

A-628-04
2006 FCA 61

A-628-04
2006 CAF 61

Gérard Thériault (*Appellant*)

v.

The Appropriate Officer of C Division of the Royal Canadian Mounted Police and The Attorney General of Canada (*Respondents*)

INDEXED AS: THÉRIAULT v. ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE (F.C.A.)

Federal Court of Appeal, Létourneau, Nadon and Pelletier J.J.A.—Montréal, January 9; Ottawa, February 10, 2006.

RCMP — Appeal from Federal Court decision Royal Canadian Mounted Police Act, s. 43(8) limitation on initiation of disciplinary hearing not applicable as internal RCMP investigations incomplete, all facts not known — Confusing limitation, exercise of right of prosecution — Purposes, objective of limitation period examined — Extent of knowledge required by s. 43(8) — Objective assessment of knowledge of person empowered to initiate prosecution — S. 43(8) referring to institutional knowledge, not personalized knowledge — Appeal allowed.

Construction of Statutes — Royal Canadian Mounted Police Act, s. 43(8) prohibiting initiation of hearing by appropriate officer in respect of alleged contravention of Code of Conduct by member after expiration of one year from time contravention, identity of member known to appropriate officer — Meaning of “known to the appropriate officer”, application to facts — Interpretation must take into account intended purpose, context of provision — Twofold purpose of s. 43(8) — Linking knowledge to position, not incumbent, reconciling objectives — Must not insert conditions — Knowledge of contravention, identity of perpetrator required to start limitation period.

This was an appeal from the Federal Court’s dismissal of an application for judicial review of the RCMP Commissioner’s dismissal of an appeal from an Adjudication Board’s order dismissing the appellant if he did not resign

Gérard Thériault (*appelant*)

c.

L’officier compétent de la division C de la gendarmerie royale du Canada et le procureur général du Canada (*intimés*)

RÉPERTORIÉ : THÉRIAULT c. GENDARMERIE ROYALE DU CANADA (C.A.F.)

Cour d’appel fédérale, juges Létourneau, Nadon et Pelletier J.C.A.—Montréal, 9 janvier; Ottawa, 10 février 2006.

GRC — Appel de la décision de la Cour fédérale que la prescription prévue à l’art. 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada quant à la convocation d’une audience disciplinaire ne s’applique pas parce que les enquêtes internes de la GRC n’étaient pas complétées et que tous les faits n’étaient pas connus — Le juge a confondu la prescription et l’exercice du droit de poursuite — Examen du but et des objectifs de la prescription — Examen du degré de connaissance qui est exigé par l’art. 43(8) — Appréciation objective de la connaissance d’une personne habilitée à intenter une poursuite — La connaissance dont fait état l’art. 43(8) est une connaissance institutionnelle et non personnalisée — Appel accueilli.

Interprétation des lois — L’art. 43(8) de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada stipule que l’officier compétent ne peut convoquer une audience relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre plus d’une année après que la contravention et l’identité de ce membre ont été portées à sa connaissance — Signification des termes « connaissance de l’officier compétent », application aux faits de la cause — L’interprétation doit tenir compte de l’objectif recherché et du contexte dans lequel s’inscrit la disposition — La prescription de l’art. 43(8) sert un double objectif — Une interprétation qui fait en sorte que la connaissance se rattache au poste ou à la fonction d’officier compétent plutôt qu’au titulaire permet de concilier ces deux objectifs — Il ne faut pas insérer des conditions — La connaissance de la contravention et de l’identité de son auteur sont exigées pour que le délai de prescription commence.

Il s’agissait d’un appel interjeté à l’encontre du rejet par la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire du rejet par le commissaire de la GRC d’un appel interjeté à l’encontre de la décision du Comité d’arbitrage d’ordonner le

within 14 days. The appellant had been a member of the RCMP since 1981. On March 18, 1999 it came to the attention of Chief Supt. Sugrue that the appellant was the manager of a bar/restaurant controlled and frequented by criminal bikers. Chief Supt. Sugrue was appointed acting Commanding Officer of "C" Division, replacing the commanding officer, Assistant Commissioner Lange, on an intermittent basis from May to October 1999. Assistant Commissioner Lange, the "appropriate officer" pursuant to section 43, decided to initiate a disciplinary hearing on October 23, 2000. He had been verbally informed of the allegations against the appellant on November 8, 1999.

The *Royal Canadian Mounted Police Act*, subsection 43(8) prohibits the initiation of a hearing by an appropriate officer in respect of an alleged contravention of the Code of Conduct by a member after the expiration of one year from the time the contravention and the identity of that member become known to the appropriate officer. From the outset, the appellant objected to the disciplinary proceeding based on the limitation period.

The issues were the correct definition of "known to the appropriate officer" in subsection 43(8) and the application of the knowledge definition to the facts.

Held, the appeal should be allowed.

The standard of review of the definition was correctness and of the application to the facts was reasonableness.

The standards of conduct imposed on professionals or police officers vested with special powers to ensure that the law is observed are enacted both to protect the public and to promote the public's confidence in professional and public bodies. In police forces, their purpose is also to maintain discipline and integrity, both essential to ensure the respect and cooperation by the public, which are necessary to achieving the objectives of law enforcement. The purpose of introducing a limitation provision into a disciplinary system is to provide some fairness in the treatment of offenders and to enable them to put forward a full and complete defence which may be compromised by the lapse of time or undue delay in taking action. In this case, Parliament provided that the limitation period will only run from the day the appropriate officer has knowledge of the two essential components for prosecution of an offence, namely its existence and the identity of its perpetrator. By enacting the limitation period in subsection 43(8), Parliament sought to determine a starting point reconciling the need to protect the public and the credibility of the institution with that of providing fair

congéiement de l'appelant s'il ne démissionnait pas dans les 14 jours. L'appelant était membre de la GRC depuis 1981. Le 18 mars 1999, le surintendant principal Sugrue fut informé que l'appelant était gérant d'un bar/restaurant contrôlé et fréquenté par des motards criminalisés. À titre intermittent, de mai à octobre 1999, le surintendant Sugrue a été nommé de façon intérimaire commandant de la division « C » en remplacement du commandant en titre, le commissaire-adjoint Lange. Le commandant en titre, M. Lange, est la personne qui, en tant qu'officier compétent au terme de l'article 43 de la Loi, a décidé de convoquer une audience disciplinaire contre l'appelant le 23 octobre 2000. Il a indiqué qu'il avait été mis au courant verbalement des allégations contre l'appelant le 8 novembre 1999.

Le paragraphe 43(8) de la *Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada* prévoit que l'officier compétent ne peut convoquer une audience relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre plus d'une année après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance. L'appelant s'est objecté dès le départ à la poursuite disciplinaire intentée contre lui en invoquant la prescription.

Dans le cas présent, la question en litige revenait à définir ce que signifient les termes « connaissance de l'officier compétent » que l'on retrouve au paragraphe 43(8) de la Loi et à appliquer cette définition aux faits de l'espèce.

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

La norme de la décision correcte s'appliquait à la définition de ces termes par l'autorité administrative, et celle de la raisonnable à son application aux faits de la cause.

Les normes déontologiques, imposées à des professionnels ou à des policiers investis de pouvoirs spéciaux pour faire respecter les lois, sont édictées à la fois pour assurer la protection du public et promouvoir la confiance de ce dernier dans les organismes professionnels ou publics. Elles visent également, dans les corps policiers, à y maintenir la discipline et l'intégrité, deux éléments essentiels pour s'assurer du respect et de la collaboration du public qui sont indispensables à la poursuite des objectifs de mise en œuvre des lois. L'introduction d'un mécanisme de prescription dans un système de poursuite disciplinaire a pour but d'y apporter une certaine équité dans le traitement des contrevenants et de leur permettre de présenter une défense pleine et entière que peuvent compromettre l'écoulement du temps ou les retards indus à procéder. Dans le cas qui nous occupe, le législateur a prévu que la prescription ne courait que du jour où l'officier compétent avait connaissance des deux éléments essentiels à la poursuite d'une contravention, soit son existence et l'identité de son auteur. En édictant le délai de prescription du paragraphe 43(8), le législateur visait à en déterminer un point

treatment for its members and persons involved in it.

On the question of the knowledge and degree of knowledge required by subsection 43(8) for a limitation period to begin to run, the appropriate officer acquires knowledge of a contravention and the identity of its perpetrator when he or she has sufficient credible and persuasive information about the components of the alleged contravention and the identity of its perpetrator to reasonably believe that the contravention was committed and that the person to whom it is attributed was its perpetrator. From that point, within the limitation period, an inquiry to check and confirm the credible and persuasive information received and now known regarding the contravention and its perpetrator can be carried out, if it is deemed necessary. Accordingly, for there to be knowledge of these facts for the purposes of a limitation period, there need not be evidence beyond all reasonable doubt or for its existence to have been confirmed by proof or verification.

The standard of assessment of the knowledge of a person empowered to initiate a prosecution is, for the purposes of a limitation period in which the starting point is the knowledge the person has of the contravention, an objective standard. It is not up to the person with such powers (the appropriate officer) to determine the time when he acquires the knowledge which is sufficient to cause the limitation to run. That determination is for the tribunal before which it is alleged that the proceedings are subject to limitation (the Adjudication Board). The objective standard of assessment refers to a test of "reasonableness" to describe the belief which the appropriate officer must have that a contravention has been committed and that the person to whom it is attributed is the perpetrator. Faced with the same information which the appropriate officer had, a reasonable person could only come to the same conclusion.

The Adjudication Board concluded that Supt. Sugrue had knowledge of the alleged contravention and the identity of its perpetrator, as the officer in charge of criminal investigations (OCCI), but held that when he was acting as appropriate officer he did not have the knowledge in that capacity. The External Review Committee (upon whose recommendation the Commissioner based his decision) properly rejected this interpretation, stating that the knowledge of a contravention of the Code of Conduct follows a member when he takes command of the Division, even if only on an interim basis. However it erred in concluding that it would probably have ill behaved Supt. Sugrue to bring disciplinary proceedings against the appellant. It may have been desirable for purposes of internal management that the proceedings be initiated by

de départ qui concilie la nécessité de protéger le public et la crédibilité de l'institution et celle d'octroyer un traitement équitable aux membres qui la composent et s'y dévouent.

Sur la question de la connaissance et du degré de connaissance requis par le paragraphe 43(8) de la Loi pour actionner le mécanisme de la prescription, l'officier compétent acquiert la connaissance d'une contravention et de l'identité de son auteur lorsqu'il possède suffisamment d'informations crédibles et convaincantes quant aux éléments constitutifs de la contravention alléguée et quant à l'identité de son auteur pour raisonnablement croire que cette contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur. De là, à l'intérieur du délai de prescription, une enquête de vérification et de confirmation des informations crédibles et convaincantes reçues et maintenant connues quant à la contravention et à son auteur peut se faire, si le besoin s'en fait sentir. Il n'est donc pas nécessaire, pour qu'il y ait une connaissance de ces faits aux fins de la prescription, qu'une preuve hors de tout doute raisonnable de ceux-ci ait été colligée ou que leur existence ait été confirmée par une enquête de vérification ou de certification.

La norme d'appréciation de la connaissance d'une personne habilitée à intenter une poursuite est, pour les fins d'une prescription dont le point de départ est la connaissance qu'elle a de la contravention, une norme objective. Il n'appartient pas à la personne ainsi habilitée, en l'occurrence l'officier compétent, de déterminer le moment où il acquiert une connaissance suffisante pour déclencher la prescription. Cette détermination appartient au tribunal devant qui il est allégué que les poursuites sont prescrites (le Comité d'arbitrage). La norme objective d'appréciation retenue par les tribunaux réfère à un critère de « raisonabilité » pour qualifier la croyance que l'officier compétent doit avoir qu'une contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur. Confrontée à la même information dont dispose l'officier compétent, une personne raisonnable ne pourrait qu'en arriver à la même conclusion.

Le Comité d'arbitrage a conclu que le surintendant Sugrue à titre d'officier responsable des enquêtes criminelles (OREC) connaissait la contravention reprochée et l'identité de son auteur, mais que lorsqu'il agissait comme officier compétent, il n'avait pas cette connaissance en cette capacité. C'est à bon droit que le Comité externe a rejeté cette interprétation en affirmant que si un membre a connaissance d'une allégation à l'effet qu'un autre membre a contrevenu au *Code de déontologie*, cette connaissance le suit lorsqu'il assume le commandement de la division, même s'il n'assume ses fonctions que de façon intérimaire. Le Comité externe a toutefois commis une erreur lorsqu'il a conclu qu'il aurait probablement été mal venu de la part du surintendant Sugrue d'intenter des procédures disciplinaires contre l'appellant.

the incumbent appropriate officer, but the protection of the public interest and the integrity of the institution required that the officers speak to each other and coordinate their efforts, since the running of the limitation was initiated by the knowledge the acting appropriate officer Sugrue had of the contravention and its perpetrator. The knowledge referred to in subsection 43(8) is knowledge which relates to the position or function, not to its incumbent. It is institutional, not personalized or *ad personam*, knowledge. The objectives sought by Parliament in enacting the limitation rule in subsection 43(8) cannot be avoided by allowing one appropriate officer to disregard or divest himself of knowledge which he has and another, who ultimately initiates the proceedings, to rely on belated knowledge or a lack of knowledge, when objectively the conditions of subsection 43(8) were met: an appropriate officer performing the full powers of the position was familiar with the components of the contravention and the identity of its perpetrator. Both the Adjudication Board and the External Committee concluded that Supt. Sugrue had the knowledge required by subsection 43(8) before he assumed the position of appropriate officer in May 1999. The filing of disciplinary complaints in October 2000 was beyond the limitation period and a hearing before an Adjudication Board could not be initiated.

In holding that the knowledge referred to in subsection 43(8) could not exist so long as the internal RCMP investigations had not been completed and all the facts were not known in order to exercise the right of prosecution, the Federal Court Judge confused limitation and exercise of the right of prosecution. It is not necessary to have available all the evidence or information required to carry out a prosecution to start the limitation period running. The Judge's position effectively extended the limitation period beyond what is contemplated by subsection 43(8).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Bank Act*, S.C. 1991, c. 46, s. 987(1) (as enacted by S.C. 2001, c. 9, s. 183).
Farm Improvement and Marketing Cooperatives Loans Act, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 25, s. 17(4).
Fertilizers Act, R.S.C., 1985, c. F-10, s. 10.1(1) (as enacted by S.C. 1997, c. 6, s. 50).
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 23(5).
Pension Benefits Standards Act, 1985, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 32, s. 38(4) (as am. by S.C. 2001, c. 9, s. 583).
Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C., 1985, c.

Peut-être était-il souhaitable pour les fins de gestion interne que les poursuites soient intentées par l'officier compétent en titre, mais la protection de l'intérêt public et de l'intégrité de l'institution n'exigeait pas moins qu'ils se parlent et qu'ils coordonnent leurs efforts puisque le mécanisme de la prescription fut actionné par la connaissance que l'officier compétent intérimaire Sugrue avait de la contravention et de son auteur. La connaissance dont fait état le paragraphe 43(8) est une connaissance qui se rattache au poste ou à la fonction et non à son titulaire. Il s'agit d'une connaissance institutionnelle et non personnalisée ou *ad personam*. Les objectifs recherchés par le législateur en édictant la norme de prescription du paragraphe 43(8) ne sauraient être contournés en permettant qu'un officier compétent fasse abstraction ou se départisse de la connaissance qu'il a et qu'un autre, qui finalement intente les poursuites, puisse invoquer une connaissance tardive ou une absence de connaissance alors qu'objectivement les conditions du paragraphe 43(8) étaient satisfaites : un officier compétent assumant les pleins pouvoirs de la fonction connaissait les éléments constitutifs de la contravention et l'identité de son auteur. Tant le Comité d'arbitrage que le Comité externe ont conclu que le surintendant Sugrue avait la connaissance requise par le paragraphe 43(8) de la Loi avant qu'il n'assume les fonctions d'officier compétent en mai 1999. Le dépôt des plaintes disciplinaires le 23 octobre 2000 se situait en dehors du délai de prescription et on ne pouvait pas convoquer une audience du Comité d'arbitrage.

En concluant que la connaissance dont il est fait mention au paragraphe 43(8) de la Loi ne pouvait exister tant que les enquêtes internes de la GRC n'étaient pas complétées et que tous les faits n'étaient pas connus pour pouvoir exercer le droit de poursuite, le juge de la Cour fédérale a confondu la prescription et l'exercice du droit de poursuite. Pour démarrer la prescription, il n'est pas nécessaire d'avoir en main toute la preuve ou l'information qui est requise pour exercer le droit de poursuite. La position prise par le juge a eu pour effet de proroger le délai de prescription au-delà de ce qui est envisagé par le paragraphe 43(8).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 32, art. 38(4) (mod. par L.C. 2001, ch. 9, art. 583).
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 23(5).
Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 43 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16), partie IV (mod., *idem*).
Loi sur les banques, L.C. 1991, ch. 46, art. 987(1) (édicte par L.C. 2001, ch. 9, art. 183).
Loi sur les engrais, L.R.C. (1985), ch. F-10, art. 10.1

R-10, s. 43 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.)), c. 8, s. 16), Part IV (as am. *idem*).

Securities Act, R.S.O. 1990, c. S.5.

(édicte par L.C. 1997, ch. 6, art. 50).

Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 25, art. 17(4).

Loi sur les valeurs mobilières, L.R.O. 1990, ch. S.5.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

R. v. Fingold (1999), 45 B.L.R. (2d) 261; 89 O.T.C. 249 (Ont. Gen. Div.); *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.*, [1989] O.J. No. 1007 (H.C.J.) (QL); *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia* (2000), 77 B.C.L.R. (3d) 237; 143 B.C.A.C. 132; 2000 BCCA 400.

CONSIDERED:

Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission), [2000] 2 S.C.R. 307; (2000), 190 D.L.R. (4th) 513; [2000] 10 W.W.R. 567; 23 Admin. L.R. (3d) 175; 81 B.C.L.R. (3d) 1; 3 C.C.E.L. (3d) 165; 77 C.R.R. (2d) 189; 260 N.R. 1; 2000 SCC 44.

REFERRED TO:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Bécharde v. Roy*, [1975] C.A. 509 (Qc); *R. v. Sentes* (2003), 175 Man. R. (2d) 84 (Prov. Ct.).

AUTHORS CITED

Brown, J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Canvasback, 1998.

Cournoyer, Guy et Patrick de Niverville. *La procédure disciplinaire du Barreau du Québec*, Collection de Droit: Éthique, déontologie et pratique professionnelle, Vol. 1 Cowansville: Éditions Yvon Blais Inc., 2005-2006.

Goulet, Mario. *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 1993.

Petit Larousse illustré. Paris: Larousse, 1997.

Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Le Robert, 1992.

Poirier, Sylvie. *La discipline professionnelle au Québec: principes législatifs, jurisprudentiels et aspects pratiques*. Cowansville (Qué.): Éditions Yvon Blais, 1998.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

R. v. Fingold (1999), 45 B.L.R. (2d) 261; 89 O.T.C. 249 (Div. gén. Ont.); *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.*, [1989] O.J. n° 1007 (H.C.J.) (QL); *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia* (2000), 77 B.C.L.R. (3d) 237; 143 B.C.A.C. 132; 2000 BCCA 400.

DÉCISION EXAMINÉE :

Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission), [2000] 2 R.C.S. 307; 2000 CSC 44.

DÉCISIONS CITÉES :

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Bécharde c. Roy*, [1975] C.A. 509 (Qc); *R. v. Sentes* (2003), 175 Man. R. (2d) 84 (C. P.).

DOCTRINE CITÉE

Brown, J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto : Canvasback, 1998.

Cournoyer, Guy et Patrick de Niverville. *La procédure disciplinaire du Barreau du Québec*, Collection de Droit : Éthique, déontologie et pratique professionnelle, Vol. 1 Cowansville : Éditions Yvon Blais Inc., 2005-2006.

Goulet, Mario. *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville (Qué.) : Éditions Yvon Blais, 1993.

Petit Larousse illustré. Paris : Larousse, 1997.

Petit Robert 1 : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris : Le Robert, 1992.

Poirier, Sylvie. *La discipline professionnelle au Québec : principes législatifs, jurisprudentiels et aspects pratiques*. Cowansville (Qué.) : Éditions Yvon Blais, 1998.

APPEAL from the Federal Court's dismissal of an application for judicial review of the RCMP Commissioner's dismissal of an appeal of an Adjudication Board's order dismissing the appellant RCMP member if he did not resign within 14 days (*Thériault v. Canada (Royal Canadian Mounted Police)* (2004), 36 Admin. L.R. (4th) 66; 258 F.T.R. 271; 2004 FC 1506). Appeal allowed.

APPEARANCES:

James R. K. Duggan for appellant.
Raymond Piché and *Paul Deschênes* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

James R. K. Duggan, Montréal, for appellant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

[1] LÉTOURNEAU J.A.: Were the disciplinary proceedings brought against the appellant as a member of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) subject to a limitation period pursuant to subsection 43(8) [as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16] of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10 (the Act)? That subsection states: "No hearing may be initiated by an appropriate officer under this section in respect of an alleged contravention of the Code of Conduct by a member after the expiration of one year from the time the contravention and the identity of that member became known to the appropriate officer" [underlining added]. It should be noted that the knowledge in question here is that of the appropriate officer, not of persons responsible for investigating and reporting on allegations of misconduct. In other words, knowledge by third parties, even if they are subordinates of the appropriate officer, will not cause the limitation period to begin to run.

[2] The Court was told that the issue is important because it is the first time that it had come before this appellate level and the position taken by the Federal Court departs from the practice which had previously

APPEL interjeté à l'encontre du rejet par la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire du rejet par le commissaire de la GRC d'un appel interjeté à l'encontre de la décision du Comité d'arbitrage d'ordonner le congédiement de l'appelant s'il ne démissionnait pas dans les 14 jours (*Thériault c. Canada (Gendarmerie royale du Canada)*, 2004 CF 1506). Appel accueilli.

ONT COMPARU :

James R. K. Duggan pour l'appelant.
Raymond Piché et *Paul Deschênes* pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

James R. K. Duggan, Montréal, pour l'appelant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A. : Les procédures disciplinaires intentées contre l'appelant en tant que membre de la Gendarmerie Royale du Canada (GRC) étaient-elles prescrites en vertu du paragraphe 43(8) [mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16] de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10 (Loi)? Ce paragraphe stipule : « [I] officier compétent ne peut convoquer une audience en vertu du présent article relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre plus d'une année après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance » [soulignement ajouté]. Il convient de noter que la connaissance dont il est ici question est celle de l'officier compétent et non celle des personnes qui sont chargées de faire enquête et rapport sur les allégations de manquements à la déontologie. En d'autres termes, la connaissance par des tiers, même si ce sont des subalternes de l'officier compétent, ne permet pas de faire démarrer la période de prescription.

[2] La question est importante, nous dit-on, parce que c'est la première fois qu'elle est portée devant notre juridiction d'appel et que la position prise par la Cour fédérale déroge à la pratique qui avait cours

been followed by adjudication boards on the extent and nature of the knowledge required in order to meet the conditions of subsection 43(8). I will return to this point. Before that, a brief review of the background to the proceedings is necessary.

BRIEF REVIEW OF BACKGROUND TO PROCEEDINGS

[3] From the outset, the appellant objected to the disciplinary proceeding brought against him on two allegations of conduct offences, namely of having acted as a manager in a bar/restaurant frequented by motorcycle gangs and having sought to facilitate a drug transaction there. His objection based on the limitation period was not accepted by the Adjudication Board, which ordered him to be dismissed if he did not resign within 14 days. His appeal to the RCMP Commissioner (the Commissioner) was dismissed by the latter on the recommendation of the RCMP External Review Committee (External Committee). At that point the appellant unsuccessfully filed an application for judicial review in the Federal Court [(2004), 36 Admin. L.R. (4th) 66] against the Commissioner's decision. It is the dismissal of that application for judicial review which is now being appealed.

FACTUAL BACKGROUND

[4] At the time the misconduct allegations were made, the appellant had been a member of the RCMP since 1981.

[5] On March 18, 1999, when he was subject to a suspension in another matter which is unrelated to the case at bar, Cpl. Verdon of the RCMP was informed by a member of the anti-gang division of the Service de police de la Communauté Urbaine de Montréal [Montréal Urban Community Police Force] (SPCUM) that the appellant was the manager of a bar/restaurant controlled and frequented by criminal bikers. According to this information, the appellant even shut the door in the face of investigators from the morality squad of the SPCUM while they were going about their duties (appeal book, Vol. 1, page 57).

[6] Cpl. Verdon informed Supt. Fournier, the responsible officer in the divisional intelligence services

précédemment au sein des comités d'arbitrage quant au degré et aux éléments de connaissance requis pour satisfaire aux conditions du paragraphe 43(8). Je reviendrai sur cette question. Auparavant, un bref rappel de l'historique des procédures s'impose.

BREF RAPPEL HISTORIQUE DES PROCÉDURES

[3] L'appelant s'est objecté dès le départ à la poursuite disciplinaire intentée contre lui sous deux allégations de contravention à la déontologie, soit d'avoir agi comme gérant dans un bar/restaurant fréquenté par des motards criminalisés et d'avoir tenté à cet endroit de faciliter une transaction de stupéfiants. Son objection fondée sur la prescription n'a pas été retenue par le Comité d'arbitrage qui a ordonné son congédiement s'il ne démissionnait pas dans un délai de 14 jours. Son appel au commissaire de la GRC (commissaire) fut rejeté par ce dernier sur recommandation du Comité externe d'examen de la GRC (Comité externe). De là, l'appelant a intenté, mais sans succès, une demande de contrôle judiciaire en Cour fédérale [2004 CF 1506] à l'encontre de la décision du commissaire. C'est du rejet de cette demande de contrôle judiciaire dont il y a maintenant appel.

LES FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE

[4] L'appelant était membre de la GRC depuis 1981 au moment où lui furent reprochés les manquements à la déontologie.

[5] Le 18 mars 1999, alors qu'il était sous le coup d'une suspension pour une autre affaire qui n'est pas reliée à la présente, le caporal Verdon de la GRC fut informé par un membre de la section anti-gang du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) que l'appelant était gérant d'un bar/restaurant contrôlé et fréquenté par des motards criminalisés. Suivant cette information, l'appelant aurait même fermé la porte au nez aux enquêteurs de la section moralité du SPCUM alors qu'ils étaient dans l'exercice de leurs fonctions (dossier d'appel, vol. 1, page 57).

[6] Le caporal Verdon informe le surintendant Fournier, officier responsable du Service divisionnaire

for the RCMP "C" Division of the information obtained from the SPCUM. On the same day he received that information, Supt. Fournier passed it on to the officer in charge of criminal investigations (the OCCI), here Chief Supt. Sugrue (appeal book, Vol. 1, page 85). Without delay, the latter met with Staff Sgt. Wafer of the RCMP Special Investigations Division in Montréal, Supt. Dion (a deputy OCCI) and Supt. Fournier. The meeting between these individuals led to a decision to transfer the investigation of the information received to the RCMP Special Investigations Division, which reported to the OCCI. Staff Sgt. Wafer was made responsible for coordinating the investigation with the SPCUM (appeal book, page 116).

[7] At this stage, the RCMP's information was sketchy and uncertain. Its substance had to be verified and further investigated. Thus, on March 19, 1999 Staff Sgt. Wafer contacted Lt. Plante of the SPCUM. He learned two things from Lt. Plante: documentation regarding the appellant would be available in the following week and a double agent operation targeting the bar/restaurant in question and the drug trafficking would soon be under way.

[8] A meeting was held between Lt. Plante of the SPCUM and Staff Sgts. Wafer and Martel on April 23, 1999. Staff Sgts. Wafer and Martel were informed of the progress with the undercover operation. They learned that the appellant had tried to obtain cocaine for the double agent. They heard that a detailed report on the offences committed by the appellant would be submitted to them shortly (appeal book, pages 61-62).

[9] On May 10, 1999, Sgt. Hardy joined the Special Investigations Division and was given responsibility for the investigation of the appellant. At that point he reported to Staff Sgt. Martel, who had just replaced Staff Sgt. Wafer. For the purposes of this case, Mr. Martel was under the direct authority of Supt. Sugrue (appeal book, page 120).

[10] On June 23, 1999, Sgt. Hardy received from Lt. Plante of the SPCUM the notes taken by the double agent when he met the appellant. On July 27, 1999, Staff

de renseignements pour la division « C » de la GRC, des renseignements obtenus du SPCUM. Le jour même où il reçoit cette information, le surintendant Fournier en transmet la teneur à l'officier responsable des enquêtes criminelles (l'OREC), en l'occurrence le surintendant principal Sugrue (dossier d'appel, vol. 1, page 85). Sans attendre, ce dernier se réunit avec le sergent d'état-major Wafer du Bureau des enquêtes spéciales de la GRC à Montréal, le surintendant Dion (un adjoint de l'OREC) et le surintendant Fournier. La réunion de ces intervenants débouche sur une décision de confier à la section des Enquêtes spéciales de la GRC, qui relève de l'OREC, le mandat d'enquêter sur l'information reçue. Le sergent d'état-major Wafer est chargé de coordonner l'enquête avec le SPCUM (dossier d'appel, page 116).

[7] À ce stade, l'information détenue par la GRC était embryonnaire et ténue. Il fallait en vérifier la teneur et l'approfondir. Aussi, le sergent d'état-major Wafer communique-t-il, le 19 mars 1999, avec le lieutenant Plante du SPCUM. Il apprend alors de ce dernier deux choses : la documentation concernant l'appellant sera disponible au cours de la semaine suivante et une opération d'agent double visant le bar/restaurant en question et le trafic de stupéfiants serait bientôt menée.

[8] Une rencontre a lieu le 23 avril 1999 entre le lieutenant Plante du SPCUM et les sergents d'état-major Wafer et Martel. Ces derniers sont informés du déroulement de l'opération d'infiltration. Ils apprennent que l'appellant a tenté d'obtenir de la cocaïne pour l'agent double. On leur dit qu'un rapport détaillé portant sur les contraventions commises par l'appellant leur serait fourni sous peu (dossier d'appel, pages 61 et 62).

[9] Le 10 mai 1999, le sergent Hardy se joint à la section des enquêtes spéciales et se voit confier la responsabilité de l'enquête concernant l'appellant. Il relève à ce moment du sergent d'état-major Martel qui vient de remplacer le sergent d'état-major Wafer. Monsieur Martel est, aux fins de cette affaire, sous l'autorité directe du surintendant Sugrue (dossier d'appel, page 120).

[10] Le sergent Hardy reçoit le 23 juin 1999, du lieutenant Plante du SPCUM, les notes prises par l'agent double lorsque ce dernier a rencontré l'appellant. Le 27

Sgt. Couture of the RCMP Internal Investigations Division reviewed the notes in the possession of Sgt. Hardy when he met with him (Appeal Book, page 59). At that time it was agreed that the information on hand was sufficient to initiate an internal investigation pursuant to Part IV [sections 37-45.17 (as am. by R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 8, s. 16)] of the Act. However, according to the testimony of Supt. Sugrue the investigation did not begin until late in the summer of 1999 (appeal book, page 119).

[11] From May to October 1999, Supt. Sugrue, the director of the OCCI and supervisor of the investigation of the appellant, was appointed acting Commanding Officer of “C” Division, replacing the commanding officer, Assistant Commissioner Lange (see acting appointment form in appeal book, page 63). The replacement was intermittent but lasted for a total of 44 days. In his acting position Supt. Sugrue had all the powers of the incumbent commanding officer, including the “financial signing powers” associated with the position. The appointment documents issued for each replacement period indicated that, for the periods from May 25 to June 5, 1999, June 11 to 21, 1999, August 16 to 18, 1999, August 19 to 30, 1999 and September 11 to 16, 1999, Supt. Sugrue could [TRANSLATION] “perform the duties of the interim appointment as well as the permanent duties of the position” (appeal book, vol. 2, pages 236-239). I would mention in passing that subsection 23(5) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, states that where a power is conferred or a duty imposed on the holder of an office, the power may be exercised and the duty shall be performed by the person for the time being charged with the execution of the powers and duties of the office.

[12] The incumbent commanding officer, Mr. Lange, is the person who as the appropriate officer pursuant to section 43 of the Act decided to initiate a disciplinary hearing against the appellant, in view of the seriousness of the acts with which he was charged. I set out section 43 in its entirety below, in view of the relevance of some of its subsections and the fact that subsection 43(8) is the focus of this case:

juillet 1999, le sergent d’état-major Couture, de la section des enquêtes internes de la GRC, prend connaissance des notes en la possession du sergent Hardy lors d’une rencontre avec ce dernier (dossier d’appel, page 59). À cette occasion, il est convenu que les informations en main sont suffisantes pour mettre en branle une enquête interne aux termes de la Partie IV [art. 37 à 45.17 (mod. par L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 8, art. 16) de la Loi. Celle-ci toutefois ne débutera qu’à la fin de l’été 1999 selon le témoignage du surintendant Sugrue (dossier d’appel, page 119).

[11] De mai à octobre 1999, le surintendant Sugrue qui, rappelons-le, était le directeur de l’OREC et le superviseur de l’enquête sur l’appelant, a été nommé de façon intérimaire commandant de la division « C » en remplacement du commandant en titre, le commissaire-adjoint Lange (voir au dossier d’appel, page 63, l’acte de nomination intérimaire). Le remplacement fut intermittent, mais dura au total 44 jours. Le surintendant Sugrue possédait en tant qu’intérimaire tous les pouvoirs du commandant en titre, y compris les « pouvoirs financiers de signer » qui se rattachaient au poste. Les documents de nomination émis pour chaque période de remplacement indiquent que, pour les périodes du 25 mai au 5 juin 1999, du 11 au 21 juin 1999, du 16 au 18 août 1999, du 19 au 30 août 1999 et du 11 au 16 septembre 1999, le surintendant Sugrue pouvait « remplir les fonctions de la nomination temporaire ainsi que les fonctions permanentes du poste » (dossier d’appel, vol. 2, pages 236 à 239). Je le mentionne en passant : le paragraphe 23(5) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, énonce que lorsqu’un pouvoir est conféré ou un devoir est imposé au titulaire d’un poste en cette qualité, le pouvoir peut être exercé et le devoir doit être accompli par la personne alors chargée de l’exercice des attributions relatives à ce poste.

[12] Le commandant en titre, M. Lange, est la personne qui, en tant qu’officier compétent au terme de l’article 43 de la Loi, a décidé de convoquer une audience disciplinaire contre l’appelant vu la gravité des gestes reprochés à ce dernier. Je reproduis l’article 43 dans son entier étant donné la pertinence de plusieurs de ses paragraphes et le fait que le paragraphe 43(8) se situe au cœur du présent litige :

Formal Disciplinary Action

43. (1) Subject to subsections (7) and (8), where it appears to an appropriate officer that a member has contravened the Code of Conduct and the appropriate officer is of the opinion that, having regard to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances, informal disciplinary action under section 41 would not be sufficient if the contravention were established, the appropriate officer shall initiate a hearing into the alleged contravention and notify the officer designated by the Commissioner for the purposes of this section of that decision.

(2) On being notified pursuant to subsection (1), the designated officer shall appoint three officers as members of an adjudication board to conduct the hearing and shall notify the appropriate officer of the appointments.

(3) At least one of the officers appointed as a member of an adjudication board shall be a graduate of a school of law recognized by the law society of any province.

(4) Forthwith after being notified pursuant to subsection (2), the appropriate officer shall serve the member alleged to have contravened the Code of Conduct with a notice in writing of the hearing, together with

(a) a copy of any written or documentary evidence that is intended to be produced at the hearing;

(b) a copy of any statement obtained from any person who is intended to be called as a witness at the hearing; and

(c) a list of exhibits that are intended to be entered at the hearing.

(5) A notice of hearing served on a member pursuant to subsection (4) may allege more than one contravention of the Code of Conduct and shall contain

(a) a separate statement of each alleged contravention;

(b) a statement of the particulars of the act or omission constituting each alleged contravention;

(c) the names of the members of the adjudication board; and

(d) a statement of the right of the member to object to the appointment of any member of the adjudication board as provided in section 44.

(6) Every statement of particulars contained in a notice of hearing in accordance with paragraph (5)(b) shall contain sufficient details, including, where practicable, the place and date of each contravention alleged in the notice, to enable the member who is served with the notice to determine each such

Mesures disciplinaires graves

43. (1) Sous réserve des paragraphes (7) et (8), lorsqu'il apparaît à un officier compétent qu'un membre a contrevenu au code de déontologie et qu'en regard à la gravité de la contravention et aux circonstances, les mesures disciplinaires simples visées à l'article 41 ne seraient pas suffisantes si la contravention était établie, il convoque une audience pour enquêter sur la contravention présumée et fait part de sa décision à l'officier désigné par le commissaire pour l'application du présent article.

(2) Dès qu'il est avisé de cette décision, l'officier désigné nomme trois officiers à titre de membres d'un comité d'arbitrage pour tenir l'audience et en avise l'officier compétent.

(3) Au moins un des trois officiers du comité d'arbitrage est un diplômé d'une école de droit reconnue par le barreau d'une province.

(4) Dès qu'il est ainsi avisé, l'officier compétent signifie au membre soupçonné d'avoir contrevenu au code de déontologie un avis écrit de l'audience accompagné des documents suivants :

a) une copie de la preuve écrite ou documentaire qui sera produite à l'audience;

b) une copie des déclarations obtenues des personnes qui seront citées comme témoins à l'audience;

c) une liste des pièces qui seront produites à l'audience.

(5) L'avis d'audience signifié à un membre en vertu du paragraphe (4) peut alléguer plus d'une contravention au code de déontologie et doit contenir les éléments suivants :

a) un énoncé distinct de chaque contravention alléguée;

b) un énoncé détaillé de l'acte ou de l'omission constituant chaque contravention alléguée;

c) le nom des membres du comité d'arbitrage;

d) l'énoncé du droit d'opposition du membre à la nomination de tout membre du comité d'arbitrage comme le prévoit l'article 44.

(6) L'énoncé détaillé visé à l'alinéa (5)b) doit être suffisamment précis et mentionner, si possible, le lieu et la date où se serait produite chaque contravention alléguée dans l'avis d'audience, afin que le membre qui en reçoit signification puisse connaître la nature des contraventions

contravention so that the member may prepare a defence and direct it to the occasion and events indicated in the notice.

(7) No hearing may be initiated by an appropriate officer under this section in respect of an alleged contravention of the Code of Conduct by a member if the informal disciplinary action referred to in paragraph 41(1)(g) has been taken against the member in respect of that contravention.

(8) No hearing may be initiated by an appropriate officer under this section in respect of an alleged contravention of the Code of Conduct by a member after the expiration of one year from the time the contravention and the identity of that member became known to the appropriate officer.

(9) A certificate purporting to be signed by an appropriate officer as to the time an alleged contravention of the Code of Conduct by a member and the identity of that member became known to the appropriate officer is, in the absence of evidence to the contrary, proof of that time without proof of the signature or official character of the person purporting to have signed the certificate.

[13] Commanding Officer Lange's decision, as the appropriate officer, to convene an Adjudication Board to determine whether formal disciplinary action should be taken against the appellant was made on October 23, 2000 (appeal book, page 194). Mr. Lange indicated to the Adjudication Board that he had been verbally informed of the allegations against the appellant by Stéphanie Andrégnette on November 8, 1999. She suggested he contact the OCCI for more evidence (appeal book, Vol. 2, pages 226-227). Mr. Lange also stated that he had not discussed questions about the appellant with Supt. Sugrue before November 8, 1999 (*ibid.*, at page 229).

[14] Those are the facts which are the background to the case at bar.

FEDERAL COURT JUDGMENT

[15] At this stage it is not necessary to review the justifications given by the Adjudication Board and the External Committee in support of their respective positions. I will return to this below. For the moment, I need only indicate that the Federal Court dismissed the appellant's application for judicial review, but on different grounds from those mentioned by the two aforesaid boards.

alléguées et préparer sa défense en conséquence.

(7) L'officier compétent ne peut convoquer une audience en vertu du présent article relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre à qui la mesure disciplinaire simple visée à l'alinéa 41(1)(g) a déjà été imposée à l'égard de cette contravention.

(8) L'officier compétent ne peut convoquer une audience en vertu du présent article relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre plus d'une année après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance.

(9) En l'absence de preuve contraire, un certificat présenté comme signé par l'officier compétent et faisant état du moment où ont été portées à sa connaissance une contravention au code de déontologie censément commise par un membre et l'identité de ce dernier, constitue une preuve de ce moment sans qu'il soit nécessaire d'établir l'authenticité de la signature ni la qualité du signataire.

[13] La décision du commandant en titre Lange de convoquer, à titre d'officier compétent, un Comité d'arbitrage pour déterminer s'il y avait lieu de prendre des mesures disciplinaires graves contre l'appelant fut prise le 23 octobre 2000 (dossier d'appel, page 194). Devant le Comité d'arbitrage, M. Lange a indiqué qu'il avait été mis au courant verbalement des allégations contre l'appelant par M^e Stéphanie Andrégnette le 8 novembre 1999. Cette dernière lui a suggéré de contacter l'OREC pour avoir plus de preuves (dossier d'appel, vol. 2, pages 226 et 227). M. Lange a aussi affirmé qu'il n'avait pas discuté avec le surintendant Sugrue des questions concernant l'appelant avant le 8 novembre 1999 (*ibid.*, à la page 229).

[14] Ce sont là les données factuelles qui constituent la toile de fond du présent litige.

LA DÉCISION DE LA COUR FÉDÉRALE

[15] Il n'est pas nécessaire à ce stade-ci de reprendre les justifications données par le Comité d'arbitrage et le Comité externe à l'appui de leurs positions respectives. J'y reviendrai plus tard. Il suffit pour l'instant d'indiquer que la Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire de l'appelant, mais pour des motifs différents de ceux exprimés par les deux comités ci-auparavant mentionnés.

[16] In fact, as appears at paragraph 43 of his reasons for judgment, the Federal Court Judge indicated that in his view, when he occupied the duties of appropriate officer between May and October of 1999, Supt. Sugrue did not have the necessary level or degree of knowledge required by subsection 43(8) for the limitation period to begin to run.

[17] The Federal Court Judge indicated that in his view the limitation period began to run from the time the information required by subsection 43(8) was received, and it was of little importance whether the person performing the duties was the permanent, interim or acting incumbent. This accordingly leads me to discuss the information required by subsection 43(8) of the Act; but I will not undertake that exercise before first determining the applicable standard of review and digressing briefly to examine the purpose and objectives of a limitation period, especially the one in subsection 43(8), which appear to be the subject of some confusion.

APPLICABLE STANDARD OF REVIEW

[18] At paragraph 20 of his judgment, the Federal Court Judge concluded that the appropriate standard of review for the misinterpretation of a statute was that of correctness. On the other hand, he said, mixed questions of fact and law, such as whether the notice of initiation of a disciplinary hearing was out of time, are subject to the reasonableness standard.

[19] This Court's function when sitting in appeal from a court judgment on an application for judicial review of an administrative decision consists in determining whether the judge has chosen the right standard of review for the administrative decision and applied it correctly: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226.

[20] In the case at bar, the issue was to define the meaning of the words "known to the appropriate officer" contained in subsection 43(8) of the Act and apply that definition to the facts of the case. I agree with the Federal Court Judge that the correctness standard applies to the definition of these words by the administrative body and that of reasonableness to its

[16] De fait, tel qu'il appert du paragraphe 43 des motifs de sa décision, le juge de la Cour fédérale s'est dit d'avis que le surintendant Sugrue ne possédait pas le niveau ou le degré de connaissance requis par le paragraphe 43(8) de la Loi pour enclencher la prescription lorsqu'il a occupé les fonctions d'officier compétent entre les mois de mai et octobre 1999.

[17] Le juge de la Cour fédérale s'est aussi dit d'avis que la prescription commence à courir à partir de la connaissance requise par le paragraphe 43(8) et qu'il importe peu que la personne en poste en soit le titulaire permanent ou le titulaire intérimaire ou temporaire. Ceci m'amène donc à discuter de la connaissance requise par le paragraphe 43(8) de la Loi. Mais je ne me livrerai pas à l'exercice avant d'avoir au préalable établi la norme de contrôle applicable et fait une courte digression sur le but et les objectifs de la prescription, particulièrement celle du paragraphe 43(8), qui semblent empreints d'une certaine confusion.

LA NORME DE CONTRÔLE APPLICABLE

[18] Le juge de la Cour fédérale a conclu au paragraphe 20 de sa décision que la norme de la décision correcte s'appliquait à la révision d'une interprétation erronée du texte législatif. Par contre, dira-t-il, les questions mixtes de fait et de droit, dont celle de savoir si la convocation d'une audience disciplinaire était prescrite, sont soumises à la norme de la raisonabilité.

[19] Le rôle de notre Cour en appel d'une décision judiciaire portant sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision administrative consiste à déterminer si le juge a choisi la bonne norme de contrôle de la décision administrative et l'a correctement appliquée : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226.

[20] Dans le cas présent, la question en litige revenait à définir ce que signifient les termes « connaissance de l'officier compétent » que l'on retrouve au paragraphe 43(8) de la Loi et à appliquer cette définition aux faits de l'espèce. Je suis d'accord avec le juge de la Cour fédérale que la norme de la décision correcte s'applique à la définition de ces termes par l'autorité administra-

application to the facts of the case.

[21] Without saying so expressly, the Federal Court Judge properly intervened to correct the definition given to these words by the Commissioner. Unfortunately, and I say this with respect, I feel that the one he substituted was also wrong, as we will see below. This Court must accordingly define these words correctly and examine the Commissioner's decision in light of that definition.

PURPOSES AND OBJECTIVES OF LIMITATION PERIOD

[22] In disciplinary proceedings, as with the principles governing the prosecution of criminal offences, it is not unusual for misconduct offences to be exempt from limitation (on exemption from limitation see in Quebec, for example, *Bécharde v. Roy*, [1975] C.A. 509; Guy Cournoyer and Patrick de Niverville, *La procédure disciplinaire du Barreau du Québec*, Collection de Droit: Éthique, déontologie et pratique professionnelle, Vol. I, Cowansville: Éditions Yvon Blais 2005-2006, page 56; S. Poirier, *La discipline professionnelle au Québec : principes législatifs jurisprudentiels et aspects pratiques*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 1998, page 76; M. Goulet, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville: Éditions Yvon Blais, 1993, pages 49-50). The reason is that standards of conduct imposed on professionals or police officers vested with special powers to ensure that the law is observed are enacted both to protect the public and to promote the public's confidence in professional and public bodies. In police forces, their purpose is also to maintain discipline and integrity, both essential to ensure the respect and cooperation by the public, which are indispensable to efficiently performing police duties and achieving the objectives of law enforcement.

[23] The purpose of introducing a limitation provision into a disciplinary system is to provide some fairness in the treatment of offenders and to enable them to put forward a full and complete defence which may be

tive, et celle de la raisonnable à son application aux faits de la cause.

[21] Sans le dire expressément, le juge de la Cour fédérale est intervenu à bon droit pour corriger la définition que le commissaire a donnée à ces termes. Malheureusement, ceci dit avec respect, je crois, comme nous le verrons plus loin, que celle qu'il y a substituée était aussi erronée. Il nous appartient donc de définir correctement ces termes et d'examiner la décision du commissaire à la lumière de cette définition.

LES BUTS ET LES OBJECTIFS DE LA PRESCRIPTION

[22] Il n'est pas rare en matière disciplinaire, à l'instar des principes qui régissent la poursuite des actes criminels, que les contraventions à la déontologie soient imprescriptibles (par exemple au Québec, sur l'imprescriptibilité, voir *Bécharde c. Roy*, [1975] C.A. 509; Guy Cournoyer et Patrick de Niverville, *La procédure disciplinaire du Barreau du Québec*, Collection de Droit : Éthique, déontologie et pratique professionnelle, Vol. I, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 2006-2006, à la page 56; S. Poirier, *La discipline professionnelle au Québec : principes législatifs, jurisprudentiels et aspects pratiques*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 1998, à la page 76; M. Goulet, *Le droit disciplinaire des corporations professionnelles*, Cowansville : Éditions Yvon Blais, 1993, aux pages 49 et 50). La raison en est que les normes déontologiques, imposées à des professionnels ou à des policiers investis de pouvoirs spéciaux pour faire respecter les lois, sont édictées à la fois pour assurer la protection du public et promouvoir la confiance de ce dernier dans les organismes professionnels ou publics. Elles visent également, dans les corps policiers, à y maintenir la discipline et l'intégrité, deux éléments essentiels pour s'assurer du respect et de la collaboration du public qui sont indispensables à l'exercice efficace des fonctions policières et à la poursuite des objectifs de mise en œuvre des lois.

[23] L'introduction d'un mécanisme de prescription dans un système de poursuite disciplinaire a pour but d'y apporter une certaine équité dans le traitement des contrevenants et de leur permettre de présenter une

compromised by the lapse of time or undue delay in taking action. Even in the absence of a limitation period, it is still possible to file a motion based on the lapse of an unreasonable period of time if the accused is in a position to show that the delay between the offence and the charge and/or the delay after the charge caused him or her harm compromising the right to a full and complete defence or the fairness of the hearing: J. M. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Canvasback, 1998, at pages 9-81; Cournoyer and de Niverville, at page 56; S. Poirier, at pages 76-97. In *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, [2000] 2 S.C.R. 307, at paragraph 102, Bastarache J. wrote:

Where delay impairs a party's ability to answer the complaint against him or her, because, for example, memories have faded, essential witnesses have died or are unavailable, or evidence has been lost, then administrative delay may be invoked to impugn the validity of the administrative proceedings and provide a remedy. . . . It is thus accepted that the principles of natural justice and the duty of fairness include the right to a fair hearing and that undue delay in the processing of an administrative proceeding that impairs the fairness of the hearing can be remedied. . . .

[24] Statutory limitation periods, which vary in length, generally run from the day the offence was committed. When by their nature offences prove difficult to detect or require lengthy and laborious investigations, it sometimes happens that the legislature provides in statutes for a twofold limitation, that is a longer period running from the day the offence was committed or a starting-point for computing the time period other than simple commission of the wrongful act.

[25] For example, in the *Farm Improvement and Marketing Cooperatives Loans Act*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 25, subsection 17(4) states that proceedings in respect of an offence under the section may be commenced at any time within 12 months after the day on which evidence, sufficient in the opinion of the Minister to justify prosecution for the offence, comes to the Minister's knowledge, but may not be commenced

défense pleine et entière que peuvent compromettre l'écoulement du temps ou les retards indus à procéder. Même en l'absence d'un délai de prescription, il demeure possible de présenter une requête fondée sur l'écoulement d'un délai déraisonnable si l'accusé est en mesure d'établir que le délai entre l'infraction et l'inculpation et/ou le délai après l'inculpation lui ont causé un préjudice qui compromet son droit à une défense pleine et entière ou l'équité de l'audience : J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Canvasback, 1998, aux pages 9 à 81; Cournoyer et de Niverville, à la page 56; S. Poirier, aux pages 76 à 97. Dans *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, [2000] 2 R.C.S. 307, au paragraphe 102, le juge Bastarache écrit :

Lorsqu'un délai compromet la capacité d'une partie de répondre à la plainte portée contre elle, notamment parce que ses souvenirs se sont estompés, parce que des témoins essentiels sont décédés ou ne sont pas disponibles ou parce que des éléments de preuve ont été perdus, le délai dans les procédures administratives peut être invoqué pour contester la validité de ces procédures et pour justifier réparation [...] Il est donc reconnu que les principes de justice naturelle et l'obligation d'agir équitablement comprennent le droit à une audience équitable et qu'il est possible de remédier au délai injustifié dans des procédures administratives qui compromettent l'équité de l'audience [. . .]

[24] En règle générale, les délais statutaires de prescription, d'une durée variable, courent du jour où la contravention a été commise. Lorsque les contraventions, de par leur nature, s'avèrent difficiles à détecter ou nécessitent des enquêtes longues et laborieuses, il arrive que le législateur ait prévu dans les lois une double prescription, c'est-à-dire une prescription plus longue courant à partir du jour de la commission de l'infraction, ou un point de départ de la computation du délai autre que la simple commission de l'acte fautif.

[25] Par exemple, dans la *Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et à la commercialisation selon la formule coopérative*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 25, le paragraphe 17(4) énonce que les poursuites visant l'infraction prévue à cet article se prescrivent par un délai d'un an suivant la date où le ministre a connaissance d'un élément de preuve qu'il estime suffisant pour les intenter mais, en tout état de cause, au

later than three years after the time the subject-matter of the proceedings arose.

[26] Similarly, subsection 10.1(1) [as enacted by S.C. 1997, c. 6, s. 50] of the *Fertilizers Act*, R.S.C., 1985, c. F-10, subsection 38(4) [as am. by S.C. 2001, c. 9, s. 583] of the *Pension Benefits Standards Act, 1985*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 32, and subsection 987(1) [as enacted by S.C. 2001, c. 9, s. 183] of the *Bank Act*, S.C. 1991, c. 46, provide that the limitation period begins to run when the Minister, superintendent or commissioner, as the case may be, has knowledge of the subject-matter of the offence.

[27] In the case at bar, doubtless from a concern to provide better protection for the public and to ensure the credibility of the institution, Parliament has provided that the limitation period will only run from the day the appropriate officer has knowledge of the two essential components for prosecution of an offence, namely its existence and the identity of its perpetrator. The second factor lengthens the limitation period in every case where the offence discovered cannot be traced to its perpetrator immediately and requires a longer investigation.

[28] It is therefore not entirely accurate to say, and this point must be emphasized, that Parliament intended disciplinary proceedings under the Act to go forward expeditiously. If that were the case, the limitation period would run from the day of the contravention. Further, if it were made to run from the day the contravention became known, Parliament would not have added the requirement of the perpetrator's identity.

[29] I feel that by enacting the limitation period in subsection 43(8), Parliament sought to determine a starting point reconciling the need to protect the public and the credibility of the institution with that of providing fair treatment for its members and persons involved in it. Accordingly, the subsection 43(8) mechanism offers a flexibility which is desirable for purposes of investigation and prosecution; but it has its limits, and inevitably the time cutoff falls on inaction and resolves the matter in the offender's favour. As the Review Committee mentioned in its decision, it is

maximum par trois ans à compter de la perpétration de l'infraction.

[26] Aussi bien le paragraphe 10.1(1) [édicte par L.C. 1997, ch. 6, art. 50] de la *Loi sur les engrais*, L.R.C. (1985), ch. F-10, le paragraphe 38(4) [mod. par L.C. 2001, ch. 9, art. 583] de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 32 que le paragraphe 987(1) [édicte par L.C. 2001, ch. 9, art. 183] de la *Loi sur les banques*, L.C. 1991, ch. 46, prévoient comme seul point de départ de la prescription la connaissance que le ministre, le surintendant ou le commissaire, selon le cas, a eu des éléments constitutifs de l'infraction.

[27] Dans le cas qui nous occupe, sans doute par souci de mieux protéger le public et d'assurer la crédibilité de l'institution, le législateur a prévu que la prescription ne courait que du jour où l'officier compétent avait connaissance des deux éléments essentiels à la poursuite d'une contravention, soit son existence et l'identité de son auteur. Ce deuxième élément ajoute à la durée de la prescription dans tous les cas où la contravention constatée n'a pu être reliée à son auteur immédiatement et a nécessité une enquête plus longue.

[28] Il n'est donc pas tout à fait exact de postuler que le législateur a voulu, et de mettre l'emphase sur ce point, que les poursuites disciplinaires en vertu de la Loi procèdent avec célérité. Car si c'était le cas, il aurait fait courir la prescription du jour de la contravention. Ou encore, s'il l'avait fait courir du jour de la connaissance de la contravention, il n'y aurait pas ajouté celle de l'identité de son auteur.

[29] Je crois qu'en édictant le délai de prescription du paragraphe 43(8), le législateur visait à en déterminer un point de départ qui concilie la nécessité de protéger le public et la crédibilité de l'institution et celle d'octroyer un traitement équitable aux membres qui la composent et s'y dévouent. Le mécanisme du paragraphe 43(8) offre donc une flexibilité désirable à des fins d'enquête et de poursuite. Mais il a ses limites. Et inévitablement le couperet du temps finit par tomber sur l'inaction et trancher la question en faveur du contrevenant. Comme le mentionne le Comité d'examen dans sa décision, il est

unfortunate—and I would add always dangerous—when the offence and its perpetrator are known, to wait to the last minute, or I would add just before the stroke of midnight, to initiate a prosecution (appeal book, Vol. I, page 178). What is the situation in the case at bar?

DEFINITION OF KNOWLEDGE REQUIRED BY SUBSECTION 43(8), DEGREE AND STANDARD

Facts appropriate officer should know

[30] I repeat that, under subsection 43(8) of the Act, for the one-year limitation to start running the appropriate officer must have knowledge of two facts: the contravention and the identity of its perpetrator. It goes without saying that mere rumours, suspicions or insinuations as to the existence of a contravention or the identity of its perpetrator will not suffice to make them facts, that is to establish the contravention and the identity of its perpetrator.

[31] I agree with Keenan J. in *R. v. Fingold* (1999), 45 B.L.R. (2d) 261 (Ont. Gen. Div.), at paragraph 56, where the Court had to interpret a 12-month limitation period for knowledge of facts by the Ontario Securities Commission: “‘facts’ must mean more than mere rumour or gossip on the street or even an ‘overpowering suspicion’. It must be information obtained from an identifiable source which might reasonably be expected to have such information and obtained in circumstances which would tend to support the accuracy and reliability of the information given”.

[32] In *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.*, [1989] O.J. No. 1007 (H.C.J.), approved by *Fingold*, and by the British Columbia Court of Appeal in *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia* (2000), 77 B.C.L.R. (3d) 237, at paragraphs 17-18, Carruthers J. accepted as facts or information which started the running of the limitation period the material or essential components required by law for the charge. In *Romashenko*, Huddart J. referred to evidence [at paragraph 17] “of the material averments of the charge”. This approach is the one that applies in the case at bar. Moreover, it is consistent with

malheureux, et j’ajouterais toujours périlleux, lorsque la contravention et son auteur sont connus, d’attendre à la 11^e heure ou, j’ajouterais, juste avant le coup de minuit pour intenter une poursuite (dossier d’appel, vol. I, page 178). Qu’en est-il dans le présent cas?

DÉFINITION DE LA CONNAISSANCE REQUISE PAR LE PARAGRAPHE 43(8), DEGRÉ ET NORME

Les faits que l’officier compétent doit connaître

[30] En vertu du paragraphe 43(8) de la Loi, je le rappelle, l’officier compétent doit, pour actionner le délai de prescription d’un an, avoir connaissance de deux faits : la contravention et l’identité de son auteur. Il va de soi que de simples rumeurs, soupçons ou insinuations quant à l’existence d’une contravention ou quant à l’identité de son auteur ne suffisent pas à en faire des faits, c’est-à-dire à établir la contravention et l’identité de son auteur.

[31] Je suis d’accord avec le juge Keenan dans l’affaire *R. v. Fingold* (1999), 45 B.L.R. (2d) 261 (Div. gén. Ont.), au paragraphe 56 où il s’agissait d’interpréter un délai de prescription d’un an de la connaissance des faits par la Commission des valeurs mobilières de l’Ontario, que [TRADUCTION] « lorsque l’on parle de “faits”, il ne s’agit pas simplement de rumeurs ou de commérages ou même de “lourds” soupçons. Il doit s’agir de renseignements obtenus auprès d’une source identifiable dont on peut raisonnablement s’attendre à ce qu’elle possède ces renseignements et ceux-ci doivent avoir été obtenus dans des circonstances qui tendent à étayer leur exactitude et leur fiabilité ».

[32] Dans l’affaire *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.*, [1989] O.J. n° 1007 (H.C.J.), approuvée par l’affaire *Fingold*, et par la Cour d’appel de la Colombie-Britannique dans *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia* (2000), 77 B.C.L.R. (3d) 237, aux paragraphes 17 et 18, le juge Carruthers retient comme faits ou informations qui enclenchent la prescription ceux qui constituent les éléments matériels ou essentiels requis par la loi pour l’accusation. Dans l’affaire *Romashenko*, le juge Huddart réfère à la preuve [au paragraphe 17] [TRADUCTION] « relative aux allégations essentielles de

the similar limitation clauses contained in the three statutes cited earlier as examples (the *Bank Act*, the *Fertilizers Act* and the *Pension Benefits Standards Act, 1985*), in which knowledge refers to knowledge of the components of the offence.

Extent of knowledge of essential components of contravention

[33] As with establishing a fact, it goes without saying that mere suspicion as to the existence of a contravention or the identity of its perpetrator, while they may justify the initiation of an investigation, cannot provide the knowledge required for the subsection 43(8) limitation to begin to run.

[34] According to the dictionary terminology (*Le Petit Larousse illustré*, Paris: Larousse, 1997, pages 260 and 941, *Le Petit Robert 1: Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris: Le Robert, 1992, pages 368 and 1844), knowledge of a fact is knowledge that it exists and being informed of its components. Suspicion of a fact is conjecturing that it exists, assuming the components that make it up. In other words, he who knows something is sure of it; he who suspects it is presuming or speculating about it.

[35] Whether in cases of disciplinary or criminal proceedings, knowledge of an offence and of the identity of its perpetrator means that the person empowered to conduct investigations must have sufficient credible and persuasive information about the alleged offence and its perpetrator to reasonably believe that the offence has been committed and that the person to whom it is attributed was the perpetrator.

[36] In my humble opinion, this is the degree of knowledge required for the subsection 43(8) limitation to begin to run. It is not necessary at this point to have all the evidence that may prove necessary or that may be admitted at trial: see *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.* At this stage, it is also not necessary to have the details required to respond to a motion for particulars if one is made: *ibid.*

l'acte d'accusation ». Cette approche est celle qui prévaut en l'espèce. D'ailleurs, elle rejoint les clauses de prescription analogues que l'on retrouve dans les trois lois précitées à titre d'exemples (*Loi sur les banques*, *Loi sur les engrais* et *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*) où la connaissance réfère à la connaissance des éléments constitutifs de l'infraction.

Le degré de connaissance des éléments essentiels de la contravention

[33] Tout comme pour l'établissement d'un fait, il va aussi de soi que de simples soupçons quant à l'existence d'une contravention ou quant à l'identité de son auteur, s'ils peuvent justifier la mise en branle d'une enquête, ne peuvent fonder la connaissance requise pour actionner le mécanisme de la prescription du paragraphe 43(8).

[34] Selon les termes du dictionnaire (*Le Petit Larousse illustré*, Paris : Larousse, 1997, pages 260 et 941, *Le Petit Robert 1 : Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris : Le Robert, 1992, pages 368 et 1844), connaître un fait, c'est savoir qu'il existe et être renseigné sur ses éléments constitutifs. Le soupçonner, c'est en conjecturer l'existence et en supposer les éléments qui le définiraient. En d'autres termes, celui qui connaît sait; celui qui soupçonne présume ou spéculé.

[35] Dans le contexte aussi bien de poursuites disciplinaires que de poursuites pénales, la connaissance d'une contravention et de l'identité de son auteur signifie que la personne investie du pouvoir d'engager les poursuites doit avoir suffisamment d'information crédible et convaincante quant à la contravention alléguée et quant à son auteur pour raisonnablement croire que cette contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur.

[36] Il s'agit là, à mon humble avis, du degré de connaissance requis pour les fins d'actionner le mécanisme de la prescription du paragraphe 43(8) de la Loi. Il n'est pas nécessaire à ce moment d'avoir en main toute la preuve qui peut s'avérer nécessaire ou être admise au procès : voir *Ontario (Securities Commission) v. International Containers Inc.* Il n'est également pas nécessaire de posséder à ce stade les détails nécessaires

[37] Similarly, for purposes of the starting point of the limitation, I do not feel that the appropriate officer must know the information that he is required to give the offender with the notice of hearing and which is contained in subsections 43(4) and (6) of the Act. Such disclosure of evidence to the offender is not dictated by the rules of limitation, but by the rules of natural justice and procedural fairness at the hearing.

[38] It is important for the two situations not to be confused in legal terms. It may well be that at the time the appropriate officer acquires knowledge of the existence of a contravention for the purposes of starting the limitation period, he does not have all the information necessary to meet the requirements of subsections 43(4) and (6); but at that stage he is not required to initiate a disciplinary hearing if, under subsection 43(1), he is not aware of the gravity of the offence and in the circumstances he cannot know whether informal disciplinary action will suffice. He may proceed with the investigation or require further investigation to satisfy himself and meet the conditions of subsections 43(4) and (6).

[39] In fact, subsections 43(1) and (8) do complement each other, but not in the sense that counsel for the respondents suggested to the Court at the hearing.

[40] Under subsection 43(1), an appropriate officer has a duty to initiate a disciplinary hearing when it appears to him or her that there has been a breach of the Code of Conduct and having regard to the gravity of the contravention and the surrounding circumstances, formal disciplinary action is required. At that point, he has more information than is required to start the limitation period running. He has the information necessary to meet the requirements of natural justice set out in subsections 43(4) and (6): hence the duty placed upon him to initiate the disciplinary hearing at that point.

[41] Counsel for the respondents submitted that all this information referred to in subsection 43(1) must

pour répondre à une éventuelle demande de précisions : *ibid.*

[37] De même, pour les fins du point de départ de la prescription, je ne crois pas que l'officier compétent doive connaître les informations qu'il est requis de communiquer au contrevenant avec l'avis d'audience et que l'on retrouve aux paragraphes 43(4) et (6) de la Loi. Cette communication de la preuve au contrevenant n'est pas dictée par les règles de la prescription, mais par les règles de justice naturelle et d'équité procédurale à l'audience.

[38] Il importe bien de ne pas confondre les deux situations au plan juridique. Il se peut qu'au moment où il acquiert, pour fins du déclenchement de la prescription, la connaissance de l'existence d'une contravention, l'officier compétent ne dispose pas de toute l'information lui permettant de satisfaire aux paragraphes 43(4) et (6). Mais il n'est pas obligé à ce stade de convoquer une audience disciplinaire si, au terme du paragraphe 43(1), il ne connaît pas la gravité de la contravention et si les circonstances ne lui permettent pas de savoir si des mesures disciplinaires simples sont suffisantes. Il peut poursuivre l'enquête ou demander des compléments d'enquête pour s'en satisfaire et rencontrer les obligations des paragraphes 43(4) et (6).

[39] De fait, les paragraphes 43(1) et (8) se complètent, mais pas dans le sens que le procureur des intimés nous a soumis à l'audience.

[40] Selon le paragraphe 43(1), l'officier compétent se voit imposer l'obligation de convoquer une audience disciplinaire lorsqu'il lui apparaît qu'une contravention a été commise au code de déontologie et qu'en égard à la gravité de la contravention et aux circonstances, des mesures disciplinaires graves s'imposent. À ce moment-là, il dispose de plus d'informations que ce qui est requis pour amorcer la prescription. Il possède les informations nécessaires pour satisfaire aux principes de justice naturelle consacrés dans les paragraphes 43(4) et (6). D'où l'obligation qui lui est faite de maintenant convoquer l'audience disciplinaire.

[41] Le procureur des intimés soumet que toute cette information dont il est fait mention au paragraphe 43(1)

also be known to the officer if the limitation period under subsection 43(8) is to begin to run, and before it does so. There are three difficulties with that argument.

[42] First, the words “having regard to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances” do not appear in the wording of subsection 43(8). If we accepted the respondents’ arguments, we would necessarily have to rewrite the wording of subsection 43(8) to read: “from the time the contravention, its gravity and the circumstances of its commission and the identity of that member became known to the appropriate officer”.

[43] Second, Parliament does not act in vain. If it had intended that the rule of limitation of the prosecution be subject to the same conditions as that justifying and requiring the officer to initiate a hearing, it would have used the same language in subsection 43(8) that it used in subsection 43(1).

[44] Third, the reference “to the gravity of the contravention and to the surrounding circumstances” contained in subsection 43(1) is added to the fact that the appropriate officer knows of the existence of the contravention. Clearly, it could not be otherwise. How can he consider its seriousness and the circumstances in which it was committed if he is unaware of its existence? It is this knowledge of the existence of the contravention to which the subsection 43(8) limitation refers, not the seriousness and circumstances of the contravention, which are required to initiate the disciplinary hearing. When the appropriate officer acquires knowledge of the existence of a contravention (and of the identity of its perpetrator), he has 12 months to establish the circumstances and assess the seriousness so as to determine whether formal rather than informal disciplinary action should be taken.

[45] I adopt the comments of Keenan J. in *Fingold*, *mutatis mutandis*, replacing the word “Commission” with “appropriate officer”. The comments of Keenan J., at paragraphs 60-61 of his judgment, are as follows:

doit aussi être à la connaissance de l’officier pour et avant que, sous le paragraphe 43(8), le point de départ de la prescription puisse être activé. La difficulté avec cette prétention est triple.

[42] Premièrement, les mots « eu égard à la gravité de la contravention et aux circonstances » n’apparaissent pas dans le texte du paragraphe 43(8). Pour accéder à la prétention des intimés, il faut nécessairement réécrire le texte du paragraphe 43(8) pour qu’il se lise « après que la contravention, sa gravité et les circonstances de sa commission, et l’identité de ce membre ont été portées à sa connaissance ».

[43] Deuxièmement, le législateur n’est pas censé parler pour ne rien dire. S’il avait voulu que la règle de la prescription de la poursuite soit soumise aux mêmes conditions que celle justifiant et contraignant l’officier de convoquer une audience, il aurait repris dans le paragraphe 43(8) les mêmes termes qu’il a utilisés au paragraphe 43(1).

[44] Troisièmement, la référence « à la gravité de la contravention et aux circonstances » que l’on retrouve au paragraphe 43(1) s’ajoute au fait que l’officier compétent connaît l’existence de la contravention. Il ne saurait en être autrement. Comment peut-il s’interroger sur sa gravité et les circonstances de sa commission s’il en ignore l’existence? C’est à cette connaissance de l’existence de la contravention que réfère la prescription du paragraphe 43(8) et non à la gravité et aux circonstances de celles-ci qui, elles, sont nécessaires pour convoquer l’audience disciplinaire. Lorsque l’officier compétent acquiert la connaissance de l’existence d’une contravention (et de l’identité de son auteur), il dispose d’un délai d’un an pour en établir les circonstances et en mesurer la gravité aux fins de recourir à des mesures disciplinaires graves plutôt que simples.

[45] Je fais miens ces propos du juge Keenan dans l’affaire *Fingold*, en y faisant les adaptations nécessaires, soit en y remplaçant le mot « *Commission* » par « *appropriate officer* », c’est-à-dire l’officier compétent. Les propos du juge Keenan se retrouvent aux paragraphes 60 et 61 de sa décision et sont les suivants :

The limitation period in s. 129 is a one year period during which the appropriate officer must investigate and determine that there is sufficient evidence of the commission of an offence to justify prosecution. The appropriate officer must analyse and verify the original information and determine whether there is sufficient credible and cogent evidence to justify a prosecution with reasonable assurance that the prosecution will result in a conviction. . . .

The process of evidence gathering, verification and analysis is to take place during the limitation period. That process is not to be used as any ground for delaying the commencement of the limitation period which is to be objectively viewed as the point at which information of sufficient cogency to amount to the facts upon which the prosecution is based, first came to the knowledge of the appropriate officer. When, as in this case, that point of commencement is in issue, it is for the Court to determine on an objective standard when those facts first came to the knowledge of the appropriate officer. It is not the prerogative of the appropriate officer to decide when the limitation period commences by asserting a need to investigate or verify the original information. [Emphasis added.]

[46] In general, and this is certainly the case here where one of the alleged contraventions refers to attempted trafficking in cocaine by an RCMP member, the seriousness of the contravention is apparent from the very nature of the contravention alleged and the status of its perpetrator. It seems to the Court that a period of one year is quite sufficient to determine the additional circumstances necessary to assess seriousness when the latter is not immediately apparent.

[47] To conclude on the question of the knowledge and degree of knowledge required by subsection 43(8) of the Act for a limitation period to begin to run, I feel that the appropriate officer acquires knowledge of a contravention and the identity of its perpetrator when he or she has sufficient credible and persuasive information about the components of the alleged contravention and the identity of its perpetrator to reasonably believe that the contravention was committed and that the person to whom it is attributed was its perpetrator. From that point, within the limitation period, an inquiry to check

[TRADUCTION] Le délai de prescription mentionné à l'article 129 est un délai d'un an au cours duquel l'agent compétent doit enquêter et décider s'il existe une preuve suffisante quant à la perpétration d'une infraction pour justifier que l'on entreprenne une poursuite. L'agent compétent doit analyser et vérifier les renseignements initiaux puis décider s'il existe une preuve assez forte et assez crédible pour justifier que l'on entreprenne une poursuite avec la certitude raisonnable qu'elle aboutira à une déclaration de culpabilité. [. . .]

Le processus de cueillette, de vérification et d'analyse des éléments de preuve a lieu durant le délai de prescription. Ce processus ne doit pas être utilisé pour reporter le début du délai de prescription, lequel doit être objectivement considéré comme étant le moment auquel les renseignements assez convaincants pour établir l'existence des faits sur lesquels la poursuite est fondée ont été portés pour la première fois à la connaissance et l'agent compétent. Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le moment auquel le délai de prescription a commencé à courir fait l'objet d'un litige, c'est à la cour qu'il revient de décider selon une norme objective à quel moment les faits ont été portés pour la première fois à la connaissance de l'agent compétent. Il n'appartient pas à l'agent compétent de décider à partir de quel moment le délai de prescription commence à courir en faisant valoir qu'il doit faire enquête quant aux renseignements initiaux afin de vérifier leur exactitude. [Je souligne.]

[46] Généralement, et c'est certes le cas en l'espèce où l'une des contraventions reprochées réfère à une tentative de trafic de cocaïne par un membre de la GRC, la gravité de la contravention apparaît de la nature même de la contravention alléguée et du statut de son auteur. Il me semble qu'un délai d'un an est amplement suffisant pour établir les circonstances additionnelles requises pour en mesurer la gravité lorsque celle-ci n'est pas immédiatement apparente.

[47] Pour conclure sur la question de la connaissance et du degré de connaissance requis par le paragraphe 43(8) de la Loi pour actionner le mécanisme de la prescription, je suis d'avis que l'officier compétent acquiert la connaissance d'une contravention et de l'identité de son auteur lorsqu'il possède suffisamment d'informations crédibles et convaincantes quant aux éléments constitutifs de la contravention alléguée et quant à l'identité de son auteur pour raisonnablement croire que cette contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur. De là, à

and confirm the credible and persuasive information received and now known regarding the contravention and its perpetrator can be carried out, if it is deemed necessary. Accordingly, for there to be knowledge of these facts for the purposes of a limitation period, there need not be evidence beyond all reasonable doubt or for its existence to have been confirmed by proof or verification. As Keenan J. so clearly puts it in *Fingold*, at paragraph 56, “‘knowledge’ does not require proof or verification to constitute knowledge.”

Standard of assessment of knowledge applicable to knowledge by appropriate officer

[48] I think it is now well settled that the standard of assessment of the knowledge of a person empowered to initiate a prosecution is, for the purposes of a limitation period in which the starting point is the knowledge the person has of the contravention, an objective standard: see *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia*; *R. v. Fingold*; *R. v. Sentes* (2003), 175 Man. R. (2d) 84 (Prov. Ct.). The reasons for this are quite simple, and indeed obvious.

[49] To begin with, it is not up to the person with such powers, here the appropriate officer, to determine the time when he acquires the knowledge which is sufficient to cause the limitation to run. That determination is for the tribunal before which it is alleged that the proceedings are subject to limitation, that is in the case at bar, the Adjudication Board. The determination of what the appropriate officer knew and the time he knew it is made objectively by the Adjudication Board based on the evidence before it. The subjective opinion of the appropriate officer on these points, or on what he needed to know, has no conclusive effect. It is only one relevant factor which the Adjudication Board must take into account in analyzing the question before it.

[50] In *Fingold*, Keenan J. wrote at paragraph 45, in discussing a prosecution in a criminal court under the *Securities Act* [R.S.O. 1990, c. S.5]:

l’intérieur du délai de prescription, une enquête de vérification et de confirmation des informations crédibles et convaincantes reçues et maintenant connues quant à la contravention et à son auteur peut se faire, si le besoin s’en fait sentir. Il n’est donc pas nécessaire, pour qu’il y ait une connaissance de ces faits aux fins de la prescription, qu’une preuve hors de tout doute raisonnable de ceux-ci ait été colligée ou que leur existence ait été confirmée par une enquête de vérification ou de certification. Comme le dit si bien le juge Keenan dans l’affaire *Fingold*, au paragraphe 56 [TRADUCTION] « pour avoir “connaissance” d’un fait, il n’est pas nécessaire que celui-ci soit prouvé ou vérifié ».

La norme d’appréciation de la connaissance applicable à la connaissance de l’officier compétent

[48] Je crois qu’il est maintenant bien établi que la norme d’appréciation de la connaissance d’une personne habilitée à intenter une poursuite est, pour les fins d’une prescription dont le point de départ est la connaissance qu’elle a de la contravention, une norme objective : voir *Romashenko v. Real Estate Council of British Columbia*; *R. v. Fingold*; *R. v. Sentes* (2003), 175 Man. R. (2d) 84 (C. P.). Les raisons en sont bien simples, pour ne pas dire évidentes.

[49] Premièrement, il n’appartient pas à la personne ainsi habilitée, en l’occurrence l’officier compétent, de déterminer le moment où il acquiert une connaissance suffisante pour déclencher la prescription. Cette détermination appartient au tribunal devant qui il est allégué que les poursuites sont prescrites, c’est-à-dire, dans le cas qui nous occupe, le Comité d’arbitrage. Cette détermination de ce que savait l’officier compétent et du moment où il l’a su est faite objectivement par le Comité d’arbitrage à partir de la preuve qui est devant lui. L’opinion subjective de l’officier compétent quant à ces deux questions ou quant à ce qu’il avait besoin de savoir n’est aucunement déterminante. Elle n’est qu’un facteur pertinent dont le Comité d’arbitrage doit tenir compte dans l’analyse de la question qui lui est soumise.

[50] Dans l’affaire *Fingold*, le juge Keenan écrit au paragraphe 45, dans le contexte d’une poursuite devant une cour pénale en vertu de la *Loi sur les valeurs mobilières* [L.R.O. 1990, ch. S.5] :

It is for the Court to determine whether the prosecution has proved . . . that it complied with the limitation requirements of the *Securities Act*. The test is an objective one based upon the evidence before the Court. The Commission's subjective belief that the limitation period commenced on January 27, 1992 is not determinative although it is a factor to be considered along with all the other evidence on the issue. [Underlining added.]

[51] It would obviously be too easy to invalidate a limitation provision if one had to rely on the subjective assessment of the person against whom it is raised.

[52] Second, the objective standard of assessment accepted by the courts refers to a test of "reasonableness" to describe the belief which the appropriate officer must have that a contravention has been committed and that the person to whom it is attributed is the perpetrator. Faced with the same information which the appropriate officer had, a reasonable person could only come to the same conclusion.

Application of this knowledge test to facts of case at bar

[53] The Adjudication Board that heard and saw the witnesses concluded that Supt. Sugrue had knowledge of the alleged contravention and the identity of its perpetrator, but had that knowledge as director of the OCCI. Clearly, when Supt. Sugrue acted temporarily as the appropriate officer, with the full powers of the position, he still had knowledge of the contravention and its perpetrator. However, the Adjudication Board excluded him on the ground, which in my opinion was quite artificial, that when he was acting as appropriate officer he did not have the knowledge in that capacity, but in his capacity as officer responsible for the OCCI. In other words, on this reasoning Supt. Sugrue left his knowledge in the cloakroom with his overcoat when he entered the office of the appropriate officer and assumed the full duties.

[54] This is the language used by the Adjudication Board, at appeal book, Vol. I, page 128, to describe this disembodied viewpoint:

[TRANSLATION] C'est à la cour qu'il appartient de décider si la poursuite a prouvé [. . .] qu'elle a respecté les délais de prescription prévus dans la *Loi sur les valeurs mobilières*. Le critère utilisé est un critère objectif fondé sur la preuve soumise à la Cour. La conviction subjective de la Commission que le délai de prescription a commencé à courir le 27 janvier 1992 n'est pas déterminante malgré qu'elle constitue un élément, parmi tous les éléments de preuve, dont on doit tenir compte. [Soulignement ajouté.]

[51] Il serait évidemment trop facile de rendre inopérante une disposition relative à la prescription s'il fallait s'en remettre à l'appréciation subjective de la personne contre qui elle est invoquée.

[52] Deuxièmement, la norme objective d'appréciation retenue par les tribunaux réfère à un critère de « raisonabilité » pour qualifier la croyance que l'officier compétent doit avoir qu'une contravention a été commise et que la personne à qui on l'impute en est l'auteur. Confrontée à la même information dont dispose l'officier compétent, une personne raisonnable ne pourrait qu'en arriver à la même conclusion.

Application de ce test de la connaissance aux faits de l'espèce

[53] Le Comité d'arbitrage qui a entendu et vu les témoins a conclu que le surintendant Sugrue connaissait la contravention reprochée et l'identité de son auteur, mais que c'est à titre de directeur de l'OREC qu'il possédait cette connaissance. Évidemment, lorsque le surintendant Sugrue a agi à titre temporaire comme officier compétent avec les pleins pouvoirs du poste, il possédait toujours cette connaissance de la contravention et de son auteur. Mais le Comité d'arbitrage l'a exclue au motif, bien artificiel selon moi, que lorsqu'il agissait comme officier compétent, il n'avait pas cette connaissance en cette capacité, mais plutôt en sa capacité de responsable de l'OREC. En d'autres termes, selon ce raisonnement, le surintendant Sugrue laissait sa connaissance au vestiaire avec son paletot lorsqu'il entraînait dans le bureau de l'officier compétent et en assumait les pleines fonctions.

[54] Voici au dossier d'appel, vol. I, page 128, les termes utilisés par le Comité d'arbitrage pour décrire cette conception désincarnée de l'esprit :

Chief Supt. Sugrue was not the acting commanding officer when he learned of the alleged conduct of Const. Thériault but rather was acting as OCCI and it is in that capacity that he was informed since Special Investigations reported to his command. He was not, therefore, the appropriate officer at that time, was not acting in that capacity, and his knowledge was the knowledge of the OCCI. When Chief Supt. Sugrue occupied the position of acting commanding officer, he was not informed of the contraventions of the *Code of Conduct* alleged against Const. Thériault as the appropriate officer and therefore did not have to perform that role. In other words, Chief Supt. Sugrue was not seized of the disciplinary case concerning Const. Thériault as commanding officer and at the time when he was commanding officer, and his knowledge of the facts was not knowledge as appropriate officer but rather as OCCI. This knowledge did not become the knowledge of the appropriate officer solely by virtue of his interim presence in that position.

[55] The External Committee quite properly rejected this interpretation of the knowledge mentioned in subsection 43(8) of the Act. “As a general rule”, the External Committee said, “if a member knows of an allegation that another member has contravened the *Code of Conduct*, this knowledge follows him when he takes command of the Division, even though he assumes those duties on an interim basis only”: appeal book, Vol. I, page 177.

[56] However, with respect, the External Committee erred when it concluded that “it would probably ill behove Supt. Sugrue, having been assigned ‘*the duties of the temporary appointment and the permanent duties of the position*’, to bring disciplinary proceedings against the appellant, although he was entitled to do so”: at page 178.

[57] In fact, the starting point of the limitation under subsection 43(8) of the Act is not the good interpersonal relations between the incumbent appropriate officer and the acting appropriate officer, but the knowledge the appropriate officer had of the contravention and its perpetrator.

[58] It may have been desirable for purposes of internal management that the proceedings be initiated by the incumbent appropriate officer, Commanding Officer Lange, rather than by the acting appropriate officer,

Le surint. pr. Sugrue n’était pas commandant intérimaire lorsqu’il a pris connaissance de la conduite alléguée du gend. Thériault mais agissait plutôt à titre d’OREC et c’est en cette qualité qu’il a été informé puisque les Enquêtes spéciales relevaient de son commandement. Il n’était donc pas l’officier compétent à ce moment, n’agissait pas à ce titre et sa connaissance en était une de l’OREC. Lorsque le surint. pr. Sugrue occupait la fonction de commandant intérimaire, il n’a pas été informé des contraventions au *Code de déontologie* contre le gend. Thériault à titre d’officier compétent et n’a donc pas eu à exercer ce rôle. Autrement dit, le surint. pr. Sugrue n’a pas été saisi de l’affaire disciplinaire concernant le gend. Thériault en tant que commandant et au moment où il était commandant et sa connaissance des faits n’en était pas une de l’officier compétent, mais plutôt d’OREC. Cette connaissance n’est pas devenue celle de l’officier compétent du seul fait de sa présence à titre intérimaire dans ce poste.

[55] C’est à bon droit que le Comité externe a rejeté cette interprétation de la connaissance prévue au paragraphe 43(8) de la Loi. « Règle générale », dira le Comité externe, « si un membre a connaissance d’une allégation à l’effet qu’un autre membre a contrevenu au *Code de déontologie*, cette connaissance le suit lorsqu’il assume le commandement de la division, même s’il n’assume ses fonctions que de façon intérimaire » : dossier d’appel, vol. I, page 177.

[56] Là cependant où, ceci dit avec respect, le Comité externe s’est fourvoyé, c’est lorsqu’il a conclu « qu’il aurait probablement été mal venu de la part du surint. Sugrue d’intenter des procédures disciplinaires contre l’appelant, bien qu’il avait le droit de le faire, s’étant vu confier “les fonctions de la nomination temporaire ainsi que les fonctions permanentes du poste” : à la page 178.

[57] De fait, le point de départ de la prescription du paragraphe 43(8) de la Loi n’est pas les bonnes relations interpersonnelles entre l’officier compétent en titre et l’officier compétent intérimaire, mais la connaissance que l’officier compétent a de la contravention et de son auteur.

[58] Peut-être était-il souhaitable pour les fins de gestion interne que les poursuites soient intentées par l’officier compétent en titre, le commandant Lange, plutôt que par l’officier compétent intérimaire, le

Supt. Sugrue, but that is not the purpose of subsection 43(8). The two officers could speak to each other in order to carry out the purposes of the prosecution contemplated by the Act, and so comply with the requirements of the subsection 43(8) limitation. Indeed, the protection of the public interest and the integrity of the institution nevertheless required that they speak to each other and coordinate their efforts, since the running of the limitation was initiated by the knowledge the acting appropriate officer Sugrue had of the contravention and its perpetrator. If Supt. Sugrue did not wish to initiate the prosecution himself, he should have informed Commanding Officer Lange of the contravention and the identity of its perpetrator. Commanding Officer Lange would then have had ample time to make the necessary verifications, if required, and comply with the Act by initiating proceedings within the prescribed time, if he thought proceedings should be initiated.

[59] The requirement that the acting appropriate officer pass on his knowledge to the incumbent appropriate officer is apparent from the fact that the knowledge referred to in subsection 43(8) is knowledge which relates to the position or function, not to its incumbent. It is institutional knowledge, not personalized or *ad personam* knowledge. The situation could not be otherwise without compromising the very purpose of the provision and counteracting the intent of Parliament.

[60] A literal interpretation of subsection 43(8) leads to an absurdity that Parliament could not have intended. Note that the substance of subsection 43(8) is that the appropriate officer cannot initiate a hearing more than a year after the contravention and the identity of its perpetrator became known to the appropriate officer.

[61] If this statement was seen to contain, and limited to containing, personal and individualized knowledge of the two components required, this would mean that one week before the limitation was to run out it would only be necessary to appoint a new appropriate officer who was not aware of the contravention and of the identity of its perpetrator, and the 12-month limitation would not begin to run until the date he acquired such knowledge.

surintendant Sugrue, mais là n'est pas l'objectif du paragraphe 43(8). Les deux officiers pouvaient se parler pour accomplir les objectifs de poursuite envisagés par la Loi et, par le fait même, respecter ceux de la prescription du paragraphe 43(8). En fait, la protection de l'intérêt public et de l'intégrité de l'institution n'exigeait pas moins qu'ils se parlent et qu'ils coordonnent leurs efforts puisque le mécanisme de la prescription fut actionné par la connaissance que l'officier compétent intérimaire Sugrue avait de la contravention et de son auteur. Le surintendant Sugrue, s'il ne voulait pas tenter lui-même la poursuite, se devait d'informer le commandant Lange de la contravention et de l'identité de son auteur. Le commandant Lange disposait alors d'amplement de temps pour faire les vérifications nécessaires, si besoin était, et se conformer à la Loi en intentant des poursuites en temps permis, s'il jugeait à propos d'intenter des poursuites.

[59] Que l'officier compétent intérimaire devait communiquer sa connaissance à l'officier compétent en titre découle du fait que la connaissance dont fait état le paragraphe 43(8) est une connaissance qui se rattache au poste ou à la fonction et non à son titulaire. Il s'agit d'une connaissance institutionnelle et non personnalisée ou *ad personam*. Il ne peut en être autrement sans compromettre l'objectif même de la disposition et contrecarrer l'intention du législateur.

[60] En effet, une interprétation littérale du paragraphe 43(8) conduit à une absurdité que le législateur ne peut avoir voulue. Je rappelle que le paragraphe 43(8) stipule dans son essence que l'officier compétent ne peut convoquer une audience plus d'une année après que la contravention et l'identité de son auteur ont été portées à sa connaissance.

[61] Alors si on voit dans cet énoncé, et on se limite à y voir, une connaissance personnelle et individualisée des deux éléments requis, cela signifie qu'à une semaine de l'acquisition de la prescription, il suffit de nommer un nouvel officier compétent qui n'est pas au courant de la contravention et de l'identité de son auteur. Et la prescription de 12 mois ne commence à courir que du jour où il acquerra cette connaissance.

[62] Worse still, the limitation might already have run out so far as the incumbent officer was concerned, but it would only be necessary to appoint a new appropriate officer for the limitation period to begin over again and not begin to run until the day he personally had knowledge of the contravention and its perpetrator.

[63] In short, an interpretation which does not take into account the intended purpose and the context in which the provision occurs results in making it completely meaningless and depriving it of its content and consequences at the expense of the offender. As I mentioned at the start of these reasons, the subsection 43(8) limitation serves the twofold purpose of protecting the public and the credibility of the institution and providing fair treatment for the members of that institution.

[64] On the other hand, an interpretation of subsection 43(8) of the Act by which the knowledge is linked to the position or function of appropriate officer rather than to the incumbent makes it possible to reconcile these two objectives. Thus, the appropriate officer who signs the certificate certifying the time knowledge of the contravention and the identity of its perpetrator occurred is not certifying the date on which he personally acquired knowledge of these two matters, but the date the knowledge of these two matters was attributable to the position or function of appropriate officer.

[65] The objectives sought by Parliament in enacting the limitation rule in subsection 43(8) clearly cannot be avoided by allowing one appropriate officer to disregard or divest himself of knowledge which he has and another, who ultimately initiates the proceedings, to rely on belated knowledge or a lack of knowledge, when objectively the conditions of subsection 43(8) were met: an appropriate officer performing the full powers of the position was familiar with the components of the contravention and the identity of its perpetrator.

[66] Both the Adjudication Board and the External Committee concluded that Supt. Sugrue had the knowledge required by subsection 43(8) of the Act before he assumed the position of appropriate officer in

[62] Pire encore, la prescription pourrait déjà être acquise par rapport à l'officier en poste, mais il suffirait de nommer un nouvel officier compétent pour que le délai de prescription renaisse et ne commence à courir que du jour où il prendra personnellement connaissance de la contravention et de son auteur.

[63] En somme, une interprétation qui ne tient pas compte de l'objectif recherché et du contexte dans lequel s'inscrit la disposition mène à une stérilisation complète de celle-ci et la vide de son contenu et de ses effets au détriment du contrevenant. Comme je le mentionnais au début des présents motifs, la prescription du paragraphe 43(8) sert le double objectif de protéger le public et la crédibilité de l'institution et d'accorder un traitement équitable aux membres de cette institution.

[64] Par contre, une interprétation du paragraphe 43(8) de la Loi qui fait en sorte que la connaissance se rattache au poste ou à la fonction d'officier compétent plutôt qu'au titulaire permet de concilier ces deux objectifs. Ainsi, l'officier compétent qui signe le certificat attestant du moment de la connaissance de la contravention et de l'identité de son auteur ne certifie pas la date à laquelle il a pris personnellement connaissance de ces deux éléments, mais bien la date où la connaissance de ces éléments est imputable au poste ou à la fonction de l'officier compétent.

[65] Les objectifs recherchés par le législateur en édictant la norme de prescription du paragraphe 43(8) ne sauraient être contournés en permettant qu'un officier compétent fasse abstraction ou se départisse de la connaissance qu'il a et qu'un autre, qui finalement intente les poursuites, puisse invoquer une connaissance tardive ou une absence de connaissance alors qu'objectivement les conditions du paragraphe 43(8) étaient satisfaites : un officier compétent assumant les pleins pouvoirs de la fonction connaissait les éléments constitutifs de la contravention et l'identité de son auteur.

[66] Tant le Comité d'arbitrage que le Comité externe ont conclu que le surintendant Sugrue avait la connaissance requise par le paragraphe 43(8) de la Loi avant qu'il n'assume les fonctions d'officier compétent

May 1999: see decision of External Committee, appeal book, Vol. I, page 177, paragraph 12. There is no question, and this is the conclusion to which I must inevitably come, that the filing of disciplinary complaints on October 23, 2000, was beyond the limitation period set out in subsection 43(8) of the Act. At that time, the appropriate officer could not initiate a hearing of the Adjudication Board.

[67] As mentioned earlier, the Judge took a different approach in concluding that the limitation period did not apply. Essentially, and his reasoning and approach are to be found at paragraphs 34, 35 and 42 to 49 of his judgment, he concluded that the knowledge referred to in subsection 43(8) of the Act could not exist so long as the internal RCMP investigations had not been completed and all the facts were not known in order to exercise the right of prosecution. This conclusion is apparent from paragraph 48 of his judgment, which I set out below:

I adhere to the respondent's thesis that [TRANSLATION] "the appropriate officer must have had knowledge of all the facts that are necessary to enable him or her to decide with full knowledge of the case whether he or she should or should not initiate a disciplinary hearing" (Respondent's Record, page 78). In my opinion, O/C Lange was informed of all the necessary facts on November 8, 1999 and it was from that date that the one-year limitation period ran.

[68] With respect, the Judge confused limitation and exercise of the right of prosecution, the purposes of which may be complementary but are clearly different, and require different evidence.

[69] To start the limitation period running, it is not necessary to have available all the evidence or information required to carry out a prosecution. It is not necessary to have reasonable grounds for prosecution. The position taken by the Judge has the effect of extending the limitation period beyond what is contemplated by subsection 43(8) of the Act. It amounts to inserting in the provision conditions that are not there. Subsection 43(8) requires knowledge of the contravention and of the identity of its perpetrator. Adopting the Judge's position amounts to rewriting it as follows:

en mai 1999 : voir la décision du Comité d'examen, dossier d'appel, vol. I, page 177, paragraphe 12. Il n'y a pas de doute et c'est la conclusion inévitable à laquelle je dois en venir, que le dépôt des plaintes disciplinaires le 23 octobre 2000 se situait en dehors du délai de prescription du paragraphe 43(8) de la Loi. À ce moment, l'officier compétent ne pouvait convoquer une audience du Comité d'arbitrage.

[67] Tel que déjà mentionné, le juge a adopté une approche différente pour conclure que la prescription n'était pas acquise. Essentiellement, et l'on retrouve son cheminement et son approche aux paragraphes 34, 35 et 42 à 49 de sa décision, il a conclu que la connaissance dont il est fait mention au paragraphe 43(8) de la Loi ne pouvait exister tant que les enquêtes internes de la GRC n'étaient pas complétées et que tous les faits n'étaient pas connus pour pouvoir exercer le droit de poursuite. Cette conclusion ressort clairement du paragraphe 48 de sa décision que je reproduis :

J'adhère à la thèse du défendeur, selon laquelle « l'officier compétent doit avoir eu connaissance de l'ensemble des faits qui sont nécessaires pour lui permettre de juger en toute connaissance de cause de la question à savoir s'il doit convoquer ou non une audience disciplinaire » (dossier du défendeur, page 78). À mon avis, le Commandant Lange a été informé de l'ensemble des faits nécessaires le 8 novembre 1999 et c'est à partir de cette date que la prescription d'un an courait.

[68] Avec respect, le juge a confondu la prescription et l'exercice du droit de poursuite, lesquels ont des objectifs peut-être complémentaires, mais nettement différents, de même qu'ils exigent des éléments de preuve différents.

[69] Pour démarrer la prescription, il n'est pas nécessaire d'avoir en main toute la preuve ou l'information qui est requise pour exercer le droit de poursuite. Il ne s'agit pas d'avoir des motifs raisonnables de poursuivre. La position prise par le juge a pour effet de proroger le délai de prescription au-delà de ce qui est envisagé par le paragraphe 43(8) de la Loi. Elle revient à insérer dans la disposition des conditions qui n'y apparaissent pas. Le paragraphe 43(8) requiert la connaissance de la contravention et de l'identité de son auteur. Adopter la position du juge revient à la réécrire ainsi :

No hearing may be initiated by an appropriate officer under this section in respect of an alleged contravention of the Code of Conduct by a member after the expiration of one year from the time the contravention and the identity of that member became known to the appropriate officer and from the time the appropriate officer has knowledge of all the facts enabling him to decide whether to prosecute. [Emphasis refers to additions to the provision.]

CONCLUSION

[70] For these reasons, I consider that the proceedings brought against the appellant were subject to limitation and that a hearing before an Adjudication Board could not be initiated. My determination may seem shocking in view of the evidence of the facts presented against the appellant at the hearing by the Adjudication Board; however, it is the result of the handling of this case by the appellant's superiors and it is imposed by the Act.

[71] Consequently, I would allow the appeal with costs, I would set aside the judgment of the Federal Court Judge and, making the decision which should have been made, I would allow the application for judicial review with costs and set aside the decision of the RCMP Commissioner ordering the appellant's dismissal.

NADON J.A.: I concur.

PELLETIER J.A.: I concur.

L'officier compétent ne peut convoquer une audience en vertu du présent article relativement à une contravention au code de déontologie censément commise par un membre plus d'une année après que la contravention et l'identité de ce membre ont été portées à sa connaissance et après que l'officier compétent ait eu connaissance de l'ensemble des faits qui vont lui permettre de décider s'il va poursuivre ou non. [Le souligné réfère aux ajouts à la disposition.]

CONCLUSION

[70] Pour ces motifs, je suis d'avis que les poursuites intentées contre l'appelant étaient prescrites et qu'une audience devant un Comité d'arbitrage ne pouvait être convoquée. Cette conclusion à laquelle j'en viens peut paraître choquante compte tenu de la preuve des faits déposés contre l'appelant lors de l'audience du Comité d'arbitrage. Mais elle résulte du traitement qui fut fait de ce dossier par les supérieurs de l'appelant et elle m'est imposée par la Loi.

[71] En conséquence, j'accueillerais l'appel avec dépens, j'annulerais la décision du juge de la Cour fédérale et, procédant à rendre la décision qui aurait dû être rendue, j'accueillerais la demande de contrôle judiciaire avec dépens et j'annulerais la décision du commissaire de la GRC ordonnant le renvoi de l'appelant.

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

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