excéderait sa compétence s'il adoptait un régime de confiscation *non* lié à une déclaration de culpabilité et à une détermination de la peine. Par conséquent, la *LRC* se rapporte presque entièrement à la propriété et aux droits civils dans la province. Dans la mesure où certaines des dispositions contestées ne sont pas visées par la rubrique de la propriété et des droits civils, elles relèvent de l'administration de la justice dans la province ou sont des matières d'une nature purement locale ou privée. La *LRC* est donc, selon lui, *intra vires* et valide.

B. *Cour d'appel (les juges Labrosse, Sharpe et Rouleau)*, 2007 ONCA 406, 86 O.R. (3d) 168

[11] Dans des motifs conjoints, la cour a maintenu le jugement de première instance, y compris

judge's discretion not to deal with Part III of the *CRA* ("instruments of unlawful activity"). The court noted that civil forfeiture schemes appear in several Canadian provinces as well as foreign states. Such schemes often co-exist with conviction-based forfeiture regimes within the criminal law. *CRA* proceedings do not involve an allegation that a named individual has committed an offence. The *CRA* does not define or create any offence. It is not tied to the identification, charging, prosecution, conviction, or punishment of an offender. It does not seek to impose a penalty, fine, or other punishment, and does not provide for imprisonment.

[12] In the court's view, the pith and substance of the *CRA* is to require the disgorgement of financial gains from unlawful activity, to compensate victims, and to suppress conditions leading to unlawful activity by removing financial incentives. The *CRA* therefore falls within the province's power to legislate in relation to property and civil rights in the province and matters of a merely local or private nature in the province. Provincial civil remedies for criminal offences do not conflict with the *Criminal Code*, because Parliament expressly preserved such remedies in s. 11 of the *Criminal Code*. Further, suppression of conditions likely to favour the commission of crimes falls within provincial competence.

[13] The subject of forfeiture of the proceeds of crime has both a federal criminal aspect and a provincial aspect. The *CRA* approaches that subject from an area of valid provincial competence — disgorgement of wrongful gains, compensation and crime suppression. The *CRA* is valid provincial legislation. The appeal was therefore dismissed.

IV. Issue

[14] The Chief Justice stated the following constitutional question:

l'exercice, par le juge des requêtes, du pouvoir discrétionnaire de ne pas traiter de la partie III de la *LRC* (relative aux « instruments d'activité illégale »). La cour a signalé l'existence de régimes de confiscation civils dans plusieurs provinces canadiennes ainsi que dans des États étrangers. De tels régimes coexistent souvent avec des régimes de confiscation liés à des déclarations de culpabilité relevant du droit criminel. Dans les instances introduites sous le régime de la *LRC* il n'est pas allégué qu'une personne désignée a commis une infraction. La *LRC* ne définit ni ne crée aucune infraction. Elle n'est pas associée à l'identification, l'inculpation, la poursuite, la déclaration de culpabilité ou la peine d'un contrevenant et elle ne vise pas l'imposition d'une peine, d'une amende ou d'une autre sanction ni ne prévoit l'emprisonnement.

[12] La cour a estimé que l'objet véritable de la *LRC* visait la restitution des gains financiers provenant d'activités illégales, l'indemnisation des victimes et la suppression des conditions menant à des activités illégales par l'élimination des incitatifs financiers. En conséquence, la *LRC* relève du pouvoir de la province de légiférer sur la propriété et les droits civils dans la province et sur les matières de nature purement locale ou privée dans la province. Les recours civils provinciaux relatifs aux infractions criminelles n'entrent pas en conflit avec le *Code criminel* parce que le législateur fédéral a expressément préservé l'exercice de tels recours à l'art. 11 du *Code criminel*. En outre, la suppression de conditions susceptibles de favoriser la commission de crimes relève de la compétence provinciale.

[13] La question de la confiscation des produits de la criminalité comporte à la fois un aspect criminel fédéral et un aspect provincial. La *LRC* aborde la question sous l'angle d'une compétence provinciale valide — la restitution de gains illicites, l'indemnisation et la suppression de la criminalité. La *LRC* est une loi provinciale valide. L'appel a par conséquent été rejeté.

IV. Question

[14] La Juge en chef a formulé la question constitutionnelle suivante :

Are ss. 1 to 6 and ss. 16 to 17 of the *Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001*, S.O. 2001, c. 28, *ultra vires* the Province of Ontario on the ground that they relate to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

On the hearing of the appeal the appellant narrowed his challenge to argue that the *CRA* is *ultra vires* to the extent it provides for forfeiture of the proceeds of *federal offences* because to that extent the *CRA* is in pith and substance criminal law.

V. Analysis

[15] Crime imposes significant costs at every level of government: federal, provincial and municipal. Impaired driving is a *Criminal Code* offence but carnage on the roads touches numerous matters within provincial jurisdiction including health, highways, automobile insurance and property damage. The cost associated with drug abuse is another example. Each level of government bears a portion of the costs of criminality and each level of government therefore has an interest in its suppression. The appellant's argument is, however, that the *CRA* adopts a method of fighting crime and compensating its victims that is not constitutionally permissible in relation to federal offences. The forfeiture of property tainted by crime in relation to *federal offences*, he says, "encroaches directly on the federal government's exclusive jurisdiction over criminal law and is *ultra vires*" (A.F., at para. 4). It is apparent that provincial objectives *can* become so entangled in the enforcement of criminal law as to be declared *ultra vires*. In *Starr v. Houlden*, [1990] 1 S.C.R. 1366 (the Patti Starr Inquiry), for example, it was held that provincial terms of reference for a judicial inquiry into a provincial fundraising scandal were *ultra vires* as constituting a substitute police investigation and preliminary inquiry in which the targets were made compellable witnesses. See also *Scowby v. Glendinning*, [1986] 2 S.C.R. 226. The appellant's contention that the *CRA* is an invalid attempt to increase the penalty

Les articles 1 à 6, 16 et 17 de la *Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales*, L.O. 2001, ch. 28, outrepassent-ils les pouvoirs de la province d'Ontario du fait qu'ils portent sur un sujet relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada selon le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Lors de l'audition du pourvoi, l'appelant a circonscrit sa contestation pour soutenir que la *LRC* est *ultra vires* dans la mesure où elle prévoit la confiscation du produit d'*infractions fédérales* parce que le caractère véritable de cette loi se rapporte au droit criminel.

V. Analyse

[15] Chacun des niveaux de gouvernement — fédéral, provincial et municipal — doit supporter des coûts importants en raison de la criminalité. La conduite avec facultés affaiblies est une infraction prévue au *Code criminel*, mais les hécatombes sur les routes ont des conséquences sur de nombreuses matières relevant de la compétence provinciale, comme la santé, les routes, l'assurance automobile et les dommages matériels. Les coûts associés à la consommation de drogues constituent un autre exemple. Chaque ordre de gouvernement supporte une portion des coûts de la criminalité et a par conséquent intérêt à ce que la criminalité soit supprimée. L'appelant prétend cependant que la *LRC* adopte une méthode de lutte contre le crime et d'indemnisation des victimes de la criminalité qui est inconstitutionnelle à l'égard d'*infractions fédérales* [TRADUCTION] « empiète directement sur la compétence exclusive du gouvernement fédéral sur le droit criminel et est *ultra vires* » (m.a., par. 4). Il est évident que les objectifs provinciaux *peuvent* s'enchevêtrer dans l'application du droit criminel au point d'être déclarés *ultra vires*. Dans *Starr c. Houlden*, [1990] 1 R.C.S. 1366 (l'enquête Patti Starr), par exemple, la Cour a statué qu'une enquête judiciaire provinciale dont le mandat visait un scandale provincial en matière de levées de fonds outrepassait les pouvoirs de la province étant donné que l'enquête, dans laquelle les personnes visées étaient

for federal offences therefore requires careful scrutiny.

A. *Determination of the Pith and Substance*

[16] The first step in a constitutional challenge is to determine “the matter” (to track the language of the *Constitution Act, 1867*) in relation to which the impugned law is enacted. What is the essence of what the law does and how does it do it? “[T]wo aspects of the law must be examined: the purpose of the enacting body, and the legal effect of the law” (*Reference re Firearms Act*, at para. 16). This exercise is traditionally known as determining the law’s “pith and substance”. It may include not only the impugned Act but also external material surrounding its passage, including *Hansard*. In principle this assessment should be made without regard to the head(s) of legislative competence, which are to be looked at only once the “pith and substance” of the impugned law is determined. Unless the two steps are kept distinct there is a danger that the whole exercise will become blurred and overly oriented towards results.

[17] As its name suggests, the *Civil Remedies Act, 2001*, enacts civil remedies in relation to property tainted by crime. Its purpose, as stated in s. 1:

The purpose of this Act is to provide civil remedies that will assist in,

- (a) compensating persons who suffer pecuniary or non-pecuniary losses as a result of unlawful activities;
- (b) preventing persons who engage in unlawful activities and others from keeping property that was acquired as a result of unlawful activities;

contraignables, remplaçait une enquête policière et une enquête préliminaire. Voir aussi *Scowby c. Glendinning*, [1986] 2 R.C.S. 226. Par conséquent, il faut procéder à un examen minutieux de la prétention de l’appelant suivant laquelle la *LRC* constitue une tentative illégitime d’accroître les peines liées à des infractions fédérales.

A. *Détermination du caractère véritable*

[16] Lors d’une contestation constitutionnelle, il faut tout d’abord déterminer « la matière » (pour reprendre les termes de la *Loi constitutionnelle de 1867*) à l’égard de laquelle a été adoptée la loi contestée. Quel est le caractère essentiel de l’objectif recherché par la loi et de quelle façon cet objectif est-il atteint? Cela « doit être déterminé sous deux aspects : le but visé par le législateur qui l’a adoptée et l’effet juridique de la loi » (*Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu*, par. 16). C’est l’exercice que l’on appelle traditionnellement la détermination du « caractère véritable » de la loi. Cet exercice peut comporter non seulement l’examen de la loi contestée, mais également l’examen des documents externes entourant son adoption, y compris le *Hansard*. En principe, cet examen devrait être effectué sans égard aux chefs de compétence législative, dont on ne doit tenir compte qu’une fois déterminé le « caractère véritable » de la loi contestée. Si les deux étapes ne sont pas abordées de façon distincte, l’exercice tout entier risque d’être confus et indûment axé sur les résultats.

[17] Comme son titre tend à l’indiquer, la *Loi de 2001 sur les recours civils* prévoit des recours civils à l’égard de biens associés à des activités criminelles. Voici son objet, tel qu’il est énoncé à l’art. 1 :

La présente loi a pour objet de prévoir des recours civils qui aident à faire ce qui suit :

- a) indemniser les personnes qui ont subi des pertes pécuniaires ou extrapécuniaires par suite d’activités illégales;
- b) empêcher les personnes qui se livrent à des activités illégales et d’autres personnes de conserver les biens qu’elles ont acquis par suite de ces activités;

- | | |
|---|--|
| <p>(c) preventing property, including vehicles as defined in Part III.1, from being used to <u>engage in</u> certain unlawful activities [added in 2007, c. 13, s. 26]; and</p> <p>(d) <u>preventing injury to the public</u> that may result from conspiracies to engage in unlawful activities.</p> | <p>c) empêcher que des biens, y compris des véhicules au sens de la partie III.1, <u>servent à</u> certaines activités illégales [ajouté en 2007, ch. 13, art. 26];</p> <p>d) <u>prévenir tout préjudice susceptible d'être causé au public</u> par suite de complots en vue de se livrer à des activités illégales.</p> |
|---|--|

While the Court is not bound by a purpose clause when considering the constitutional validity of an enactment, a statement of legislative intent is often a useful tool, particularly where it is apparent, as in this case, that the machinery created by the *CRA* corresponds to what is required to achieve the stated purposes. Purposes (a) and (b) contemplate the re-distribution of property tainted by crime. (Purpose (c) relates to the instruments of crime and is not before us.) Purpose (d) is directed to the prevention of crime-related injuries. It is suggested that the reference to “conspiracies” in (d) indicates a focus on combatting organized crime, and the appellant cites some extracts from *Hansard* to that effect. This, he says, entangles the *CRA* in criminal law. However, the province has good reason to deter organized crime, provided it stays within areas of provincial competence. There is nothing in the provisions of the *CRA* that are before us on this appeal that go beyond the redistribution of property tainted by crime, including federal crimes of all descriptions.

[18] The internal evidence of purpose thus suggests a credible intent to recover from the proceeds of crime found in Ontario the costs to victims and to the public of criminality that would otherwise fall on the provincial treasury. Forfeiture is the transfer of property from the owner to the Crown. Forfeiture does not result in the conviction of anybody for any offence. On its face, therefore, the *CRA* targets property rights.

[19] In terms of the *effects* of the *CRA*, the Court in determining its pith and substance will look at “how the legislation as a whole affects the rights

La Cour n'est pas liée par une disposition relative à l'objet lorsqu'elle examine la constitutionnalité d'un texte législatif, mais une déclaration de l'intention législative constitue souvent un outil utile, en particulier lorsqu'il appert, comme en l'espèce, que les mécanismes créés par la *LRC* correspondent à ce qui est requis pour réaliser les objets énoncés. Les objets visés aux al. a) et b) ont trait à la redistribution des biens associés à des activités criminelles. (L'objet dont fait état l'al. c) concerne les instruments du crime et la Cour n'est pas saisie de cette question.) L'objet énoncé à l'al. d) est la prévention des préjudices liés à des activités criminelles. L'appelant a avancé que la mention de « complots » à l'al. d) indique un objectif de lutte contre le crime organisé, et il cite à l'appui quelques extraits du *Hansard*. Il affirme qu'en raison de cet objectif, la *LRC* et le droit criminel se confondent. La province a cependant de bonnes raisons de réprimer le crime organisé, pourvu qu'elle reste à l'intérieur des sphères de compétence provinciale. Les dispositions de la *LRC* examinées dans le présent pourvoi ne font rien de plus que permettre la redistribution de biens associés à des activités criminelles, dont des crimes fédéraux de toutes sortes.

[18] La preuve interne de l'objet tend ainsi à indiquer une intention vraisemblable de recouvrer, sur les produits du crime trouvés en Ontario, les coûts de la criminalité pour les victimes et le public que devrait autrement supporter le gouvernement provincial. La confiscation opère le transfert à l'État du bien du propriétaire. Elle ne donne pas lieu à une déclaration de culpabilité d'une personne à l'égard d'une infraction. À première vue, donc, la *LRC* vise des droits de propriété.

[19] En ce qui concerne les *effets* de la *LRC*, la Cour examinera, pour déterminer le caractère véritable de cette loi, « la manière dont le texte législatif

and liabilities of those subject to its terms” (*R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at p. 482). When appropriate, as well, a reviewing court will look beyond the legal effect — beyond the statute’s “four corners” — to examine “the actual or predicted practical effect of the legislation in operation” (*Morgentaler*, at p. 483). The record shows that as of August 2007 approximately \$3.6 million in property has been ordered forfeited under the *CRA* of which approximately \$1 million had been paid out to direct victims, \$900,000 had been paid in grants to various bodies on victims’ issues, including the Peel Police Internet Child Exploitation Unit, leaving \$1.7 million in special *CRA* accounts. Forfeited property included approximately \$500,000 in property involved in marijuana grow operations, a Hamilton crack house (the ownership of which was then transferred to the City), vehicles involved in street racing contrary to the *Highway Traffic Act*, R.S.O. 1990, c. H.8, and approximately \$1 million in cash involved in fraud or money laundering: *Civil Forfeiture in Ontario 2007: An Update on the Civil Remedies Act, 2001* (2007).

[20] Criminal “taint” of property has many sources. Section 2 of the *CRA* defines “unlawful activity” as “an act or omission that . . . is an offence under an Act of Canada, Ontario or another province or territory”. The definition also extends to offences in jurisdictions outside Canada provided the conduct there would be an offence if committed in Ontario. It is significant that the *CRA* throws its “crime” net so widely. There is no singling out of offences in any particular jurisdiction, including federal offences in Canada. This suggests the province was concerned with the deleterious *effects* of crime in general rather than attempting in a colourable way to tack a penalty onto the federal criminal sentencing process.

dans son ensemble influe sur les droits et les obligations de ceux qui sont assujettis à ses dispositions » (*R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, p. 482). Au besoin, la cour de révision ne tiendra pas seulement compte des effets juridiques — elle ne se tiendra pas à la seule teneur du texte — pour prendre en considération « l’effet pratique, réel ou prévu, de l’application du texte législatif » (*Morgentaler*, p. 483). Le dossier indique qu’en date d’août 2007, des biens d’environ 3,6 millions de dollars avaient été confisqués aux termes de la *LRC* et de cette somme, environ un million de dollars avaient été versés à des victimes directes et 900 000 \$ avaient été remis en subventions à divers organismes d’aide aux victimes, notamment le Peel Police Internet Child Exploitation Unit, ce qui laissait 1,7 million de dollars dans les comptes spéciaux prévus par la *LRC*. Les biens confisqués comprenaient des biens servant à la culture de marijuana, d’une valeur d’environ 500 000 \$, une fumerie de crack à Hamilton (dont la propriété a ensuite été transférée à la ville), des véhicules impliqués dans une course de rue contrairement au *Code de la route*, L.R.O. 1990, ch. H.8, et environ un million de dollars en argent comptant ayant servi à des activités de fraude ou de blanchiment d’argent : *La confiscation de biens au civil en Ontario – 2007 : Le point sur la Loi de 2001 sur les recours civils* (2007).

[20] Les biens « associés » à des activités criminelles proviennent de diverses sources. L’article 2 de la *LRC* définit l’« activité illégale » comme étant « [t]out acte ou toute omission [. . .] qui [. . .] constitue une infraction à une loi du Canada, de l’Ontario, d’une autre province ou d’un territoire du Canada ». La définition englobe aussi les infractions commises à l’étranger si l’activité en cause constitue une infraction en Ontario. La grande diversité des « crimes » visés par la *LRC* a de l’importance. Celle-ci ne vise pas les infractions d’une autorité en particulier, notamment les infractions fédérales au Canada. Cela tend à indiquer que la province se préoccupait des *effets* nuisibles de la criminalité en général; elle ne cherchait pas un moyen déguisé d’infliger une pénalité s’ajoutant au processus fédéral de détermination de la peine.

[21] Proceeds of crime are defined as “property acquired, directly or indirectly, in whole or in part, as a result of unlawful activity” (s. 2). The forfeiture proceedings are initiated by an application or action under the ordinary civil rules of the province. Proceedings are taken *in rem* against the property itself and can be initiated without joining the owners or possessors as defendants (who of course may be added as parties at a later date — see now ss. 15.5 and 15.6). The Attorney General as applicant is not required to prove any particular offence against any particular offender. Initially these proceedings were styled *Attorney General of Ontario v. \$29,020 in Canada Currency, Exhaust Fan, Light Ballast, Light Socket (in Rem) and Robin Chatterjee*, but Mr. Chatterjee was before the court as a property claimant, not as an accused.

[22] The rest of the statutory machinery may be briefly described. Forfeiture “shall” be ordered unless it is not in the interest of justice to do so or a legitimate owner comes forward (s. 3(3)). Legitimate owners may bring any claims to the property within a 15-year limitation period (s. 3(5)). The proceeds of the forfeiture are deposited into a separate provincial revenue account (s. 6(1)), out of which a court may order Crown’s costs to be paid (s. 6(2.1)). The money left in the account may be directed to compensate persons who have suffered losses as a result of the unlawful activity, victims of general unlawful activity, the Crown in right of Ontario, municipal corporations or other public bodies *in respect of their losses flowing from the unlawful activity* or (if there is money left over) for such other purpose as may be prescribed by regulation (s. 6(3)).

[23] In essence, therefore, the *CRA* creates a property-based authority to seize money and other things shown on a balance of probabilities to be tainted by crime and thereafter to allocate the

[21] Le produit d’activité criminelle est défini comme étant un « [b]ien acquis, directement ou indirectement, en tout ou en partie, par suite d’une activité illégale » (art. 2). Les instances de confiscation sont introduites par une demande ou une action conformément aux règles civiles habituelles de la province. Il s’agit d’instances *in rem* contre les biens eux-mêmes et ces procédures peuvent être introduites sans que les propriétaires ou possesseurs des biens soient appelés comme défendeurs (lesquels peuvent bien sûr être ultérieurement ajoutés comme parties — voir les nouveaux art. 15.5 et 15.6). Le procureur général, en tant que demandeur, n’a pas à faire la preuve d’une infraction particulière à l’égard d’un contrevenant en particulier. L’intitulé initial de la présente instance était [TRADUCTION] *Procureur général de l’Ontario c. 29 020 \$ en dollars canadiens, ventilateur d’extraction, ballast, douille de lampe (in Rem) et Robin Chatterjee*, mais M. Chatterjee comparaisait devant la cour en tant que personne revendiquant les biens et non à titre d’accusé.

[22] Le reste du mécanisme prévu par la loi peut être brièvement décrit. Le tribunal « rend » l’ordonnance de confiscation à moins que cela ne soit pas dans l’intérêt de la justice ou que le propriétaire légitime ne se fasse connaître (par. 3(3)). Les propriétaires légitimes ont un délai de 15 ans pour introduire une instance relative à un bien (par. 3(5)). Le produit de la confiscation est déposé dans un compte distinct du Trésor provincial (par. 6(1)). Le tribunal peut ordonner que soit prélevé de ce compte un montant pour couvrir les frais engagés par la Couronne (par. 6(2.1)). L’argent restant peut servir à l’indemnisation des personnes qui ont subi des pertes par suite de l’activité illégale, des victimes d’activités illégales en général, de la Couronne du chef de l’Ontario, des municipalités ou d’autres organismes publics *pour les pertes qu’ils ont subies par suite de l’activité illégale* ou (s’il reste de l’argent) les autres fins que prescrivent les règlements (par. 6(3)).

[23] La *LRC* crée donc essentiellement, à l’égard des biens, un pouvoir de saisir de l’argent et d’autres articles dont la preuve démontre selon la prépondérance des probabilités qu’ils sont associés à des

proceeds to compensating victims of and remedying the societal effects of criminality. The practical (and intended) effect is also to take the profit out of crime and to deter its present and would-be perpetrators.

B. *Assignment to Heads of Legislative Power*

[24] Once the “pith and substance” is ascertained, it is necessary to classify that essential character of the law by reference to the provincial and federal “classes of subjects” listed in ss. 91 and 92 (or, in an appropriate case, ss. 93, 94A and 95) to determine if the law comes within the jurisdiction of the enacting legislature. Clearly, the *CRA* relates to property but, of course, much of the *Criminal Code* is dedicated to offences involving property. To characterize a provincial law as being in pith and substance related to property is therefore just a starting point. A good deal of overlap in measures taken to suppress crime is inevitable:

Moreover, while, as subject matter of legislation, the criminal law is entrusted to the Dominion Parliament, responsibility for the administration of justice and, broadly speaking, for the policing of the country, the execution of the criminal law, the suppression of crime and disorder, has from the beginning of Confederation been recognized as the responsibility of the provinces [Emphasis added.]

(*Reference re Adoption Act*, [1938] S.C.R. 398, at p. 403 (per Duff C.J.). See also *Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*, [1978] 1 S.C.R. 152, at pp. 207 and 213 (per Dickson J.).)

C. *The Provincial Aspect*

[25] As stated, the *CRA* fits neatly into the provincial competence in relation to Property and Civil Rights in the Province (*Constitution Act, 1867*, s. 92(13)) or Matters of a merely local or private Nature in the Province (s. 92(16)). The Attorneys General rely on *Martineau v. M.N.R.*, 2004 SCC 81, [2004] 3 S.C.R. 737, for the proposition that

activités criminelles, et de répartir ensuite le produit pour indemniser les victimes et remédier aux effets sociaux de la criminalité. L'effet pratique (et recherché) est aussi de faire en sorte que le crime ne paie pas et de dissuader, actuellement et pour l'avenir, les auteurs d'infractions de commettre des délits.

B. *Attribution des matières aux chefs de compétence législative*

[24] Dès lors que le « caractère véritable » est déterminé, il est nécessaire de classer ce caractère essentiel de la loi en fonction des « catégories de sujets » provinciaux et fédéraux énumérées aux art. 91 et 92 (ou, dans les cas appropriés, aux art. 93, 94A et 95) pour décider si la loi relève de la compétence du législateur qui l'a adoptée. Manifestement, la *LRC* se rapporte à la propriété, mais une grande partie du *Code criminel* traite évidemment d'infractions mettant en cause la propriété. Par conséquent, déterminer que le caractère véritable d'une loi provinciale se rapporte à la propriété ne constitue qu'un point de départ. Il est inévitable qu'il existe beaucoup de chevauchements dans les mesures prises pour enrayer la criminalité :

[TRADUCTION] De plus, bien que le droit criminel soit, sous l'aspect législatif, assigné au parlement du Canada, on a depuis le début de la Confédération reconnu que l'administration de la justice et, généralement, le maintien de l'ordre dans le pays, l'application du droit criminel ainsi que la suppression des crimes et désordres, sont la responsabilité des provinces . . . [Je souligne.]

(*Reference re Adoption Act*, [1938] R.C.S. 398, p. 403 (le juge en chef Duff). Voir aussi *Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*, [1978] 1 R.C.S. 152, p. 207 et 213 (le juge Dickson).)

C. *L'aspect provincial*

[25] Tel qu'il a été indiqué précédemment, la *LRC* correspond parfaitement à la compétence provinciale relative à la propriété et aux droits civils dans la province (*Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(13)) ou aux matières d'une nature purement locale ou privée dans la province (par. 92(16)). Les procureurs généraux s'appuient sur l'arrêt *Martineau c.*

“civil mechanisms include the seizure as forfeit of goods and conveyances” (para. 27).

[26] Our jurisprudence offers many examples of the interplay between provincial legislative jurisdiction over property and civil rights and federal legislative jurisdiction over criminal law and procedure. In *Bédard v. Dawson*, [1923] S.C.R. 681, for example, the Court upheld the validity of a provincial law that authorized a judge to close a “disorderly hous[e]” for up to one year. The Court held that the law was directed to the enjoyment of property rights not criminal law. Duff J. (later C.J.C.) held that “[t]he legislation impugned seems to be aimed at suppressing conditions calculated to favour the development of crime rather than at the punishment of crime” (p. 684). Idington J., in words relevant to the disposition of the present appeal, said that:

As to the argument addressed to us that the local legislatures cannot legislate to prevent crime, I cannot assent thereto for in a very wide sense it is the duty of the legislature to do the utmost it can within its power to anticipate and remove, so far as practicable, whatever is likely to tend to produce crime; . . . [Emphasis added; p. 684.]

[27] In *Switzman v. Elbling*, [1957] S.C.R. 285, this Court struck down a Quebec law providing for the closure of houses in which socialism or bolshevism were said to be propagated (known popularly as the “Padlock law”). Kerwin C.J. and Nolan and Cartwright JJ. distinguished *Bédard*. Unlike in *Bédard*, the impugned statute in *Switzman* was only superficially concerned with the control and enjoyment of property; in their view its dominant purpose was to criminalize and punish the propagation of communism. By contrast, the *CRA* does not define a new offence or clearly take aim at any particular category of criminal conduct. (Rand and Abbott JJ. held in *Switzman* that the Padlock Law’s dominant purpose was to suppress the dissemination of political views, an issue which,

M.R.N., 2004 CSC 81, [2004] 3 R.C.S. 737, pour soutenir que les « mécanismes civils comprennent la saisie à titre de confiscation de marchandises et de moyens de transport » (par. 27).

[26] Notre jurisprudence offre de nombreux exemples de l’interaction entre la compétence législative provinciale en matière de propriété et de droits civils et la compétence législative fédérale en ce qui a trait et à la loi criminelle et à la procédure criminelle. Par exemple, dans *Bédard c. Dawson*, [1923] R.C.S. 681, la Cour a confirmé la validité d’une loi provinciale qui autorisait un juge à fermer une « maison de désordre » pour une période n’excédant pas un an. La Cour a statué que l’objet de la loi était la jouissance des droits de propriété et non le droit criminel. Selon le juge Duff (plus tard juge en chef du Canada), [TRADUCTION] « [I]a loi contestée semble viser la suppression de conditions propres à favoriser la criminalité plutôt que la sanction du crime » (p. 684). Dans des termes pertinents pour trancher le présent pourvoi, le juge Idington a dit ce qui suit :

[TRADUCTION] En ce qui concerne l’argument qu’on nous a présenté suivant lequel les législatures locales ne peuvent légiférer pour prévenir le crime, je ne peux y souscrire parce que, dans un sens très large, il est du devoir de la législature de faire tout ce qui est en son pouvoir pour prévoir et supprimer, dans la mesure du possible, tout ce qui est susceptible de conduire à la criminalité; . . . [Je souligne; p. 684.]

[27] Dans l’arrêt *Switzman c. Elbling*, [1957] R.C.S. 285, notre Cour a annulé une loi du Québec prévoyant la fermeture des maisons qui servaient, prétendait-on, à la propagation du socialisme et du bolchevisme (communément appelée la « loi du cadenas »). Le juge en chef Kerwin et les juges Nolan et Cartwright ont fait une distinction d’avec l’affaire *Bédard*. Contrairement aux circonstances de l’affaire *Bédard*, la loi contestée dans *Switzman* ne portait qu’en apparence sur le contrôle et la jouissance des biens; de l’avis des juges, la province visait principalement à criminaliser et à punir la propagation du communisme. Par contre, la *LRC* ne définit aucune infraction nouvelle et ne s’attache pas clairement à réprimer une catégorie en particulier de conduite criminelle. (Dans *Switzman*,

however important, has no role in the *CRA vires* debate.)

[28] In *Attorney General for Canada and Dupond v. City of Montreal*, [1978] 2 S.C.R. 770, the Court upheld a municipal ordinance regulating public demonstrations with a view to the prevention of “conditions conducive to breaches of the peace and detrimental to the administration of justice” (p. 791). The Court held the municipal law to be in relation to “Matters of a merely local or private Nature” under s. 92(16) and stated at p. 792 that “[i]t is now well established that the suppression of conditions likely to favour the commission of crimes falls within provincial competence”, citing *Bédard and Di Iorio v. Warden of the Montreal Jail*. The Attorney General of Ontario also argues that the *CRA* in a sense operates as a substitute for civil litigation by victims against criminal offenders, a notoriously difficult and costly exercise.

[29] The question, however, is at what point does a provincial measure designed to “suppress” crime become itself “criminal law”? There will often be a degree of overlap between measures enacted pursuant to the provincial power (property and civil rights) and measures taken pursuant to the federal power (criminal law and procedure). In such cases it is necessary for the Court to identify the “dominant feature” of an impugned measure. If, as is argued by the Attorneys General here, the dominant feature of the *CRA* is property and civil rights, it will not be invalidated because of an “incidental” intrusion into the field of criminal law.

[30] For the reasons that follow I agree that the *CRA* was enacted “in relation to” property and civil rights and may incidentally “affect” criminal law and procedure without doing violence to the division of powers. As noted by Dickson C.J. in *General Motors of Canada Ltd. v. City National*

les juges Rand et Abbott ont conclu que la loi du cadenas visait principalement à empêcher la propagation d’opinions politiques, une question certes importante, mais étrangère au débat sur la validité de la *LRC*.)

[28] Dans *Procureur général du Canada et Dupond c. Ville de Montréal*, [1978] 2 R.C.S. 770, la Cour a maintenu une ordonnance municipale réglementant les manifestations publiques en vue de prévenir des « conditions susceptibles d’entraîner des violations de la paix et de nuire à l’administration de la justice » (p. 791). La Cour a statué que le règlement municipal se rapportait aux « matières d’une nature purement locale ou privée » prévues au par. 92(16) et a affirmé à la p. 792, en citant les arrêts *Bédard et Di Iorio c. Gardien de la prison commune de Montréal*, qu’« [i]l est maintenant bien établi que la suppression des conditions susceptibles de favoriser le crime relève de la compétence provinciale ». Le procureur général de l’Ontario soutient aussi que la *LRC* offre en quelque sorte une solution de rechange aux procès civils que les victimes peuvent intenter aux criminels, un exercice notoirement difficile et coûteux.

[29] Toutefois, la question est de savoir à quel moment une mesure provinciale visant la « suppression » de la criminalité devient elle-même une « loi criminelle ». Il y aura souvent un certain chevauchement entre les mesures adoptées en vertu du pouvoir provincial (propriété et droits civils) et celles prises en vertu du pouvoir fédéral (loi criminelle et procédure criminelle). Dans de tels cas, il est nécessaire que la Cour identifie la « caractéristique dominante » de la mesure contestée. Si, comme le font valoir les procureurs généraux en l’espèce, la *LRC* a pour caractéristique dominante la propriété et les droits civils, elle ne sera pas invalidée en raison d’une ingérence « accessoire » dans le domaine du droit criminel.

[30] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que la *LRC* a été adoptée « relativement » à la propriété et aux droits civils et peut accessoirement « toucher » la loi criminelle et la procédure criminelle sans porter atteinte au partage des pouvoirs. Comme l’a fait remarquer le juge en chef

Leasing, [1989] 1 S.C.R. 641, at p. 670, “[b]oth provincial and federal governments have equal ability to legislate in ways that may incidentally affect the other government’s sphere of power.”

D. *The Federal Aspect*

[31] The appellant’s argument is that the *CRA*, properly analyzed, is in pith and substance an enactment in relation to the criminal law. It imposes an additional penal regime in relation to federal offences that supplements, and may on occasion, conflict with the federal forfeiture provisions of Part XII.2 of the *Criminal Code*. The first argument leads to a conclusion that the *CRA* is *ultra vires*. The second argument would lead to the conclusion that the *CRA* is rendered inoperative in relation to federal offences only by reason of operational conflict which must be resolved in favour of the federal law by virtue of the doctrine of paramountcy.

[32] The appellant argues that *Bédard* must be read in light of the Court’s later decisions in *Industrial Acceptance Corp. v. The Queen*, [1953] 2 S.C.R. 273, and *Johnson v. Attorney General of Alberta*, [1954] S.C.R. 127. In the *Industrial Acceptance* case the Court upheld the federal forfeiture provisions contained in the *Opium and Narcotic Drug Act, 1929*, S.C. 1929, c. 49, on the ground that it “provides for the forfeiture of property used in the commission of a criminal offence and is, therefore, legislation in relation to criminal law” (p. 275). This decision is of limited interest in the present appeal as no one contests the validity of the federal law. Co-operative federalism recognizes that overlaps between provincial and federal laws are inevitable:

Matters, however, which in one aspect and for one purpose fall within the jurisdiction of a province over the subjects designated by one or more of the heads of s. 92, may in another aspect and for another purpose, be

Dickson dans *General Motors of Canada Ltd. c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, p. 670, « [I]es gouvernements fédéral et provinciaux partagent la même capacité de légiférer de façons qui peuvent accessoirement toucher au domaine de compétence de l’autre. »

D. *L’aspect fédéral*

[31] Selon l’argument de l’appelant, une analyse appropriée de la *LRC* révèle que son caractère véritable se rapporte au droit criminel. La *LRC* impose à l’égard des infractions fédérales un régime pénal additionnel qui complète les dispositions fédérales relatives à la confiscation, prévues à la partie XII.2 du *Code criminel*, et qui peut à l’occasion entrer en conflit avec celles-ci. Le premier argument mène à la conclusion que la *LRC* est *ultra vires*. Selon le deuxième argument, la *LRC* deviendrait inopérante à l’égard des infractions fédérales uniquement à cause d’un conflit d’application devant être tranché en faveur de la loi fédérale en raison de la doctrine de la prépondérance.

[32] L’appelant prétend que l’arrêt *Bédard* doit être interprété à la lumière de deux arrêts subséquents de la Cour, *Industrial Acceptance Corp. c. The Queen*, [1953] 2 R.C.S. 273, et *Johnson c. Attorney General of Alberta*, [1954] R.C.S. 127. Dans l’affaire *Industrial Acceptance*, la Cour a confirmé la validité des dispositions fédérales relatives à la confiscation contenues dans la *Loi de l’opium et des drogues narcotiques, 1929*, S.C. 1929, ch. 49, au motif que cette loi [TRADUCTION] « prescrit la confiscation de biens utilisés dans la perpétration d’une infraction criminelle et est donc une législation relative au droit criminel » (p. 275). Cette décision présente un intérêt limité pour le présent pourvoi étant donné que personne ne conteste la validité de la loi fédérale. Le fédéralisme coopératif reconnaît que les chevauchements des lois provinciales et fédérales sont inévitables :

[TRADUCTION] Toutefois, les matières dont un des aspects ou un des buts relève de la compétence provinciale relative aux sujets indiqués dans un ou plusieurs chefs de compétence de l’art. 92 peuvent, eu égard à un

proper subjects of legislation under s. 91, and in particular under head 27.

(*Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] S.C.R. 409, at p. 413)

The mere existence of a valid federal law bearing some similarities to the challenged provincial law does not, without more, demonstrate the invalidity of the latter.

[33] *Johnson*, on the other hand, did involve an attack on the *vires* of a provincial statute on the basis that it trenched on the federal criminal law power. In that case, the Court (in a 4-3 split) declared invalid the Alberta *Slot Machine Act*, R.S.A. 1942, c. 333, which had laid down that “[n]o slot machine shall be capable of ownership, nor shall the same be subject of property rights within the Province”. The Alberta definition of a slot machine included devices which, under the *Criminal Code*, were deemed to be the means for playing a game of chance. The police were authorized to cause a summons to be issued to the occupant to appear before a justice of the peace to show cause (if possible) why the machine should not be considered a slot machine. Failing to do so resulted in the forfeiture of the slot machine to the provincial Crown.

[34] *Johnson* is distinguishable on a number of grounds. The deciding vote was cast by Rand J., whose main reason for striking down the legislation was that it conflicted with the gaming house provisions in the *Criminal Code*. In the alternative, the provisions — though dealing on their face with property in the province — were in reality directed against gambling, a “public or community evil” (p. 137) and as such must perforce be criminal law.

[35] As to the main argument, Rand J. wrote that the field of slot machines was “already occupied by the *Criminal Code*” (p. 135). “An additional process

autre aspect ou un autre but, être abordées à juste titre dans une loi permise à l’art. 91 et, en particulier, à la rubrique 27.

(*Reference re Validity of the Combines Investigation Act and of s. 498 of the Criminal Code*, [1929] R.C.S. 409, p. 413)

La simple existence d’une loi fédérale valide comportant certaines similitudes avec la loi provinciale attaquée ne démontre pas, à elle seule, l’invalidité de la loi provinciale.

[33] Dans l’affaire *Johnson* par contre, on contestait la validité d’une loi provinciale au motif qu’elle empiétait sur la compétence fédérale en matière de droit criminel. Dans cette affaire, la Cour (partagée à quatre juges contre trois) a invalidé la *Slot Machine Act*, R.S.A. 1942, ch. 333, de l’Alberta qui prévoyait que [TRADUCTION] « [n]ulle machine à sous n’est susceptible d’appropriation ni ne peut être l’objet de droits de propriété dans la province ». La définition que donnait l’Alberta à la machine à sous incluait des appareils qui, selon le *Code criminel*, étaient réputés constituer du matériel de jeu de hasard. Les policiers étaient autorisés à demander à la Cour de délivrer une sommation à l’occupant l’enjoignant de comparaître devant un juge de paix pour expliquer (si possible) pourquoi la machine ne devrait pas être considérée comme une machine à sous, à défaut de quoi la machine à sous était confisquée au profit de la Couronne provinciale.

[34] Il faut établir une distinction avec l’arrêt *Johnson* pour un certain nombre de motifs. C’est le juge Rand qui a fait pencher la balance en faveur de l’annulation de la loi, principalement parce que cette loi entrainait en conflit avec les dispositions relatives aux maisons de jeux du *Code criminel*. Il a indiqué subsidiairement que, même si elles traitaient à première vue de la propriété dans la province, les dispositions en cause visaient en réalité à contrer le jeu, un [TRADUCTION] « mal public ou collectif » (p. 137) et elles devaient donc forcément relever du droit criminel.

[35] En ce qui concerne l’argument principal, le juge Rand a écrit que la sphère de compétence relative aux machines à sous était [TRADUCTION]

of forfeiture by the province”, he continued, “would both duplicate the sanctions of the *Code* and introduce an interference with the administration of its provisions” (p. 138). Rand J.’s “occupying the field” reasoning has been rendered obsolete by subsequent case law which makes it clear that a federal law touching on a “matter” does not in general create a negative inference ousting the operation of a provincial law otherwise valid in relation to provincial objects. On the contrary, s. 11 of the *Criminal Code* provides that “[n]o civil remedy for an act or omission is suspended or affected by reason that the act or omission is a criminal offence.”

[36] If the dominant purpose of the provincial enactment is in relation to provincial objects, the law will be valid, and if the enactments of both levels of government can generally function without operational conflict they will be permitted to do so. In factual situations where operational conflict does occur, the conflict will be resolved by the restrained view of federal paramountcy established by *Multiple Access Ltd. v. McCutcheon*, [1982] 2 S.C.R. 161, where it was said at p. 191:

In principle, there would seem to be no good reasons to speak of paramountcy and preclusion except where there is actual conflict in operation as where one enactment says “yes” and the other says “no”; “the same citizens are being told to do inconsistent things”; compliance with one is defiance of the other.

See also *Rio Hotel Ltd. v. New Brunswick (Liquor Licensing Board)*, [1987] 2 S.C.R. 59; *M & D Farm Ltd. v. Manitoba Agricultural Credit Corp.*, [1999] 2 S.C.R. 961, at paras. 40-41; *Lafarge Canada*, at paras. 75-77. To the extent Rand J. considered dominant the criminal law aspect of the Alberta *Slot Machine Act*, it should be remembered that the person suffering forfeiture — the keeper of the slot machine — had also committed the gaming house offence. This “match” helped the Court conclude in *Johnson* that the provincial forfeiture, in pith and

« déjà occupée par le *Code criminel* » (p. 135). Il a ajouté qu’[TRADUCTION] « [u]n processus additionnel de confiscation par la province doublerait les sanctions du *Code* et constituerait une ingérence dans l’administration de ses dispositions » (p. 138). Le raisonnement du juge Rand fondé sur la « sphère de compétence occupée » est devenu désuet en raison de la jurisprudence subséquente établissant clairement qu’une loi fédérale relative à une « matière » ne crée pas en général une inférence négative qui écarte l’application d’une loi provinciale par ailleurs valide quant à ses objets provinciaux. Au contraire, l’art. 11 du *Code criminel* prévoit maintenant qu’« [a]ucun recours civil pour un acte ou une omission n’est suspendu ou atteint du fait que l’acte ou omission constitue une infraction criminelle. »

[36] Si l’objectif dominant du texte législatif provincial se rapporte à des objets provinciaux, la loi sera valide, et si les textes législatifs des deux niveaux de gouvernement peuvent généralement être appliqués sans soulever de conflit, il n’y aura pas lieu d’intervenir. Dans les cas où il existe effectivement un conflit d’application, celui-ci sera résolu par la doctrine de l’application étroite de la prépondérance des lois fédérales établie dans l’arrêt *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, où la Cour a dit ce qui suit à la p. 191 :

En principe, il ne semble y avoir aucune raison valable de parler de prépondérance et d’exclusion sauf lorsqu’il y a un conflit véritable, comme lorsqu’une loi dit « oui » et que l’autre dit « non »; « on demande aux mêmes citoyens d’accomplir des actes incompatibles »; l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre.

Voir aussi *Rio Hotel Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Commission des licences et permis d’alcool)*, [1987] 2 R.C.S. 59; *M & D Farm Ltd. c. Société du crédit agricole du Manitoba*, [1999] 2 R.C.S. 961, par. 40-41; *Lafarge Canada*, par. 75-77. Dans la mesure où le juge Rand a considéré que l’aspect criminel de la *Slot Machine Act* de l’Alberta était dominant, il convient de rappeler que la personne qui subissait la confiscation — le gardien de la machine à sous — avait aussi commis l’infraction relative à la tenue d’une maison de jeu. Cette « association »

substance, was punishment for a crime. The same is not true of *CRA* forfeiture.

[37] The other judges in the *Johnson* majority agreed that the forfeiture was designed to supplement punishment, and that this made it criminal law in pith and substance. They also felt that legislation in relation to gaming was classic criminal law, because of the relation to public morality. The three dissenting judges would have upheld the provincial law, citing *Bédard*.

[38] The appellant and the interveners supporting him invoke *Industrial Acceptance* and *Johnson* as authorities for the proposition that “[f]orfeiture, in the context of property tainted by crime, is punishment” (A.F., at para. 44) but, in my view, neither case read in light of our subsequent jurisprudence supports such a broad proposition.

[39] Indeed *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940, shows that it is the federal provisions purporting to attach property consequences to the sentencing process, not the provincial forfeiture provisions, that push the boundary of legislative competence. The Manitoba Court of Appeal in *Zelensky* had invalidated what was then s. 653 of the *Criminal Code* on the basis that compensation orders constituted an “unwarranted invasion of provincial jurisdiction”, and did “not become valid because of the objective in preventing a criminal from profiting from his crime” ((1976), 73 D.L.R. (3d) 596, at p. 618). On appeal to this Court, however, Laskin C.J. was prepared to uphold the validity of the *Criminal Code* compensation provisions because he considered them to be part of the sentencing process:

I wish to dwell further on the course of proceedings in this case in order to provide some guidance to trial

de ces deux conditions a aidé la Cour à conclure, dans *Johnson*, que, de par son caractère véritable, la confiscation provinciale constituait une punition pour un crime. Il n’en est pas de même pour la confiscation prévue dans la *LRC*.

[37] Les autres juges de la majorité dans *Johnson* ont convenu que la confiscation visait à compléter la punition et que cela indiquait que le caractère véritable de cette loi se rapportait au droit criminel. Ils ont également estimé que la loi relative au jeu était une loi criminelle classique, parce qu’elle avait trait à la moralité publique. Citant l’arrêt *Bédard*, les trois juges dissidents étaient d’avis de confirmer la validité de la loi provinciale.

[38] L’appelant et les intervenants qui l’appuient invoquent les arrêts *Industrial Acceptance* et *Johnson* à l’appui de la proposition selon laquelle [TRADUCTION] « [l]a confiscation, dans le contexte d’un bien associé à des activités criminelles, constitue une peine » (m.a., par. 44), mais, à mon avis, lorsqu’on les interprète à la lumière de la jurisprudence subséquente, aucun de ces deux arrêts n’appuie une affirmation aussi large.

[39] En fait, suivant l’arrêt *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940, ce sont les dispositions fédérales censées assortir le processus de détermination de la peine de conséquences en matière de propriété qui repoussent la frontière de la compétence législative, pas les dispositions provinciales relatives à la confiscation. Dans *Zelensky*, la Cour d’appel du Manitoba avait invalidé l’art. 653 du *Code criminel*, tel que formulé à l’époque, au motif qu’une ordonnance de dédommagement qui [TRADUCTION] « empiète sur un domaine de compétence provinciale, ne devient pas valide parce qu’elle vise à empêcher un criminel de profiter de son crime » ((1976), 73 D.L.R. (3d) 596, p. 618). Toutefois, en appel devant notre Cour, le juge en chef Laskin était disposé à confirmer la validité des dispositions relatives au dédommagement prévues au *Code criminel*, parce qu’il considérait qu’elles faisaient partie du processus de détermination de la peine :

Je vais insister sur le déroulement des procédures en l’espèce afin de donner aux juges de première

judges on the proper application of s. 653 and in order to make clear that s. 653 is not to be used *in terrorem* as a substitute for or a reinforcement for civil proceedings. Its validity is based, as I have already said, on its association with the sentencing process, and its administration in particular cases must be limited by that consideration. [Emphasis added; p. 962.]

Pigeon J., writing for three judges in dissent, would have struck down the *Criminal Code* provisions on the basis that a “compensation order is nothing but a civil judgment” (p. 984). There is nothing in the judgment to deny that a forfeiture measure which is independent of the sentencing process would be squarely within the provincial competence.

E. *Overlapping Effects*

[40] The Constitution permits a province to enact measures to deter criminality and to deal with its financial consequences so long as those measures are taken in relation to a head of provincial competence and do not compromise the proper functioning of the *Criminal Code* including the sentencing provisions. In *Provincial Secretary of Prince Edward Island v. Egan*, [1941] S.C.R. 396, it was held that a province could validly impose automatic suspension of a provincial driver’s licence after conviction for impaired driving under the *Criminal Code*. In *Ross v. Registrar of Motor Vehicles*, [1975] 1 S.C.R. 5, the Court upheld the automatic provincial licence suspension following a conviction for impaired driving even though the sentencing judge in the criminal case had purported to allow Ross to continue to drive on an intermittent basis. There is no general bar to a province’s enacting civil consequences to criminal acts provided the province does so for its own purposes in relation to provincial heads of legislative power.

[41] In *Egan* and *Ross*, the provincial laws were clearly aimed at deterring impaired driving, notwithstanding its status as a federal offence, and with

instance des indications sur l’application de l’art. 653 et leur rappeler qu’on ne doit pas y recourir *in terrorem* ni pour remplacer ou renforcer des procédures civiles. Sa validité se fonde, comme je l’ai dit plus haut, sur son association au processus de sentence, et il faut limiter à cette considération son application aux cas particuliers. [Je souligne; p. 962.]

Le juge Pigeon, au nom des trois juges dissidents, aurait invalidé les dispositions du *Code criminel*, au motif qu’une « ordonnance de dédommagement n’est rien d’autre qu’un jugement civil » (p. 984). Le jugement ne nie aucunement qu’une confiscation sans lien avec le processus de détermination de la peine relèverait parfaitement de la compétence provinciale.

E. *Chevauchement des effets*

[40] La Constitution permet aux provinces d’adopter des mesures visant la prévention de la criminalité et traitant des conséquences financières de la criminalité, pour autant que ces mesures soient permises sous un chef de compétence provincial et ne portent pas atteinte à l’application du *Code criminel*, y compris des dispositions relatives à la détermination de la peine. Dans *Provincial Secretary of Prince Edward Island c. Egan*, [1941] R.C.S. 396, la Cour a statué qu’une province pourrait valablement imposer une suspension automatique d’un permis de conduire provincial par suite d’une déclaration de culpabilité pour conduite avec facultés affaiblies en vertu du *Code criminel*. Dans *Ross c. Registraire des véhicules automobiles*, [1975] 1 R.C.S. 5, la Cour a maintenu la suspension automatique par la province du permis de conduire dans ces circonstances, même si le juge qui avait imposé la peine dans le procès criminel était censé autoriser M. Ross à continuer de conduire durant certaines périodes. Il n’existe pas d’interdiction générale pour une province de prévoir des conséquences civiles pour des actes criminels, du moment que la province le fait à l’égard de ses propres objectifs relativement aux chefs de compétence législative provinciaux.

[41] Dans *Egan* et *Ross*, les lois provinciales visaient manifestement à dissuader la conduite avec facultés affaiblies, malgré le fait qu’il s’agit d’une

good reason. Drunk drivers create public safety hazards on provincial highways and their accidents impose costs by way of examples on the provincial health system and provincial police and highway services. Similarly, the fact the *CRA* aims to deter *federal* offences as well as provincial offences and indeed offences committed outside Canada, is not fatal to its validity. On the contrary, its very generality shows that the province is concerned about the *effects* of crime as a generic source of social ill and provincial expense, and not with supplementing federal criminal law as part of the sentencing process.

F. *Interference With the Criminal Code Forfeiture Provisions*

[42] The argument arises in this case, as it did in *Johnson*, that the provisions of the provincial Act should be set aside as they “introduce an interference with the administration of [the *Criminal Code* forfeiture] provisions” (p. 138). If such operational interference were demonstrated, of course, or if it were shown that the *CRA* frustrated the federal purpose underlying the forfeiture provisions of the *Criminal Code*, the doctrine of federal paramountcy would render inoperative the *CRA* to the extent of the conflict or interference (*Canadian Western Bank*, at paras. 98-102).

[43] Consideration must therefore be given to Part XII.2 of the *Criminal Code* which in s. 462.37(1) provides as follows:

... where an offender is convicted, ... of a designated offence and the court imposing sentence on the offender, on application of the Attorney General, is satisfied, on a balance of probabilities, that any property is proceeds of crime and that the designated offence was committed in relation to that property, the court shall order that the property be forfeited to Her Majesty to be disposed of as the Attorney General directs or otherwise dealt with in accordance with the law.

infraction fédérale, et ce, pour des raisons valables. Les conducteurs en état d'ébriété sont des dangers pour la sécurité publique sur les routes provinciales, et leurs accidents entraînent des coûts, par exemple pour les systèmes de santé provinciaux, la police provinciale et les services routiers. De même, le fait que la *LRC* vise à dissuader la commission à la fois d'infractions *fédérales*, d'infractions provinciales et même des infractions perpétrées à l'extérieur du Canada, n'est pas fatal à sa validité. Au contraire, son caractère général lui-même montre que la province se préoccupe des *effets* du crime en tant que source générale de maux sociaux et de dépenses provinciales, et ne cherche pas à compléter le processus de détermination de la peine que prévoit la loi criminelle fédérale.

F. *Ingérence dans les dispositions relatives à la confiscation du Code criminel*

[42] Comme dans l'affaire *Johnson*, on a fait valoir en l'espèce que les dispositions de la loi provinciale devraient être annulées, car elles [TRADUCTION] « constitue[nt] une ingérence dans l'administration [des] dispositions [du *Code criminel* relatives à la confiscation] » (p. 138). Si une telle ingérence dans l'application du *Code criminel* était établie, bien sûr, ou si l'on démontrait que la *LRC* va à l'encontre de l'objectif fédéral qui soutient les dispositions du *Code criminel* relatives à la confiscation, la doctrine de la prépondérance des lois fédérales rendrait la *LRC* inopérante dans la mesure du conflit ou de l'ingérence (*Banque canadienne de l'Ouest*, par. 98-102).

[43] Il faut par conséquent examiner la partie XII.2 du *Code criminel*, où le par. 462.37(1) prévoit ce qui suit :

Sur demande du procureur général, le tribunal qui détermine la peine à infliger à un accusé coupable d'une infraction désignée [...] est tenu [...] d'ordonner la confiscation au profit de Sa Majesté des biens dont il est convaincu, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils constituent des produits de la criminalité obtenus en rapport avec cette infraction désignée; l'ordonnance prévoit qu'il est disposé de ces biens selon les instructions du procureur général ou autrement en conformité avec la loi.

[44] The *Criminal Code* also provided that if the court is satisfied *beyond a reasonable doubt* that the property in question represents the proceeds of crime, the court may order forfeiture even without a showing that the offence was committed in relation to that property (s. 462.37(2)).

[45] Parliament's legislative authority to bring about property consequences that are *not* directly connected with the offence for which an accused is being sentenced is not before the Court. I do not suggest any infirmity with any aspect of *Criminal Code* forfeiture. I say only that we have heard no argument on these provisions.

[46] On the other hand, we have had the benefit of ample argument on the *vires* of the *CRA* and it is clear that its provisions are not part of any "sentencing process". The *CRA* does not require an allegation or proof that a particular person committed a particular crime. For example, a drug dealer might, in a fit of conscience, gift the proceeds of a drug sale to a charity. Under the *CRA*, the money would constitute the proceeds of unlawful activity, and the charity would not be a "legitimate owner" within the scope of s. 2 because the charity would have acquired the property *after* the unlawful activity occurred and would not have given "fair value" for it. The money would, thus, be subject to forfeiture. In the present case, the *CRA* judge could have accepted wholeheartedly the appellant's claim that he was entirely innocent of any involvement with marijuana cultivation, yet still ordered forfeiture.

[47] Even when the owner has gained the property by means of crime, the *CRA* forfeiture proceeding does not require, and may not involve, identifying the owner with a particular offence. This would be the case, for example, if cash were seized from a gang safe house. In such a case, the Attorney General may be able to show on a balance

[44] Le *Code criminel* prévoit également que s'il est convaincu, *hors de tout doute raisonnable*, qu'il s'agit de produits de la criminalité, le tribunal peut rendre une ordonnance de confiscation à l'égard de biens d'un contrevenant dont il n'est pas prouvé qu'ils ont été obtenus par la perpétration de l'infraction désignée (par. 462.37(2)).

[45] On n'a pas demandé à la Cour de se prononcer sur la compétence législative du Parlement de prévoir des conséquences à l'égard de biens qui *ne sont pas* directement liés à l'infraction pour laquelle l'accusé se voit infliger une peine. Je ne laisse aucunement entendre que les dispositions du *Code criminel* relatives à la confiscation présentent un quelconque vice. Je dis seulement qu'aucun argument ne nous a été présenté au sujet de ces dispositions.

[46] Par ailleurs, nous avons pu profiter d'une argumentation détaillée au sujet de la validité de la *LRC* et il ne fait aucun doute que les dispositions de cette loi ne font pas partie d'un « processus de détermination de la peine ». La *LRC* n'exige pas une allégation ou une preuve qu'une personne donnée a commis un crime en particulier. Par exemple, un narcotraffiquant pourrait, en proie aux remords, faire don du produit de la vente de drogues à une organisation caritative. Aux termes de la *LRC*, l'argent serait considéré être le produit d'une activité illégale et l'organisation ne serait pas considérée comme un « propriétaire légitime » au sens de l'art. 2, parce qu'elle aurait acquis le bien *après* que l'acte illégal a été commis et qu'elle ne l'aurait pas acquis pour une « juste valeur ». L'argent pourrait donc être confisqué. En l'espèce, le juge saisi de la demande fondée sur la *LRC* aurait pu accepter sans réserve la prétention de l'appelant selon laquelle ce dernier n'avait jamais cultivé de marijuana, mais ordonner malgré tout la confiscation.

[47] Même lorsque le propriétaire a obtenu le bien par des moyens criminels, l'instance en confiscation fondée sur la *LRC* ne requiert pas, et peut ne pas comporter, l'identification du propriétaire au regard d'une infraction en particulier. Tel serait le cas, par exemple, si de l'argent était saisi dans une maison secrète d'un gang. Dans un tel cas, le

of probabilities that money constituted the proceeds of crime *in general* without identifying any particular crime or criminal.

G. *Interference in the Sentencing Process*

[48] Nevertheless the appellant argues that the CRA does in some situations couple a *de facto* penalty to *Criminal Code* prohibition. Often, he says, the owner of the forfeited property will indeed be the person suspected (even if not convicted) of committing the crime which taints the property. Nevertheless, as pointed out in *Martineau*, it may not be punishment to deprive a person of illegally obtained property — “[i]f the offender were not the actual owner of the seized property, he or she would not, in principle, be punished by the forfeiture thereof” (para. 36).

[49] The concern has been that the federal forfeiture provisions will be displaced by the CRA with its lower threshold of proof: see M. Gallant, “*Ontario (Attorney General) v. \$29,020 in Canadian Currency: A Comment on Proceeds of Crime and Provincial Forfeiture Laws*” (2006), 52 *Crim. L.Q.* 64, at p. 83. This may be true, but where no forfeiture is sought in the sentencing process, I see no reason why the Attorney General cannot make an application under the CRA. Where forfeiture is sought and refused in the criminal process, a different issue arises.

[50] The appellant points to *Ontario (Attorney General) v. Cole-Watson*, [2007] O.J. No. 1742 (QL) (S.C.J.), where an accused who had \$20,000 in cash in his possession when arrested was acquitted of knowing possession of the proceeds of crime (*Criminal Code*, s. 354). During sentencing on other offences, the trial judge made an order under s. 490 of the *Criminal Code* that the money be returned to the mother of the accused for whom the accused claimed he had received the money for deposit.

procureur général peut être en mesure de démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que l’argent constituait un produit de la criminalité *en général* sans identifier un crime ou un criminel en particulier.

G. *Ingérence dans le processus de détermination de la peine*

[48] L’appelant plaide toutefois que la LRC associe effectivement dans certaines situations une pénalité de fait à l’interdiction prévue au *Code criminel*. Selon l’appelant, le propriétaire du bien confisqué sera en effet souvent la personne soupçonnée (même si elle n’est pas reconnue coupable) d’avoir commis le crime qui entache le bien. Néanmoins, comme on l’a souligné dans l’arrêt *Martineau*, priver une personne d’un bien illégalement obtenu pourrait ne pas constituer une punition — « si le contrevenant n’était pas lui-même propriétaire des biens saisis, il ne serait pas, en principe, puni par leur confiscation » (par. 36).

[49] Le fait que les dispositions fédérales relatives à la confiscation puissent être supplantées par celles de la LRC, dont le seuil de preuve est moins exigeant, a soulevé des préoccupations : voir M. Gallant, « *Ontario (Attorney General) v. \$29,020 in Canadian Currency : A Comment on Proceeds of Crime and Provincial Forfeiture Laws* » (2006), 52 *Crim. L.Q.* 64, p. 83. C’est peut-être le cas, mais si la confiscation n’est pas demandée dans le cadre du processus de détermination de la peine, je ne vois pas ce qui empêcherait le procureur général de présenter une demande aux termes de la LRC. Si la confiscation est sollicitée et refusée dans le processus criminel, une question différente se pose.

[50] L’appelant signale l’affaire *Ontario (Attorney General) c. Cole-Watson*, [2007] O.J. No. 1742 (QL) (C.S.J.), où un accusé, qui avait en sa possession 20 000 \$ en argent comptant lors de son arrestation, a été acquitté de l’accusation d’avoir eu cet argent en sa possession en sachant qu’il s’agissait d’un produit de la criminalité (*Code criminel*, art. 354). Lors de la détermination de la peine relativement à d’autres infractions, le juge du procès a ordonné, en vertu de l’art. 490 du *Code criminel*,

The Crown declined to return the money or appeal the order, and instead brought a *CRA* application for forfeiture of the money as criminal proceeds. The *CRA* court considered the Attorney General's claim to be a collateral attack on the criminal court judge's order and dismissed the *CRA* application.

[51] I believe the various doctrines of *res judicata*, issue estoppel and abuse of process are adequate to prevent the prosecution from re-litigating the sentencing issue. Detailed consideration must await a case where the clash of remedies is truly in issue. Reference may be made, however, to *Toronto (City) v. C.U.P.E., Local 79*, 2003 SCC 63, [2003] 3 S.C.R. 77. In that case, in the context of civil proceedings launched in the wake of a criminal conviction, the Court said that it is an abuse of process "where the litigation before the court is found to be in essence an attempt to relitigate a claim which the [criminal] court has already determined" (para. 37).

[52] Accordingly, procedural options are available where a *CRA* judge considers that the conduct of the Attorney General is abusive of the processes of the Court. Furthermore, if in particular circumstances a conflict arises with the *CRA* to the extent that dual compliance is impossible, then the doctrine of paramountcy would render the *CRA* inoperable to the extent of the conflict.

VI. Disposition

[53] In summary, the *CRA* is valid provincial legislation. It does not "introduce an interference with the administration of [the *Criminal Code*] provisions" within the scope of the mischief identified by Rand J. in *Johnson*. Given the flexibility of the remedies potentially available where *CRA* proceedings are initiated by the Crown after an unsuccessful claim for forfeiture under s. 462.37, I conclude that there is no necessary operational conflict

que l'argent soit rendu à la mère de l'accusé, de qui l'accusé prétendait avoir reçu l'argent en dépôt. Le ministère public a refusé de rendre l'argent ou d'interjeter appel de l'ordonnance et a plutôt présenté, en vertu de la *LRC*, une demande de confiscation de l'argent à titre de produit d'activité criminelle. Le tribunal saisi de la demande fondée sur la *LRC* a estimé que la demande du procureur général constituait une contestation indirecte de l'ordonnance du juge en matière criminelle et a rejeté la demande.

[51] Je crois que les diverses doctrines de la chose jugée, de la préclusion et de l'abus de procédure sont adéquates pour empêcher la poursuite de remettre en litige la question de la détermination de la peine. Cette question ne sera examinée que lorsque la Cour sera saisie d'un véritable conflit quant aux recours. Je mentionne toutefois que dans l'arrêt *Toronto (Ville) c. S.C.F.P., section locale 79*, 2003 CSC 63, [2003] 3 R.C.S. 77, dans le contexte d'une instance civile intentée à la suite d'une déclaration de culpabilité, la Cour a dit qu'il y a abus de procédure [TRADUCTION] « lorsque le tribunal est convaincu que le litige a essentiellement pour but de rouvrir une question qu'il a déjà tranchée » (par. 37).

[52] Par conséquent, la procédure offre des solutions si un juge saisi d'une demande fondée sur la *LRC* considère que la conduite du procureur général constitue un abus de procédure. En outre, si, dans des circonstances particulières, un conflit avec la *LRC* entraîne l'impossibilité de se conformer aux deux textes législatifs, la doctrine de la prépondérance rendra la *LRC* inapplicable dans la mesure du conflit.

VI. Dispositif

[53] En résumé, la *LRC* est une loi provinciale valide. Elle ne constitue pas [TRADUCTION] « une ingérence dans l'administration [des] dispositions [du *Code criminel*] », un des méfaits dont a fait état le juge Rand dans l'arrêt *Johnson*. Étant donné la souplesse des recours potentiels dans les cas où des instances en vertu de la *LRC* sont introduites par la Couronne à la suite d'une demande de confiscation infructueuse fondée sur l'art. 462.37, je conclus

between the *Criminal Code* and the *CRA* such as to invalidate the latter.

[54] In my opinion the *CRA* is valid. I would dismiss the appeal. The application judge found that this was a test case and that, as a result, there should be no order as to costs. The Court of Appeal agreed. We are of a similar view and make no order as to costs.

[55] The constitutional question should be answered as follows:

Are ss. 1 to 6 and ss. 16 to 17 of the *Remedies for Organized Crime and Other Unlawful Activities Act, 2001*, S.O. 2001, c. 28, *ultra vires* the Province of Ontario on the ground that they relate to a subject matter which is within the exclusive jurisdiction of the Parliament of Canada under s. 91(27) of the *Constitution Act, 1867*?

Answer: No.

Appeal dismissed.

Solicitors for the appellant: Levine, Sherkin, Boussidan, Toronto; Stevensons, Vaughan, Ontario.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Ontario, Toronto.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Department of Justice Canada, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Quebec: Attorney General of Quebec, Québec.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Nova Scotia: Department of Justice, Halifax.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Manitoba: Attorney General of Manitoba, Winnipeg.

qu'il n'existe pas, entre le *Code criminel* et la *LRC*, un conflit d'application qui nous oblige à invalider cette dernière loi.

[54] J'estime que la *LRC* est valide et je suis d'avis de rejeter le pourvoi. Le juge saisi de la demande a considéré que, s'agissant d'une cause type, il n'y aurait pas d'ordonnance concernant les dépens. La Cour d'appel a fait de même. Comme nous sommes aussi de cet avis, aucune ordonnance n'est rendue concernant les dépens.

[55] La question constitutionnelle doit recevoir la réponse suivante :

Les articles 1 à 6, 16 et 17 de la *Loi de 2001 sur les recours pour crime organisé et autres activités illégales*, L.O. 2001, ch. 28, outrepassent-ils les pouvoirs de la province d'Ontario du fait qu'ils portent sur un sujet relevant de la compétence exclusive du Parlement du Canada selon le par. 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?

Réponse : Non.

Pourvoi rejeté.

Procureurs de l'appelant : Levine, Sherkin, Boussidan, Toronto; Stevensons, Vaughan, Ontario.

Procureur de l'intimé : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Ministère de la Justice Canada, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Québec.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Nouvelle-Écosse : Ministère de la Justice, Halifax.

Procureur de l'intervenant le procureur général du Manitoba : Procureur général du Manitoba, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Ministry of the Attorney General, Victoria.

Solicitor for the intervener the Attorney General for Saskatchewan: Attorney General for Saskatchewan, Regina.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Alberta: Alberta Justice, Edmonton.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Newfoundland and Labrador: Department of Justice, St. John's.

Solicitor for the intervener the Criminal Lawyers' Association (Ontario): Louis P. Strezos, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Solicitors for the intervener the British Columbia Civil Liberties Association: Wilson, Buck, Butcher & Sears, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Ministère du Procureur général, Victoria.

Procureur de l'intervenant le procureur général de la Saskatchewan : Procureur général de la Saskatchewan, Regina.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta : Justice Alberta, Edmonton.

Procureur de l'intervenant le procureur général de Terre-Neuve-et-Labrador : Ministère de la Justice, St. John's.

Procureur de l'intervenante Criminal Lawyers' Association (Ontario) : Louis P. Strezos, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.

Procureurs de l'intervenante British Columbia Civil Liberties Association : Wilson, Buck, Butcher & Sears, Vancouver.