

**Jocelyn Binet** *Appellant*

v.

**Pharmascience Inc. and Morris S. Goodman** *Respondents*

- and -

**Attorney General of Quebec** *Appellant*

v.

**Pharmascience Inc. and Morris S. Goodman** *Respondents*

**INDEXED AS: PHARMASCIENCE INC. v. BINET**

**Neutral citation: 2006 SCC 48.**

File No.: 30995.

2006: May 9; 2006: October 26.

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

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

*Law of professions — Ethics — Syndic's powers of investigation — Injunction — Syndic of Ordre des pharmaciens requiring manufacturer of generic drugs to provide him with any documents indicating that rebates, discounts or other benefits had been granted to pharmacists — Whether power of inquiry provided for in s. 122 of Professional Code authorizes syndic of professional order to request information from persons who are not members of that order — Whether, where third party refuses to provide requested information, syndic may seek injunction pursuant to Code of Civil Procedure — Professional Code, R.S.Q., c. C-26, ss. 2, 122, 191 — Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, art. 751.*

In 2003, the Quebec media reported that a large number of pharmacists had received rebates, discounts and other financial benefits from generic drug manufacturers in exchange for orders for drugs, a practice that is prohibited by the *Code of ethics of pharmacists*.

**Jocelyn Binet** *Appellant*

c.

**Pharmascience Inc. et Morris S. Goodman** *Intimés*

- et -

**Procureur général du Québec** *Appellant*

c.

**Pharmascience Inc. et Morris S. Goodman** *Intimés*

**RÉPERTORIÉ : PHARMASCIENCE INC. c. BINET**

**Référence neutre : 2006 CSC 48.**

N° du greffe : 30995.

2006 : 9 mai; 2006 : 26 octobre.

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

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

*Droit des professions — Déontologie — Pouvoirs d'enquête du syndic — Injonction — Syndic de l'Ordre des pharmaciens exigeant d'un fabricant de médicaments génériques de lui fournir tout document indiquant que des rabais, ristournes ou autres avantages ont été accordés à des pharmaciens — Le pouvoir d'enquête prévu à l'art. 122 du Code des professions permet-il au syndic d'un ordre professionnel de demander des renseignements à des personnes qui ne sont pas membres de l'ordre? — Le refus d'un tiers de fournir les renseignements demandés permet-il au syndic de réclamer une injonction en vertu du Code de procédure civile? — Code des professions, L.R.Q., ch. C-26, art. 2, 122, 191 — Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 751.*

Les médias québécois révèlent en 2003 qu'un grand nombre de pharmaciens recevraient des rabais, ristournes et autres avantages financiers de la part de fabricants de médicaments génériques en contrepartie de leurs commandes. Le *Code de déontologie des*

Based on information from proceedings instituted by the Régie de l'assurance maladie du Québec against the manufacturers in question, the syndic of the Ordre des pharmaciens began an inquiry. To aid in this inquiry, the syndic asked a generic drug manufacturer to provide him with any documents indicating that rebates, discounts or other benefits had been granted to pharmacists. Despite repeated requests from the syndic, the manufacturer refused to forward the documents and filed a motion for a declaratory judgment to have the requests for documents declared null and illegal. In a cross demand, the syndic sought a permanent injunction to compel the manufacturer to deliver the documents to him. The Superior Court issued the injunction provided for in art. 751 of the *Code of Civil Procedure*. The Court of Appeal reversed that decision and ordered the syndic to return the documents he had received.

*Held* (Fish and Abella JJ. dissenting): The appeal should be allowed and the injunction restored.

*Per* McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Charron and Rothstein JJ.: A grammatical analysis of the statutory provision together with a review of the relevant contextual aspects, such as the purpose of the statute and of the provision in issue, confirms that the legislature intended to subject third parties to the syndic's power of inquiry under s. 122 of the *Professional Code*. The ordinary meaning of the pronoun "on" used in the French version of that section favours the argument that the obligation to cooperate applies to everyone. Furthermore, s. 2, which states the general principle that the Code applies to all professions, does not limit the effect of statutes governing professionals to members of the orders concerned. Such a limit would fail to take sufficient account of the public protection objective of the *Professional Code*, which cannot be attained unless certain provisions of the Code apply to or affect third parties. The privilege of professional self-regulation places the individuals responsible for enforcing professional discipline under an onerous obligation. Since the delegation of powers by the state comes with the responsibility for providing adequate protection for the public, it should be expected in this context that individuals with not only the power, but also the duty, to inquire into a professional's conduct will have sufficiently effective means at their disposal to gather all information relevant to determining whether a complaint should be lodged. The offence of which the pharmacists in the case at bar are accused is committed when a benefit is received from a third party. Logically, an inquiry into the commission of the offence in question must therefore extend to third parties. The

*pharmaciens* interdit cette pratique. S'appuyant sur l'information contenue dans les poursuites intentées par la Régie de l'assurance maladie du Québec contre les fabricants concernés, le syndic de l'Ordre des pharmaciens entreprend une enquête. Pour faire progresser cette enquête, le syndic demande à un fabricant de médicaments génériques de lui fournir tout document indiquant que des rabais, ristournes ou autres avantages ont été accordés à des pharmaciens. Malgré les demandes répétées du syndic, le fabricant refuse de transmettre les documents et dépose une requête en jugement déclaratoire visant à faire déclarer les demandes de documents nulles et illégales. Se portant demandeur reconventionnel, le syndic demande l'émission d'une injonction permanente visant à contraindre le fabricant à lui livrer les documents. La Cour supérieure accorde l'injonction prévue à l'art. 751 du *Code de procédure civile*. La Cour d'appel infirme cette décision et ordonne au syndic de rendre les documents qui lui avaient été transmis.

*Arrêt* (les juges Fish et Abella sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli et l'injonction rétablie.

*La* juge en chef McLachlin et les juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Charron et Rothstein : L'analyse grammaticale du texte législatif, complétée par l'évaluation des aspects contextuels pertinents, comme l'objet de la loi et de la disposition en discussion, confirme l'intention du législateur d'assujettir les tiers au pouvoir d'enquête du syndic prévu à l'art. 122 du *Code des professions*. Le sens commun du pronom "on" utilisé dans cet article favorise la thèse selon laquelle toute personne est soumise à l'obligation de coopérer. De plus, l'art. 2, qui énonce le principe général d'application du Code à toutes les professions, ne limite pas pour autant l'effet des lois professionnelles aux seuls membres des ordres régis. Une telle limitation ne tiendrait pas suffisamment compte de l'objectif de protection du public poursuivi par le *Code des professions*. La réalisation de cet objectif implique nécessairement que les tiers soient visés ou touchés par certaines dispositions du Code. Le privilège d'autoréglementation d'une profession soumet les personnes chargées de la mise en œuvre de la discipline professionnelle à une obligation onéreuse. Puisque la délégation des pouvoirs de l'État s'accompagne de la charge de s'assurer de la protection adéquate du public, on doit dans ce contexte s'attendre à ce que les personnes dotées non seulement du pouvoir mais aussi du devoir d'enquêter sur la conduite d'un professionnel disposent de moyens suffisamment efficaces pour leur permettre de recueillir toute l'information pertinente afin de déterminer si une plainte doit être portée. En l'espèce, l'infraction reprochée aux pharmaciens est commise lorsqu'un avantage est reçu d'un tiers. Un processus d'enquête concernant la commission

fact that a professional order's committee on discipline has powers of investigation does not in any way indicate that the means available to a syndic in conducting his or her own prior inquiry must be interpreted narrowly. These two authorities play different, but complementary, roles. It is in everyone's interest to ensure that a syndic who files a disciplinary complaint has detailed knowledge of the accusations against the professional and that the evidence at the syndic's disposal is complete. [29-39] [42]

The words used in s. 122 circumscribe the syndic's power. The section expressly provides that the information upon which the syndic relies to require the disclosure of information or documents must raise a suspicion that an offence has been committed. However, at this stage, the syndic need not be in a position to identify exactly which professionals are under suspicion. The individualized process provided for in the *Professional Code* is the lodging of a complaint with the committee on discipline. The syndic's inquiry precedes this process and is aimed at determining whether a complaint should be lodged. In the instant case, the syndic had reliable information from a government authority and from legal proceedings. He was relying on facts that established a reasonable basis for his inquiry. The scope of the inquiry does not make it a random one. The syndic's inquiry concerns allegations of clear breaches of the *Code of ethics of pharmacists*. The syndic has not only the jurisdiction but also the duty to intervene to protect the public. The mere fact that the purpose of the inquiry is to identify the offenders as opposed to determining the specific circumstances of the offence, which would be a more typical situation, is not determinative. [43] [45] [47]

The Superior Court exercised its discretion properly in granting the injunction provided for in art. 751 of the *Code of Civil Procedure*. In Quebec procedural law, the existence of a specific remedy under a special statute does not close the door on the general law injunction, especially where the public interest requires one. It is the Superior Court judge who must consider the impact of the specific remedy provided for in another statute. The existence of that remedy is one element of the set of circumstances the judge will have to weigh in deciding whether the requested order is warranted. Thus, the existence of a specific sanction under a special statute does not preclude a general law injunction where the circumstances require one. In the circumstances that gave rise to the dispute in the case at bar, the injunction provided for in s. 191 of the *Professional Code* to prevent the repeated commission of penal offences would

de cette infraction doit donc logiquement prévoir l'assujettissement des tiers. Le fait que le comité de discipline d'un ordre professionnel soit doté de pouvoirs d'instruction ne signifie aucunement qu'il faille interpréter restrictivement les moyens dont dispose préalablement le syndic dans la conduite de son enquête. Ces deux instances jouent des rôles différents et complémentaires. Il est dans l'intérêt de tous de s'assurer qu'un syndic qui dépose une plainte disciplinaire connaisse en détail les reproches adressés au professionnel et dispose d'une preuve complète. [29-39] [42]

Le libellé de l'art. 122 balise le pouvoir du syndic. L'article prévoit expressément que l'information sur laquelle le syndic se fonde pour exiger la transmission de renseignements ou de documents doit laisser soupçonner la commission d'une infraction. À ce stade, toutefois, il n'est pas nécessaire que le syndic soit en mesure d'identifier précisément les professionnels soupçonnés. Le processus individualisé prévu par le *Code des professions* est le dépôt d'une plainte devant le comité de discipline. L'enquête du syndic se situe en amont et vise à déterminer si une plainte doit être déposée. En l'espèce, le syndic bénéficiait de renseignements fiables provenant d'une instance gouvernementale et d'actes de procédures judiciaires. Il s'appuyait sur des faits qui lui fournissaient une base raisonnable pour entreprendre son enquête. L'envergure de cette dernière ne la rend pas aléatoire. L'enquête du syndic vise des allégations de manquements non équivoques au *Code de déontologie des pharmaciens*. Or, le syndic a non seulement la compétence mais aussi le devoir d'intervenir afin de protéger le public. Le simple fait que l'enquête vise à déterminer l'identité des contrevenants, plutôt que les circonstances spécifiques de l'infraction comme lors d'une situation plus typique, n'est pas décisif. [43] [45] [47]

La Cour supérieure a correctement exercé sa discrétion d'accorder l'injonction prévue à l'art. 751 du *Code de procédure civile*. En droit judiciaire québécois, l'existence d'un recours spécifique dans une loi particulière ne ferme pas la porte à l'injonction de droit commun, particulièrement lorsque l'intérêt public le requiert. Il appartient au juge de la Cour supérieure d'examiner l'impact du recours spécifique prévu dans une autre loi. L'existence de ce recours constituera l'un des éléments de l'ensemble des circonstances que le juge devra s'appeser afin de décider si elles justifient d'accorder l'ordonnance demandée. Ainsi, l'existence d'un remède spécifique dans une loi particulière n'exclut pas la délivrance d'une injonction de droit commun lorsque les circonstances l'exigent. Dans les circonstances qui ont provoqué le présent litige, l'injonction visant à prévenir la commission d'infractions pénales à répétition, prévue

not have been an appropriate and effective remedy. The case before the syndic was not, strictly speaking, one of repeated violations, and no penal prosecution had been instituted. Moreover, such proceedings could not have been commenced without prior authorization from the Attorney General, as a syndic cannot act alone. A timely and effective remedy to the failure to co-operate with the syndic's inquiry was needed to allow the syndic and the Ordre des pharmaciens to fulfil their obligation of diligence in disciplinary matters. Moreover, in an analysis of serious harm resulting from an offence under the *Professional Code*, the fact that this statute is a law of public order must be taken into account. When the public interest is at stake, a proliferation of court challenges may make a general law injunction necessary. In light of the evidence of the syndic's difficulties in obtaining essential documents for his inquiry and given the manufacturer's refusals and court challenges, the trial judge properly found, in exercising his discretion, that those refusals and that conduct were intended to paralyse the inquiry. The Court of Appeal was not justified in questioning that finding. [57] [60] [63-67]

*Per Fish and Abella JJ. (dissenting):* In circumstances where s. 122 of the *Professional Code* applies, the syndic can obtain information and documents from third parties. This section, however, does not confer a general investigatory power, which is reserved to the Inspection Committee of the Bureau. A syndic is confined by s. 122 to requesting information only in relation to allegations that a particular professional or group of professionals have breached the Code. The scope of investigations is clearly limited by the individualized nature of disciplinary hearings. This individual disciplinary investigation is in contrast to the wider powers of the Bureau's Inspection Committee which has responsibility for overseeing the entire profession and for investigating matters affecting it. In this case, the syndic launched an investigation to try to identify members who had committed an infraction. Binet had no information regarding any specific, identifiable pharmacists. What he had was general information, obtained from as yet unconcluded legal proceedings against generic pharmaceutical companies, that unnamed pharmacists had been receiving kickbacks. The syndic did not have the information necessary to trigger his power of investigation under s. 122. [72-73] [76] [78] [80-81]

An injunction cannot be issued in these circumstances in the absence of the consent of the Attorney General. The enforcement mechanism envisioned in

à l'art. 191 du *Code des professions*, n'aurait pas été un recours approprié et efficace. Le syndic ne se trouvait pas à proprement parler dans un cas de violations répétées et aucune poursuite pénale n'avait été intentée. Qui plus est, l'introduction de telles procédures aurait exigé l'autorisation préalable du procureur général, le syndic ne pouvant agir seul. Un remède prompt et efficace au défaut de coopération à l'enquête du syndic s'imposait pour permettre à ce dernier et à l'Ordre des pharmaciens de satisfaire à leur obligation de diligence en matière disciplinaire. De plus, l'analyse du préjudice sérieux découlant d'une infraction au *Code des professions* doit tenir compte du caractère d'ordre public de cette loi. Lorsque l'intérêt public est en jeu, la multiplication de procédures de contestation peut rendre nécessaire le recours à l'injonction de droit commun. À la lumière de la preuve des difficultés qu'éprouvait le syndic à obtenir les documents essentiels à son enquête, vu les refus du fabricant et ses procédures de contestation, le premier juge était en droit de conclure, dans l'exercice de sa discrétion, que ces refus et ce comportement visaient à paralyser l'enquête. La Cour d'appel n'était pas justifiée de remettre en cause cette conclusion. [57] [60] [63-67]

*Les juges Fish et Abella (dissidents) :* Lorsqu'il s'applique, l'art. 122 du *Code des professions* permet au syndic d'obtenir des renseignements et des documents en possession de tiers. Il ne lui confère cependant pas un pouvoir général d'enquête, lequel revient au comité d'inspection du Bureau. Il le confine à la demande de renseignements se rapportant uniquement aux allégations qu'un professionnel ou groupe de professionnels en particulier ont contrevenu au Code. Le champ de l'enquête est clairement délimité par le caractère individualisé des audiences disciplinaires. L'enquête disciplinaire individuelle se distingue des pouvoirs plus vastes du comité d'inspection du Bureau, à qui il incombe de surveiller la profession dans son ensemble et d'enquêter sur les questions la concernant. En l'espèce, le syndic a ouvert une enquête pour tenter d'identifier les membres qui avaient commis une infraction. M. Binet ne possédait aucun renseignement sur un pharmacien en particulier qui serait identifiable. Ce dont il disposait, c'étaient des renseignements généraux obtenus dans le cadre d'une poursuite, toujours en cours, intentée contre des sociétés pharmaceutiques fabriquant des médicaments génériques selon lesquels des pharmaciens, non désignés nommément, recevaient des ristournes. Le syndic ne possédait pas les renseignements nécessaires pour exercer le pouvoir d'enquête que lui confère l'art. 122. [72-73] [76] [78] [80-81]

Une injonction ne peut être prononcée dans ces circonstances sans le consentement du procureur général. Le mécanisme d'exécution prévu par le *Code des*

the *Professional Code* is found in the interplay of ss. 114, 122, 188 and 191. Although art. 751 of the *Code of Civil Procedure* provides the Superior Court with broad powers to order injunctions, these powers yield to the particular procedures in the *Professional Code*, which exhaustively defines the remedies available when it is violated. Even assuming that the request for an injunction was not premature, it is clear from s. 191 that Binet was not permitted to ask the court for an injunction as the Attorney General neither authorized nor requested it. [82] [84-85]

### Cases Cited

By LeBel J.

**Distinguished:** *Beaulne v. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343; *James Richardson & Sons Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614; *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 S.C.R. 393; **approved:** *Coutu v. Ordre des pharmaciens du Québec*, [1984] R.D.J. 298; *Ordre des optométristes du Québec v. Vision Directe Inc.*, [1985] C.S. 116; **referred to:** *Finney v. Barreau du Québec*, [2004] 2 S.C.R. 17, 2004 SCC 36; *Khalil v. Corporation professionnelle des opticiens d'ordonnances*, [1991] D.D.C.P. 316; *Delisle v. Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres*, [1991] D.D.C.P. 190; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26; *Charlebois v. Saint John (City)*, [2005] 3 S.C.R. 563, 2005 SCC 74; *Marche v. Halifax Insurance Co.*, [2005] 1 S.C.R. 47, 2005 SCC 6; *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724; *Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285, 2004 SCC 60; *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771*, [2005] 3 S.C.R. 425, 2005 SCC 70; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 S.C.R. 141, 2005 SCC 62; *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164; *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232; *Fortin v. Chrétien*, [2001] 2 S.C.R. 500, 2001 SCC 45; *Parizeau v. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701; *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co.*, [1874-80] All E.R. Rep. 757; *Couch v. Steel* (1854), 3 El. & Bl. 402, 118 E.R. 1193; *Pasmore v. Oswaldtwistle Urban District Council*, [1898] A.C. 387; *Deveault v. Centre Vu Lebel & Des Roches Inc.*, Sup. Ct. Montreal, No. 500-05-003478-854, May 24, 1985; *Ordre des optométristes du Québec v. United States Shoe Corp.*, SOQUIJ AZ-89021102; *Barreau du Québec v. Descôteaux*, SOQUIJ AZ-95021889; *Ordre des pharmaciens du*

*professions* se dégage de l'interaction entre les art. 114, 122, 188 et 191. Bien que l'art. 751 du *Code de procédure civile* confère à la Cour supérieure de vastes pouvoirs en matière d'injonction, ces pouvoirs cèdent le pas aux procédures particulières prévues par le *Code des professions*, qui définit de façon exhaustive les recours disponibles en cas de violation. Même en supposant que la demande d'injonction n'était pas prématurée, il ressort clairement de l'art. 191 que M. Binet ne pouvait présenter cette demande à la cour puisque le procureur général ne l'a ni autorisée ni requise. [82] [84-85]

### Jurisprudence

Citée par le juge LeBel

**Distinction d'avec les arrêts :** *Beaulne c. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343; *James Richardson & Sons Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614; *City of Montreal c. Morgan* (1920), 60 R.C.S. 393; **arrêts approuvés :** *Coutu c. Ordre des pharmaciens du Québec*, [1984] R.D.J. 298; *Ordre des optométristes du Québec c. Vision Directe Inc.*, [1985] C.S. 116; **arrêts mentionnés :** *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, 2004 CSC 36; *Khalil c. Corporation professionnelle des opticiens d'ordonnances*, [1991] D.D.C.P. 316; *Delisle c. Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres*, [1991] D.D.C.P. 190; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26; *Charlebois c. Saint John (Ville)*, [2005] 3 R.C.S. 563, 2005 CSC 74; *Marche c. Cie d'Assurance Halifax*, [2005] 1 R.C.S. 47, 2005 CSC 6; *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724; *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, 2004 CSC 60; *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d'armature, section locale 771*, [2005] 3 R.C.S. 425, 2005 CSC 70; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, 2005 CSC 62; *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164; *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d'Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232; *Fortin c. Chrétien*, [2001] 2 R.C.S. 500, 2001 CSC 45; *Parizeau c. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701; *Atkinson c. Newcastle Waterworks Co.*, [1874-80] All E.R. Rep. 757; *Couch c. Steel* (1854), 3 El. & Bl. 402, 118 E.R. 1193; *Pasmore c. Oswaldtwistle Urban District Council*, [1898] A.C. 387; *Deveault c. Centre Vu Lebel & Des Roches Inc.*, C.S. Montréal, n° 500-05-003478-854, 24 mai 1985; *Ordre des optométristes du Québec c. United States Shoe Corp.*, SOQUIJ AZ-89021102; *Barreau du Québec c. Descôteaux*,

*Québec v. Meditrust Pharmacy Services Inc.*, [1994] R.J.Q. 2833.

By Abella J. (dissenting)

*James Richardson & Sons Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614; *Beaulne v. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343.

### Statutes and Regulations Cited

*Act respecting prescription drug insurance*, R.S.Q., c. A-29.01, s. 60.

*Act respecting the Barreau du Québec*, R.S.Q., c. B-1.

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, s. 8.

*Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, art. 751.

*Code of ethics of pharmacists*, R.R.Q. 1981, c. P-10, r. 5, s. 3.05.06.

*Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, s. 231.

*Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, s. 41.

*Optometry Act*, R.S.Q., c. O-7.

*Pharmacy Act*, R.S.Q., c. P-10, s. 3.

*Professional Code*, R.S.Q., c. C-26, ss. 2, 23, 26, 27, 112 to 114, 116, 122, 123, 144, 146, 147, 156, 188, 188.1 to 189, 191.

*Regulation respecting the conditions on which manufacturers and wholesalers of medications shall be recognized*, (1992) 124 G.O. II, 3264, Sch. 1, ss. 1(4), 2(5).

### Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 3rd ed. Montréal: Thémis, 2000.

Gendreau, Paul-Arthur, et autres. *L'injonction*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.

*Petit Larousse illustré*. Paris: Larousse, 2004, "on".

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

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, 4<sup>e</sup> sess., 29<sup>e</sup> lég., 6 juillet 1973, p. 2270.

Québec. Commission of Inquiry on Health and Social Welfare. *Report of the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare*, vol. VII, t. 1, *The Professions and Society*. Quebec: Government of Quebec, 1970.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Brossard, Nuss and Morissette J.J.A.), [2005] R.J.Q. 1352, [2005] Q.J. No. 4696 (QL),

SOQUIJ AZ-95021889; *Ordre des pharmaciens du Québec c. Meditrust Pharmacy Services Inc.*, [1994] R.J.Q. 2833.

Citée par la juge Abella (dissidente)

*James Richardson & Sons Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614; *Beaulne c. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343.

### Lois et règlements cités

*Charte canadienne des droits et libertés*, art. 8.

*Code de déontologie des pharmaciens*, R.R.Q. 1981, ch. P-10, r. 5, art. 3.05.06.

*Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, art. 751.

*Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26, art. 2, 23, 26, 27, 112 à 114, 116, 122, 123, 144, 146, 147, 156, 188, 188.1 à 189, 191.

*Loi d'interprétation*, L.R.Q., ch. I-16, art. 41.

*Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, art. 231.

*Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., ch. A-29.01, art. 60.

*Loi sur l'optométrie*, L.R.Q., ch. O-7.

*Loi sur la pharmacie*, L.R.Q., ch. P-10, art. 3.

*Loi sur le Barreau*, L.R.Q., ch. B-1.

*Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments*, (1992) 124 G.O. II, 4494, ann. 1, art. 1(4), 2(5).

### Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 3<sup>e</sup> éd. Montréal: Thémis, 1999.

Gendreau, Paul-Arthur, et autres. *L'injonction*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1998.

*Petit Larousse illustré*. Paris: Larousse, 2004, « on ».

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

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, 4<sup>e</sup> sess., 29<sup>e</sup> lég., 6 juillet 1973, p. 2270.

Québec. Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social. *Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VII, t. 1, *Les professions et la société*. Québec: Gouvernement du Québec, 1970.

Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec (les juges Brossard, Nuss et Morissette), [2005] R.J.Q. 1352, [2005] J.Q. n° 4696 (QL), 2005

2005 QCCA 427, reversing a decision of Déziel J., [2005] R.J.Q. 90, [2004] Q.J. No. 11246 (QL). Appeal allowed, Fish and Abella JJ. dissenting.

*Philippe Frère, Odette Jobin-Laberge and Josiane L'Heureux*, for the appellant Jocelyn Binet.

*Benoît Belleau and Pierre Arguin*, for the appellant the Attorney General of Quebec.

*Guy Du Pont, Marc-André Boutin, Mathieu Bouchard and Jean-Philippe Groleau*, for the respondents Pharmascience Inc. and Morris S. Goodman.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Charron and Rothstein JJ. delivered by

LEBEL J. —

## I. Introduction

This appeal concerns the validity of an order of injunction issued by the Quebec Superior Court. The order directed the respondent Pharmascience Inc. (“Pharmascience”), a generic drug manufacturer, to provide the appellant Binet, syndic of the Ordre des pharmaciens du Québec (“Order”), with information regarding allegations of unlawful rebates and benefits provided to pharmacy owners. In my respectful view, the appeal must be allowed. The Superior Court was correct to grant the injunction, and the appellant is entitled to the information requested pursuant to s. 122 of the *Professional Code*, R.S.Q., c. C-26 (“*Prof. C.*” or “Code”).

## II. Origin of the Case

The case at bar arose in 2003, when a scandal involving a large number of Quebec pharmacy owners received extensive coverage in the Quebec media. It was alleged that the owners had unlawfully received rebates, discounts and other financial benefits from generic drug manufacturers in exchange for orders for drugs. The case concerns an inquiry process that could lead to disciplinary

QCCA 427, qui a infirmé la décision du juge Déziel, [2005] R.J.Q. 90, [2004] J.Q. n° 11246 (QL). Pourvoi accueilli, les juges Fish et Abella sont dissidents.

*Philippe Frère, Odette Jobin-Laberge et Josiane L'Heureux*, pour l'appellant Jocelyn Binet.

*Benoît Belleau et Pierre Arguin*, pour l'appellant le procureur général du Québec.

*Guy Du Pont, Marc-André Boutin, Mathieu Bouchard et Jean-Philippe Groleau*, pour les intimés Pharmascience Inc. et Morris S. Goodman.

Le jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Bastarache, Binnie, LeBel, Deschamps, Charron et Rothstein a été rendu par

LE JUGE LEBEL —

## I. Introduction

Le présent pourvoi porte sur la validité d'une ordonnance d'injonction prononcée par la Cour supérieure du Québec. Cette ordonnance enjoignait à l'intimée Pharmascience Inc. (« Pharmascience »), un fabricant de médicaments génériques, de fournir à l'appellant Binet, syndic de l'Ordre des pharmaciens du Québec, des renseignements à propos d'allégations de paiements de rabais et d'avantages illégaux à des pharmaciens propriétaires. Avec égards pour l'opinion contraire, j'estime que l'appel doit être accueilli. En effet, la Cour supérieure a eu raison d'accorder l'injonction et l'appellant a droit aux informations demandées en vertu de l'art. 122 du *Code des professions*, L.R.Q., ch. C-26 (« *C. prof.* » ou « Code »).

## II. L'origine du dossier

La présente affaire commence en 2003. Les médias québécois font alors grand état d'un scandale qui impliquerait un grand nombre de pharmaciens propriétaires au Québec. Ceux-ci auraient reçu illégalement des rabais, ristournes et autres avantages financiers de la part de fabricants de médicaments génériques en contrepartie de leurs commandes de médicaments. Le litige est lié à un

complaints against pharmacists for having accepted such discounts. In parallel, the Régie de l'assurance maladie du Québec ("RAMQ") has instituted civil proceedings against certain manufacturers.

3 In order to better understand the stratagem that was used, according to the RAMQ, it is important to briefly review the drug insurance plan in effect in Quebec. Under the plan, registered individuals pay only part of the cost of certain prescription medications. The remainder of the sale price is covered by the RAMQ, which pays the pharmacists directly. The medications the cost of which is covered in part by the RAMQ are found on a list drawn up by the Minister (s. 60 of the *Act respecting prescription drug insurance*, R.S.Q., c. A-29.01). Each medication on the list must be provided at a "guaranteed" selling price established by the manufacturer in accordance with certain conditions.

4 According to the allegations made in the proceedings instituted by the RAMQ, the manufacturers recovered the cost of kickbacks given to pharmacy owners by inflating the guaranteed selling price of their generic drugs. The same medication could thus cost 40 percent more on average in Quebec than elsewhere in Canada. However, according to the undertaking manufacturers are required to give the RAMQ, the guaranteed selling price "must not be higher than any selling price granted by the manufacturer for the same drug under other provincial drug insurance programs" (*Regulation respecting the conditions on which manufacturers and wholesalers of medications shall be recognized*, (1992) 124 G.O. II, 3264, Sch. I, s. 1(4)). In its undertaking, the manufacturer also agrees to comply with the requirement that "no property given without consideration and no reduction given in the form of a rebate, discount or premium may be granted to a buyer" (Sch. I, s. 2(5)). The kickbacks allegedly represented between 28 and 50 percent of the cost of certain generic drugs purchased by the pharmacy owners. In other words, for every \$100 purchase of generic drugs,

processus d'enquête susceptible de conduire à des plaintes disciplinaires contre des pharmaciens pour avoir accepté de telles ristournes. En parallèle, des poursuites civiles ont été déposées par la Régie de l'assurance maladie du Québec (« RAMQ ») contre certains fabricants.

Afin de mieux saisir le stratagème qui avait été mis en place, si l'on en croit la RAMQ, il importe de s'attarder quelques instants au régime d'assurance médicaments en vigueur dans la province de Québec. Suivant ce régime, les personnes inscrites défraient seulement une partie du coût de certains médicaments qu'elles se procurent sur ordonnance. Le reliquat du prix de vente est assumé par la RAMQ qui paie directement les pharmaciens. Les médicaments dont le coût est remboursé en partie par la RAMQ sont ceux que comprend une liste dressée par le ministre (art. 60 de la *Loi sur l'assurance médicaments*, L.R.Q., ch. A-29.01). Chaque médicament inscrit sur cette liste doit être offert à un prix de vente « garanti », établi par le fabricant suivant certaines conditions.

Selon les allégations formulées dans les poursuites intentées par la RAMQ, les fabricants auraient récupéré les coûts engagés dans le versement de ristournes aux pharmaciens propriétaires en augmentant le prix de vente garanti de leurs médicaments génériques. Un même médicament pouvait donc se vendre en moyenne 40 pour 100 plus cher au Québec qu'ailleurs au Canada. Par ailleurs, l'engagement obligatoirement souscrit avec la RAMQ prévoyait que le prix de vente garanti « ne doit pas être supérieur à tout prix de vente consenti par le fabricant pour le même médicament en vertu des autres programmes provinciaux d'assurance de médicaments » (*Règlement sur les conditions de reconnaissance d'un fabricant de médicaments et d'un grossiste en médicaments*, (1992) 124 G.O. II, 4494, ann. 1, par. 1(4<sup>o</sup>)). Toujours suivant l'engagement, un fabricant « ne peut accorder à un acheteur aucun bien à titre gratuit ou réduction sous forme de rabais, de ristourne ou de prime » (ann. 1, par. 2(5<sup>o</sup>)). Les ristournes auraient représenté entre 28 et 50 pour 100 du coût de certains médicaments génériques achetés par les pharmaciens propriétaires. Dit autrement, pour chaque tranche de 100 \$ de

a pharmacy owner could receive between \$28 and \$50 in discounts and benefits in various forms.

The RAMQ therefore brought actions in damages against certain manufacturers to recover the kickbacks that had allegedly been given to the pharmacists. It alleged that it had paid for these kickbacks indirectly by reimbursing pharmacy owners for generic drugs sold at inflated prices.

The *Code of ethics of pharmacists*, R.R.Q. 1981, c. P-10, r. 5 (“*Code of ethics*”), prohibits accepting “any benefit, allowance or commission” (s. 3.05.06). Upon reviewing the RAMQ’s legal proceedings against certain manufacturers, the syndic of the Ordre des pharmaciens, Jocelyn Binet, noted that the Quebec pharmacy owners in question, who represented approximately one quarter of the Order’s six thousand (6,000) registered pharmacists, may have received approximately \$200,000,000 in rebates or other benefits between 2000 and 2003. The allegations in the RAMQ’s lawsuit referred not only to payments for training given to pharmacists’ employees and the delivery of pharmacy equipment, such as weekly pill organizers, but also to the provision of prepaid purchase cards, offers of free travel, payment of the cost of construction materials and renovation work, the leasing and purchase of vehicles, and the purchase and installation of swimming pools. The manufacturers were even alleged to have paid for houses either in part or in whole, and to have provided cash, gasoline vouchers, and interest-free loans. According to the allegations in the RAMQ’s proceedings, Pharmascience’s share of these illegal payments was in excess of \$39,000,000.

On June 11, 2003, to aid in his investigation, Syndic Binet asked Pharmascience to provide him with any documents indicating that rebates, discounts or other benefits had been granted to pharmacists. His request was based on his powers under s. 122 *Prof. C.*:

médicaments génériques achetés, un pharmacien propriétaire pouvait toucher entre 28 \$ et 50 \$ en ristournes et avantages dont la nature pouvait varier.

La RAMQ intenta donc des recours en dommages-intérêts contre certains fabricants afin de récupérer les montants qui auraient été versés aux pharmaciens sous forme de ristournes. Selon ses allégations, elle aurait payé ces ristournes indirectement en remboursant aux pharmaciens propriétaires des médicaments génériques à des prix gonflés.

De son côté, le *Code de déontologie des pharmaciens*, R.R.Q. 1981, ch. P-10, r. 5 (« *Code de déontologie* »), interdit l’acceptation de « tout avantage, ristourne ou commission » (art. 3.05.06). En conséquence, examinant les procédures judiciaires déposées par la RAMQ contre certains fabricants, le syndic de l’Ordre des pharmaciens, Jocelyn Binet, a constaté que les pharmaciens propriétaires québécois, qui représentent environ le quart des six mille (6 000) pharmaciens inscrits à l’Ordre, auraient possiblement reçu entre 2000 et 2003 environ 200 000 000 \$ sous forme de rabais ou d’avantages divers. Les allégations de la poursuite de la RAMQ mentionnent non seulement des paiements pour de la formation donnée aux employés d’un pharmacien ou la livraison d’appareils utilisés en pharmacie tels des piluliers hebdomadaires, mais aussi la fourniture de cartes d’achats prépayées, l’offre de voyages, l’acquiescement du prix de matériaux de construction et de travaux de rénovation, de location ou d’achat de voitures, d’achat et d’installation de piscines. On aurait même payé des maisons en partie ou en totalité, versé de l’argent comptant, fourni des bons d’essence ou octroyé des prêts sans intérêt. Toujours suivant les allégations formulées dans les procédures intentées par la RAMQ, la part de Pharmascience dans ces versements illégaux dépasserait 39 000 000 \$.

Pour faire progresser son enquête, le 11 juin 2003, le syndic Binet demanda à Pharmascience de lui fournir tout document indiquant que des rabais, ristournes ou autres avantages ont été accordés à des pharmaciens. Il se fondait alors sur les pouvoirs que lui confère l’art. 122 *C. prof.* :

5

6

7

122. The syndic and assistant syndics may, following an [*sic*] information to the effect that a professional is guilty of an offence contemplated in section 116 [offences against the *Professional Code*, the regulations made under it or the Act constituting the Order], inquire into the matter and require that they be provided with any information or document relating to such inquiry. . . .

8

Despite repeated requests from the syndic, Pharmascience refused to forward the documents. A few weeks later, the syndic contacted the respondent Goodman, a director of Pharmascience and a pharmacist entered on the roll of the Order, to obtain the information. Mr. Goodman, too, refused to disclose any documents whatsoever. A complaint against him was lodged with the Order's committee on discipline. In October 2003, Pharmascience and Mr. Goodman took the initiative of bringing a motion for a declaratory judgment to have the disclosure requests declared null and illegal. In a cross demand, the syndic sought a permanent injunction compelling Pharmascience to deliver the documents to him.

### III. Judicial History

A. *Superior Court*, [2005] R.J.Q. 90

9

Déziel J. found that pharmacist Goodman was subject to the syndic's power of inquiry, even though he had not been a practising pharmacist for several years. On the issue of whether Mr. Goodman had violated his *Code of ethics*, the judge deferred to the committee on discipline, which would have to rule on the complaint lodged against him.

10

In Déziel J.'s view, the use of the pronoun "*on*" in the French version of s. 122 suggests that the legislature did not intend that only professionals should be obliged to provide the syndic with information. The objective of monitoring professions adequately is another factor in favour of a large and liberal interpretation. For Déziel J., the syndic's request was valid and in compliance with the power granted by the legislature under s. 122. The syndic had sufficiently specific information to make the request. Since he saw no ambiguity in s. 122

122. Le syndic et les syndics adjoints peuvent, à la suite d'une information à l'effet qu'un professionnel a commis une infraction visée à l'article 116 [infractions au *Code des professions*, à ses règlements ou à la loi constitutive de l'Ordre], faire une enquête à ce sujet et exiger qu'on leur fournisse tout renseignement et tout document relatif à cette enquête. . . .

Malgré les demandes répétées du syndic, Pharmascience refusa de transmettre les documents. Quelques semaines plus tard, le syndic s'adressa à l'intimé Goodman, administrateur de Pharmascience et pharmacien inscrit au tableau de l'Ordre, afin d'obtenir lesdits renseignements. M. Goodman refusa lui aussi de communiquer quelque document que ce soit. Une plainte fut déposée contre lui devant le comité de discipline de l'Ordre. En octobre 2003, Pharmascience et M. Goodman prirent l'initiative d'instituer une requête en jugement déclaratoire visant à faire déclarer les demandes de communication nulles et illégales. Se portant demandeur reconventionnel, le syndic demanda une injonction permanente contraignant Pharmascience à lui livrer les documents.

### III. Historique judiciaire

A. *Cour supérieure*, [2005] R.J.Q. 90

Le juge Déziel conclut que le pharmacien Goodman était assujéti au pouvoir d'enquête du syndic, même s'il n'exerçait plus la profession de pharmacien depuis plusieurs années. Quant à la question de savoir si M. Goodman avait contrevenu à son *Code de déontologie*, le juge s'en remit à la compétence du comité de discipline qui devra trancher la plainte portée contre lui.

Le juge Déziel estima que l'utilisation du pronom « on » à l'art. 122 suggère que le législateur n'entendait pas soumettre seulement les professionnels à l'obligation de fournir des renseignements au syndic. L'objectif de la surveillance adéquate de l'exercice des professions milite également pour une interprétation large et libérale. Pour le juge Déziel, la demande formulée par le syndic était valide et conforme au pouvoir conféré par le législateur à l'art. 122. Le syndic disposait d'informations suffisamment précises pour lui permettre de demander les renseignements.

*Prof. C.*, Déziel J. did not think it necessary to refer to the values protected by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* to assess the validity of the syndic's information request. In any event, he considered that, because of the highly regulated nature of the sale of drugs, Pharmascience's expectation of privacy with regard to the documents requested by the syndic was significantly lower. Given the importance of the syndic's role in protecting the public, the alleged acts, which — if the allegations were true — were very costly to Quebec's public purse, the potential delay inherent in the disciplinary proceedings against Mr. Goodman, and the evidence demonstrating the existence of the requested documents and information, the judge concluded that the application for a permanent injunction met the criteria of art. 751 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25 (“C.C.P.”).

B. *Quebec Court of Appeal (Brossard, Nuss and Morissette J.J.A.)*, [2005] R.J.Q. 1352, 2005 QCCA 427

The Quebec Court of Appeal allowed the appeal and ordered the syndic to return the documents he had received. It granted the application for a declaratory judgment and ruled that s. 122 *Prof. C.* could not be set up against Pharmascience or against Mr. Goodman in his capacity as an officer of that corporation. Accordingly, the court quashed the injunction order against Pharmascience.

Brossard J.A., writing for a unanimous Court of Appeal, stated that the use of the word “on” in the French version of s. 122 makes the provision ambiguous and that the provision must therefore be interpreted in accordance with s. 8 of the *Charter*. The court considered the syndic's power to be specific and limited: his investigation had to target a professional and had to be based on *information* that an offence had been committed. In the court's view, this interpretation was supported by Baudouin J.A.'s conclusion in *Beaulne v. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343 (C.A.), that s. 122 *Prof. C.* did not authorize sending a questionnaire to a group of professionals for the purpose of discovering which of them had committed a specific act. According

Puisqu'il ne voyait pas d'ambiguïté dans l'art. 122 *C. prof.*, le juge Déziel ne crut pas opportun de s'en remettre aux valeurs consacrées par la *Charte canadienne des droits et libertés* pour apprécier la validité de la demande d'information du syndic. Quoi qu'il en soit, il estima qu'en raison du caractère très réglementé de la vente de médicaments, l'expectative de vie privée de Pharmascience à l'égard des documents faisant l'objet de la demande du syndic était considérablement réduite. Vu l'importance du rôle du syndic pour la protection du public, les faits allégués qui, s'ils s'avéraient, coûtaient cher au trésor public québécois, le délai potentiel inhérent au déroulement de l'instance disciplinaire contre M. Goodman et la preuve démontrant l'existence des documents et renseignements recherchés, le juge conclut que la demande d'injonction permanente répondait aux critères de l'art. 751 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25 (« *C.p.c.* »).

B. *Cour d'appel du Québec (les juges Brossard, Nuss et Morissette)*, [2005] R.J.Q. 1352, 2005 QCCA 427

La Cour d'appel du Québec accueillit le pourvoi et ordonna au syndic de rendre les documents qui lui avaient été transmis. Elle fit droit à la demande de jugement déclaratoire et statua que l'art. 122 *C. prof.* était inopposable à Pharmascience et à M. Goodman en sa qualité de dirigeant de cette dernière. En conséquence, elle annula l'ordonnance d'injonction prononcée contre Pharmascience.

Auteur des motifs d'une Cour d'appel unanime, le juge Brossard estima que l'utilisation du mot « on » à l'art. 122 rendait le texte législatif ambigu et que ce dernier devait donc être interprété en conformité avec l'art. 8 de la *Charte*. Pour la cour, le pouvoir conféré au syndic est spécifique et limité : son enquête doit viser *un* professionnel et se fonder sur *une* information selon laquelle une infraction a été commise. La cour fut d'avis que l'analyse du juge Baudouin dans l'arrêt *Beaulne c. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343 (C.A.), où il a conclu que l'art. 122 *C. prof.* ne permet pas l'envoi d'un questionnaire à un ensemble de professionnels dans le but de repérer ceux ayant posé un certain acte, appuyait cette interprétation. Selon la cour,

11

12

to the court, the rationale for applying the reasoning in *Beaulne* is even stronger when third parties are involved. Section 122 must be read in conjunction with s. 2 *Prof. C.*, which limits the scope of the syndic's powers to "professional orders and to their members".

13 Although he confirmed that the Superior Court had jurisdiction to issue the injunction, Brossard J.A. nevertheless found that the grounds on which the order was granted had not been established. For instance, according to the Court of Appeal, the fact that the syndic had not obtained the requested information had in no way affected the RAMQ's lawsuit and had accordingly had no impact on the public purse. Nor, since the injunction did not apply to Mr. Goodman, was there any relevance in the fact that the disciplinary proceedings brought against him might be lengthy. The syndic thus had not shown that he would suffer real and permanent harm if the injunction were refused. According to the court, he could have waited for the information to be provided in the course of the legal proceedings or the disciplinary process already in progress.

#### C. *Appeal to This Court*

14 This Court granted leave to appeal in the case at bar for the purpose of determining whether s. 122 *Prof. C.* imposes on third parties an obligation to disclose information required by a syndic for an inquiry and, if so, whether the syndic can obtain an injunction under the general law to compel the disclosure of documents. The issue of the respondent Goodman's ethical responsibility in his capacity as a pharmacist is not before this Court and will ultimately, as the courts below have mentioned, be decided by the committee on discipline that hears the complaint against him. Nor is the constitutionality of s. 122 *Prof. C.* in issue.

### IV. Analysis

#### A. *Issues*

15 The main issue raised by this appeal is thus whether s. 122 *Prof. C.* authorizes a syndic to

le raisonnement de l'arrêt *Beaulne* s'applique avec davantage de force à l'égard des tiers. L'article 122 doit être lu en parallèle à l'art. 2 *C. prof.* qui a pour effet de limiter l'étendue du pouvoir du syndic aux « ordres professionnels et à leurs membres ».

Bien qu'il ait confirmé la compétence de la Cour supérieure de prononcer l'ordonnance d'injonction, le juge Brossard jugea toutefois que les motifs pour lesquels elle avait été accordée n'avaient pas été établis. Entre autres, selon la Cour d'appel, le fait que le syndic n'obtienne pas les renseignements demandés n'affectait en aucune façon la poursuite intentée par la RAMQ et n'entraînait donc aucune conséquence pour le trésor public. Puisque l'injonction ne visait pas M. Goodman, il n'y avait pas non plus lieu de s'arrêter au fait que la procédure disciplinaire entreprise contre ce dernier risquait de s'étirer. Ainsi, le syndic n'aurait pas démontré qu'il subirait un préjudice réel et permanent, en cas de refus de l'injonction. D'après la cour, le syndic aurait pu attendre que les renseignements soient fournis dans le cadre des procédures judiciaires ou du processus disciplinaire déjà en cours.

#### C. *Appel devant notre Cour*

Notre Cour a autorisé le présent pourvoi afin de déterminer si l'art. 122 *C. prof.* assujettissait les tiers à l'obligation de communiquer les renseignements requis par un syndic dans le cadre de son enquête et, le cas échéant, si ce dernier pouvait obtenir une ordonnance d'injonction de droit commun visant à forcer la transmission des documents. La responsabilité déontologique de l'intimé Goodman à titre de pharmacien n'est pas portée devant notre Cour et, comme l'ont souligné les instances précédentes, relèvera ultimement du comité de discipline chargé d'entendre la plainte disciplinaire. La constitutionnalité de l'art. 122 *C. prof.* n'est pas non plus contestée.

### IV. Analyse

#### A. *Les questions en litige*

La principale question soulevée par le présent pourvoi consiste donc à déterminer si

request information from third parties and, if so, whether the circumstances of the case at bar meet the conditions for making such a request. It will then have to be determined whether, should a third party refuse, a syndic may seek an injunction pursuant to the Quebec *Code of Civil Procedure* to compel the third party to provide the requested information.

## B. *Positions of the Parties*

### 1. Syndic and Attorney General

The appellants argue that the grammatical and ordinary sense of the French version of s. 122 *Prof. C.*, which states that “[l]e syndic et les syndics adjoints peuvent . . . exiger qu’on leur fournisse tout renseignement et tout document” (the English version reads “[t]he syndic and assistant syndics may . . . require that they be provided with any information or document”), clearly demonstrates the legislature’s intention to have this provision apply to everyone, not just a defined group of individuals. Section 122 must also be interpreted in the context of the mechanisms established in the *Professional Code* to protect the public by monitoring the practice of the profession. In the appellants’ view, *Beaulne* does not support a narrow interpretation of s. 122 *Prof. C.* In that case, the syndic of the Ordre des optométristes had no prior information that an offence had been committed. In the case at bar, on the other hand, Syndic Binet had extensive reliable information suggesting that pharmacists who owned pharmacies and were customers of Pharmascience had violated their *Code of ethics*. The appellants add that the Court of Appeal erred in invoking the values protected by s. 8 of the *Charter*. They see no ambiguity in the text that would justify resorting to the *Charter* and its values. The ordinary principles of interpretation are quite sufficient to decide the case. The appellants thus argue that the Superior Court was justified in granting the injunction requested by the syndic and add that the Court of Appeal should have deferred to the trial judge’s findings of fact.

l’art. 122 *C. prof.* permet à un syndic de demander des renseignements à des tiers et, le cas échéant, si les circonstances du présent dossier remplissent les conditions qui donnent ouverture à une telle demande. Il s’agira ensuite de décider si le refus d’un tiers permet au syndic de réclamer une injonction en vertu du *Code de procédure civile* du Québec pour le contraindre à fournir les informations demandées.

## B. *Les positions des parties*

### 1. Le syndic et le procureur général

Les appellants plaident que le sens ordinaire et grammatical de l’art. 122 *C. prof.*, qui énonce que « [l]e syndic et les syndics adjoints peuvent [. . .] exiger qu’on leur fournisse tout renseignement et tout document », traduit manifestement l’intention du législateur que toute personne soit visée et non pas seulement un groupe défini d’individus. L’article 122 doit également être interprété dans le contexte des mécanismes mis en place par le *Code des professions* afin d’assurer la protection du public par la surveillance de l’exercice de la profession. Pour les appellants, l’arrêt *Beaulne* ne justifie pas une interprétation restrictive de l’art. 122 *C. prof.* En effet, dans cette affaire, le syndic de l’Ordre des optométristes ne disposait d’aucune information préalable selon laquelle une infraction avait été commise. Au contraire, en l’espèce, le syndic Binet bénéficiait de plusieurs informations fiables voulant que des pharmaciens propriétaires, clients de Pharmascience, aient contrevenu à leur *Code de déontologie*. De plus, les appellants soutiennent que la Cour d’appel a eu tort d’invoquer les valeurs consacrées par l’art. 8 de la *Charte*. Selon leurs prétentions, aucune ambiguïté du texte ne justifierait le recours à la *Charte* et aux valeurs qui y sont inscrites. Les principes d’interprétation ordinaires suffiraient amplement pour régler le sort du litige. Les appellants prétendent ainsi que la Cour supérieure était justifiée d’accorder l’injonction demandée par le syndic et ajoutent que la Cour d’appel aurait dû respecter les conclusions factuelles du premier juge.

## 2. Pharmascience

17 Pharmascience replies that s. 122 *Prof. C.* grants syndics a circumscribed and well-defined investigative role and that syndics must have personalized information before they may take action. In the case at bar, the syndic was not in a position to identify the pharmacists about whom he wanted to obtain information. He could not use s. 122 to identify members who may have violated the *Code of ethics*. That approach would amount to a fishing expedition, which is prohibited by s. 122 and the case law of this Court: *James Richardson & Sons Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614.

18 Pharmascience argues that the interpretation proposed by the appellants is overly literal in that it focuses unduly on the meaning of the French word “*on*”. A contextual interpretation of the *Professional Code* leads to the conclusion that s. 122 applies only to members of professional orders. Moreover, s. 2 *Prof. C.* makes it clear that only professional orders and their members are subject to the Code. The scheme of the legislation also confirms the specific and limited nature of the power of inquiry of syndics. For example, should a professional refuse to respond to a syndic’s order, a complaint may be lodged with the committee on discipline for hindering the syndic’s inquiry. However, the *Professional Code* does not provide for any similar penalty for third parties who refuse to comply.

19 Even if it were assumed that third parties are obliged to disclose information under s. 122, Pharmascience submits that the only sanction contemplated by the *Professional Code* is the institution of penal proceedings for contravening the Code (s. 188). In this context, the Attorney General must act as prosecutor or, at the very least, authorize a prosecution (s. 191). Pharmascience contends that, when the legislature passes legislation to establish a framework for a public authority’s powers, the public authority cannot ignore that legislative framework and rely instead on the general law.

## 2. Pharmascience

Pharmascience répond que l’art. 122 *C. prof.* confère au syndic un rôle d’enquête circonscrit et balisé et que ce dernier doit disposer d’informations personnalisées avant de pouvoir agir. En l’espèce, le syndic n’est pas en mesure de préciser l’identité des pharmaciens au sujet desquels il désire obtenir des renseignements. Le syndic ne saurait utiliser l’art. 122 afin d’identifier les membres qui auraient commis une infraction déontologique. Une telle procédure équivaldrait à une expédition de pêche, ce que prohibent l’art. 122 et la jurisprudence de notre Cour : *James Richardson & Sons Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614.

Pharmascience plaide que, trop littérale, la position des appelants insiste indûment sur le sens du mot « on ». Par contre, une interprétation contextuelle du *Code des professions* permettrait de conclure que l’art. 122 ne s’applique qu’aux membres des ordres professionnels. D’ailleurs, l’art. 2 *C. prof.* établirait clairement que seuls les ordres et leurs membres sont assujettis au Code. L’économie de la loi confirmerait également la nature spécifique et limitée du pouvoir d’enquête du syndic. Par exemple, le refus d’un professionnel de répondre à l’ordre du syndic permet le dépôt d’une plainte pour entrave à son enquête devant le comité de discipline. Le *Code des professions* ne prévoit toutefois aucune sanction similaire pour le refus d’obtempérer d’un tiers.

Même en supposant que le tiers soit assujetti à l’obligation de communiquer des renseignements prévue à l’art. 122, Pharmascience prétend que la seule sanction envisagée par le *Code des professions* demeure le dépôt d’une poursuite pénale pour une infraction à la loi (art. 188). Or, dans ce contexte, le procureur général doit agir comme poursuivant ou, à tout le moins, son autorisation est nécessaire (art. 191). Pharmascience soutient que lorsque le législateur légifère afin d’encadrer les pouvoirs d’une autorité publique, cette dernière ne peut faire abstraction de cet encadrement législatif, pour s’en remettre au droit commun.

### C. *Legislative Framework*

#### 1. Professional Code as a General Framework for the Organization and Activities of Professional Orders in Quebec

In 1973, the Quebec legislature carried out a sweeping reform of the law of professions as it stood at that time in the province. The *Professional Code* was the cornerstone of the reform. It established a set of common rules applicable to professional orders that had up to then been governed only by their constituting legislation. The reform resulted from the work of a commission of inquiry, which found it astonishing

that laws relating to professional bodies do not constitute a system but a disparate nomenclature of legislative documents which do not correspond to one another, relate to one another nor complement one another.

(*Report of the Commission of Inquiry on Health and Social Welfare*, vol. VII, t. 1, *The Professions and Society* (1970), at para. 70)

As is clear from s. 2, the Code thus became the law of general application with regard to professions in Quebec. This general scheme is complemented or varied by special legislation governing each individual profession:

2. Subject to the inconsistent provisions of a special Act, of the letters patent issued under section 27 or of an integration or amalgamation order made under section 27.2, this Code applies to all professional orders and to their members.

The Code creates two main classes of professions. On the one hand, it recognizes exclusive professions, in which the members of the relevant professional orders have the exclusive privilege to carry out certain acts: for example, only physicians may perform surgery. On the other hand, the Code also provides for professions with reserved titles, in which, although the use of certain titles, abbreviations or initials is restricted to members of the relevant orders, members are not given a monopoly over the practice of the profession (s. 27 *Prof. C.*). For example, people may offer translation

### C. *Le cadre législatif*

#### 1. Le Code des professions comme régime général encadrant l'organisation et l'activité des ordres professionnels au Québec

En 1973, le législateur québécois procède à une réforme majeure du droit professionnel alors en vigueur dans la province. Le *Code des professions* en constitue la pièce maîtresse. En effet, il établit un ensemble de règles uniformes applicables aux ordres professionnels qui, jusque-là, n'étaient régis que par leur loi constitutive. La réforme fait suite à une commission d'enquête qui s'étonnait

que les lois relatives aux organismes professionnels ne constituent pas un régime mais une nomenclature disparate de documents législatifs sans correspondance, sans relation et sans complémentarité.

(*Rapport de la Commission d'enquête sur la santé et le bien-être social*, vol. VII, t. 1, *Les professions et la société* (1970), par. 70)

Comme le précise son art. 2, le Code devient donc la loi d'application générale à l'égard de l'exercice d'une profession au Québec. Ce régime général est toutefois complété ou modifié par les lois particulières qui régissent l'exercice de chaque profession :

2. Sous réserve des dispositions inconciliables d'une loi particulière, des lettres patentes délivrées conformément à l'article 27 ou d'un décret d'intégration ou de fusion adopté conformément à l'article 27.2, le présent code s'applique à tous les ordres professionnels et à leurs membres.

Le Code crée deux grandes catégories de professions. D'une part, il reconnaît des professions d'exercice exclusif qui confèrent aux membres d'un ordre professionnel le privilège exclusif de poser certains actes : par exemple, seul le médecin pourra procéder à une intervention chirurgicale. D'autre part, le Code prévoit des professions à titre réservé, qui restreignent l'utilisation de certains titres, abréviations ou initiales aux seuls membres des ordres, sans leur accorder le monopole de l'exercice professionnel (art. 27 *C. prof.*). Par exemple, une personne peut offrir des services de traduction sans

20

21

services without being members of the Ordre des traducteurs, terminologues et interprètes agréés du Québec, but may not represent themselves to be professionals entered on the roll of that order or give third parties the impression that they are.

22 There are currently 45 professional orders in Quebec: 25 in exclusive professions and 20 in professions with reserved titles. Each exclusive profession is established by a statute (s. 26 *Prof. C.*): the *Pharmacy Act*, R.S.Q., c. P-10, is one such statute, and the *Act respecting the Barreau du Québec*, R.S.Q., c. B-1, and the *Optometry Act*, R.S.Q., c. O-7, are two other examples. Each of these statutes sets out the nature of the practice of the profession but also refers to the interrelationship between the scheme it establishes and the *Professional Code*. The *Pharmacy Act* is no exception:

3. Subject to this act, the Order and its members shall be governed by the Professional Code.

23 At the time of the 1973 reform, every exclusive professional order then in existence thus had its constituting legislation amended or, in certain cases, adapted to take into account the general law represented by the *Professional Code*. The implementation of the Code as a framework law governing the organization and practice of all professions in Quebec was the product of a long process of consultations and discussions with stakeholders. As Claude Castonguay, the minister responsible for this legislative reform, noted at that time, the new legislation [TRANSLATION] “will provide . . . the public with better protection by creating new [disciplinary] mechanisms” for professions (Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 4th Sess., 29th Leg., July 6, 1973, at p. 2270).

2. Organization of Discipline Under the Professional Code: Its Mechanisms and Stages, and the Distinction Between It and Professional Inspection

24 The *Professional Code* establishes a number of mechanisms to protect the public through the supervision of professional practice. As I recently noted

être membre de l’Ordre des traducteurs, terminologues et interprètes agréés du Québec. Elle ne doit toutefois pas se représenter comme un professionnel inscrit au tableau de l’Ordre ni donner aux tiers l’impression qu’elle l’est.

Il existe actuellement 45 ordres professionnels au Québec. Vingt-cinq professions sont d’exercice exclusif, 20 à titre réservé. Chaque profession d’exercice exclusif est créée par une loi (art. 26 *C. prof.*) : c’est le cas de la *Loi sur la pharmacie*, L.R.Q., ch. P-10, mais aussi, à titre d’exemple, de la *Loi sur le Barreau*, L.R.Q., ch. B-1, ou de la *Loi sur l’optométrie*, L.R.Q., ch. O-7. Chacune de ces lois précise la nature de l’exercice de la profession, mais rappelle l’interrelation entre le régime qu’elle institue et le *Code des professions*. La *Loi sur la pharmacie* ne fait pas exception :

3. Sous réserve des dispositions de la présente loi, l’Ordre et ses membres sont régis par le Code des professions.

Lors de la réforme de 1973, chaque ordre professionnel d’exercice exclusif alors en existence a donc aussi vu sa loi constitutive modifiée ou, dans certains cas, adaptée pour tenir compte de la loi générale que constitue le *Code des professions*. La mise en place de celui-ci comme loi cadre régissant l’organisation et l’exercice de toutes les professions au Québec représentait alors l’aboutissement d’un long processus de consultation et de discussion avec les milieux intéressés. Comme le soulignait à l’époque le ministre Claude Castonguay, responsable de cette réforme législative, la nouvelle loi « assurera [. . .] davantage la protection du public par la création des nouveaux mécanismes » de discipline professionnelle (Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 4<sup>e</sup> sess., 29<sup>e</sup> lég., 6 juillet 1973, p. 2270).

2. L’organisation de la discipline en vertu du Code des professions : ses mécanismes et ses étapes et sa distinction avec l’inspection professionnelle

Le *Code des professions* met en place divers mécanismes afin d’assurer la protection du public par la surveillance de l’exercice de la profession.

for this Court in *Finney v. Barreau du Québec*, [2004] 2 S.C.R. 17, 2004 SCC 36, to fully understand the nature of this system for supervising and monitoring professional practice, it is important to recall the distinction between professional inspection, which is preventive in nature, and the disciplinary system, which plays a curative and punitive role (para. 18).

Each order must establish a professional inspection committee, which must in particular inspect the records, books and registers kept by professionals, and the equipment they use in practising the profession in question (s. 112). The committee or one of its members may also inquire into the competence of a professional. The *Professional Code* includes a prohibition against hindering a committee's inquiry:

**114.** It is forbidden to hinder in any way a member of the committee, the person responsible for professional inspection appointed pursuant to section 90, an inspector, an investigator or an expert, in the performance of the duties conferred upon him by this Code, to mislead him by concealment or false declarations, [to] refuse to furnish him with any information or document relating to an inspection or inquiry carried out by him under this Code or to refuse to let him take copy of such a document.

On completing its inquiry, a committee may recommend to the Bureau of the order that it suspend a member's right to practise until he or she has completed a refresher course (s. 113). Where the committee has reasonable grounds to believe that a professional has committed an offence under s. 116 *Prof. C.*, that is, an offence against the Code, the order's constituting legislation or the regulations made under one of those statutes, it must inform the syndic (s. 112, para. 5).

The syndic plays a crucial role in the disciplinary system under the *Professional Code*. The syndic inquires into the conduct of a professional before a formal complaint is lodged with the committee on discipline. The syndic launches an inquiry on the basis of information that a professional is guilty of an offence contemplated in s. 116. This information may come from any of a variety of sources. As

Comme je le soulignais récemment au nom de cette Cour dans *Finney c. Barreau du Québec*, [2004] 2 R.C.S. 17, 2004 CSC 36, pour bien comprendre la nature de ce système de surveillance et de contrôle de l'exercice des professions, il importe de retenir la distinction entre l'inspection professionnelle, qui se veut préventive, et le système disciplinaire, qui remplit une fonction curative et répressive (par. 18).

Le comité d'inspection professionnelle, que chaque ordre doit établir, procède notamment à la vérification des dossiers, livres et registres tenus par les professionnels et à l'inspection des équipements utilisés dans le cadre de l'exercice d'une profession donnée (art. 112). Le comité ou un de ses membres peut aussi faire enquête sur la compétence d'un professionnel. Le *Code des professions* interdit alors d'entraver l'enquête du comité :

**114.** Il est interdit d'entraver de quelque façon que ce soit un membre du comité, la personne responsable de l'inspection professionnelle nommée conformément à l'article 90, un inspecteur, un enquêteur ou un expert, dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées par le présent code, de le tromper par des réticences ou par de fausses déclarations, de refuser de lui fournir un renseignement ou document relatif à une vérification ou à une enquête tenue en vertu du présent code ou de refuser de lui laisser prendre copie d'un tel document.

Au terme de son enquête, le comité peut recommander au Bureau de l'ordre de suspendre le droit d'exercice d'un membre jusqu'à ce qu'il se soumette à un cours de perfectionnement (art. 113). Lorsque le comité a des motifs raisonnables de croire qu'un professionnel a commis une infraction visée à l'art. 116 *C. prof.*, c'est-à-dire une infraction au Code, à la loi constitutive de l'ordre ou aux règlements pris en vertu de l'une de ces deux lois, il en informe le syndic (art. 112, al. 5).

Le syndic joue un rôle crucial dans le fonctionnement du système disciplinaire créé par le *Code des professions*. Le syndic enquête sur la conduite d'un professionnel avant qu'une plainte formelle ne soit portée contre ce dernier devant le comité de discipline. Le syndic ouvrira une enquête sur la base d'une information selon laquelle un professionnel a commis une infraction visée à

25

26

27

mentioned above, it may be provided to the syndic by the professional inspection committee. Another professional, a member of the public, or the Bureau of the order may also ask the syndic to hold an inquiry. Finally, syndics may act on their own initiative if, for example, they themselves observe situations that could give rise to disciplinary complaints; for instance, a syndic might see an advertisement made by a professional in violation of the rules relating to advertising (*Khalil v. Corporation professionnelle des opticiens d'ordonnances*, [1991] D.D.C.P. 316 (Prof. Trib.); *Delisle v. Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres*, [1991] D.D.C.P. 190 (Prof. Trib.), noted in S. Poirier, *La discipline professionnelle au Québec: principes législatifs, jurisprudentiels, et aspects pratiques* (1998), at p. 81). As in the case of an inquiry by a professional inspection committee, the legislature has imposed an obligation to co-operate with a syndic's inquiry in s. 122 *Prof. C.*, the interpretation of which is central to the instant case:

**122.** The syndic and assistant syndics may, following an [sic] information to the effect that a professional is guilty of an offence contemplated in section 116, inquire into the matter and require that they be provided with any information or document relating to such inquiry. . . .

Section 114 shall apply to every inquiry held under this section.

At the end of his or her inquiry, the syndic decides whether a complaint should be lodged with the committee on discipline (s. 123).

28

Section 116 *Prof. C.* gives each order's committee on discipline jurisdiction to sanction offences committed by professionals. These committees are quasi-judicial adjudicative bodies responsible for ruling on the merits of complaints in adversarial proceedings (s. 144). Like most bodies of this nature, they have the power to summon witnesses and to compel them to appear and answer (ss. 146 and 147). Section 156 of the Code sets out the penalties that may be imposed against a professional.

l'art. 116. Cette information pourra lui provenir de sources diverses. Comme il a été souligné précédemment, elle pourra lui être fournie par le comité d'inspection professionnelle. Un autre professionnel, une personne du public et le Bureau de l'ordre peuvent également demander au syndic de tenir une enquête. Enfin, le syndic a le droit d'agir de sa propre initiative, par exemple lorsqu'il constate lui-même une situation susceptible de fonder une plainte disciplinaire; un syndic pourrait par exemple visionner une publicité faite par un professionnel en contravention avec les règles prescrites en cette matière (*Khalil c. Corporation professionnelle des opticiens d'ordonnances*, [1991] D.D.C.P. 316 (T.P.); *Delisle c. Corporation professionnelle des arpenteurs-géomètres*, [1991] D.D.C.P. 190 (T.P.), répertoriés dans S. Poirier, *La discipline professionnelle au Québec: principes législatifs, jurisprudentiels, et aspects pratiques* (1998), p. 81). Comme il le fait pour l'enquête du comité d'inspection professionnelle, le législateur impose une obligation de collaborer à l'enquête du syndic à l'art. 122 *C. prof.* dont l'interprétation se situe au cœur du présent litige :

**122.** Le syndic et les syndics adjoints peuvent, à la suite d'une information à l'effet qu'un professionnel a commis une infraction visée à l'article 116, faire une enquête à ce sujet et exiger qu'on leur fournisse tout renseignement et tout document relatif à cette enquête. . . .

L'article 114 s'applique à toute enquête tenue en vertu du présent article.

À l'issue de son enquête, le syndic décide s'il y a lieu de porter une plainte devant le comité de discipline (art. 123).

L'article 116 *C. prof.* confère au comité de discipline de chaque ordre la compétence de sanctionner les infractions des professionnels. Le comité est l'organisme juridictionnel quasi-judiciaire chargé de décider du bien-fondé d'une plainte au cours d'une procédure contradictoire (art. 144). Comme la plupart des organismes de cette nature, le comité possède le pouvoir d'assigner et de contraindre des témoins (art. 146 et 147). L'article 156 du Code prévoit les sanctions auxquelles s'exposent les professionnels.

#### D. *Interpretation of Section 122*

In my view, a grammatical analysis of the statutory provision together with a review of the relevant contextual aspects, such as the purpose of the statute and of the provision in issue, confirms that the legislature intended to subject third parties to the syndic's power of inquiry under s. 122 *Prof. C*. This contextual analysis resolves any ambiguity flowing from s. 122 without it being necessary to refer to *Charter* principles or values. This Court has consistently held that the courts may turn to *Charter* values to interpret the meaning of a statutory provision only if an ambiguity persists following a contextual analysis (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, [2005] 1 S.C.R. 533, 2005 SCC 26; *Charlebois v. Saint John (City)*, [2005] 3 S.C.R. 563, 2005 SCC 74). In the case at bar, the Court of Appeal did not adhere to this interpretive approach when it referred to *Charter* values without trying to determine the meaning of the text in question by situating it in its context.

##### 1. Effect of a Textual Interpretation

Although the weight to be given to the ordinary meaning of words varies enormously depending on their context, in the instant case, a textual interpretation supports a comprehensive analysis based on the purpose of the Act. Most often, "ordinary meaning" refers "to the reader's first impression meaning, the understanding that spontaneously emerges when words are read in their immediate context" (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at p. 21; *Marche v. Halifax Insurance Co.*, [2005] 1 S.C.R. 47, 2005 SCC 6, at para. 59). In *Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724, at p. 735, Gonthier J. spoke of the "natural meaning which appears when the provision is simply read through".

#### D. *L'interprétation de l'art. 122*

À mon avis, l'analyse grammaticale du texte législatif, complétée par l'évaluation des aspects contextuels pertinents, comme l'objet de la loi et de la disposition en discussion, confirme l'intention du législateur d'assujettir les tiers au pouvoir d'enquête du syndic prévu à l'art. 122 *C. prof.* Cette analyse contextuelle permet de résoudre toute ambiguïté émanant de l'art. 122 sans qu'il soit nécessaire de recourir ici aux principes ou aux valeurs consacrées par la *Charte*. En effet, selon la jurisprudence constante de notre Cour, il est bien établi que les tribunaux ne doivent se tourner vers les valeurs inscrites dans la *Charte* pour interpréter le sens d'une disposition législative que si une ambiguïté persiste au terme de l'application de la méthode contextuelle (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 533, 2005 CSC 26; *Charlebois c. Saint John (Ville)*, [2005] 3 R.C.S. 563, 2005 CSC 74). En l'espèce, la Cour d'appel n'a pas respecté cette méthode d'interprétation, lorsqu'elle a recouru aux valeurs consacrées par la *Charte*, sans chercher à dégager le sens du texte en cause en le replaçant dans son contexte.

##### 1. L'effet du recours à l'interprétation textuelle

Bien que le poids à accorder au sens ordinaire des mots varie énormément suivant le contexte de leur emploi, dans la présente affaire, l'interprétation textuelle appuie l'analyse globale fondée sur l'objet de la loi. Le sens ordinaire réfère la plupart du temps [TRADUCTION] « à la première impression du lecteur, c'est-à-dire au sens qui lui vient spontanément lorsqu'il lit les termes dans leur contexte immédiat » (R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4<sup>e</sup> éd. 2002), p. 21, citée dans *Marche c. Cie d'Assurance Halifax*, [2005] 1 R.C.S. 47, 2005 CSC 6, par. 59). Dans *Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, p. 735, le juge Gonthier parlait du « sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition ».

31

The ordinary and grammatical sense of the French version of s. 122, which provides that “[l]e syndic et les syndics adjoints peuvent . . . exiger qu’on leur fournisse tout renseignement et tout document” favours the argument that the obligation to co-operate applies to everyone, not just to a defined and limited group of individuals, such as professionals belonging to a given order. Moreover, this is the meaning usually given to the French indefinite pronoun “*on*”, which is defined as follows:

[TRANSLATION] *on* Indef. pron. (lat. *homo*, man). [Always subject.] **1.** Designates an indeterminate person, group of persons; someone, people.

(*Petit Larousse illustré* (2004), at p. 715; trial judgment, at paras. 82-83)

If there were any concern that the significance given to this common meaning might give disproportionate weight to the French version, contrary to the principles of interpretation of bilingual statutes, it should be noted that the ordinary sense of the English version of s. 122, which provides that “[t]he syndic and assistant syndics may . . . require that they be provided with any information or document”, is equally supportive of the appellants’ position. In my view, the primary meaning of s. 122 leans more toward an interpretation according to which the obligation applies to third parties. As this Court recently noted, when the legislature intends to limit the scope of a statutory provision, it usually says so clearly: *Glykis v. Hydro-Québec*, [2004] 3 S.C.R. 285, 2004 SCC 60, at para. 13; *Merk v. International Association of Bridge, Structural, Ornamental and Reinforcing Iron Workers, Local 771*, [2005] 3 S.C.R. 425, 2005 SCC 70, at para. 3. The legislature could have drafted s. 122 so as to restrict the obligation to provide information to the professional under investigation. It did not do so.

32

Nevertheless, it has to be admitted that textual interpretation has its limits. Before this Court, the parties submitted numerous definitions of the French word “*on*” taken from dictionaries, grammar books and other encyclopedic sources, and countless examples drawn from statutes in which the legislature used similar or different wordings

Le sens commun et grammatical de l’art. 122, qui prévoit que « [l]e syndic et les syndics adjoints peuvent [. . .] exiger qu’on leur fournisse tout renseignement et tout document » favorise davantage la thèse suivant laquelle toute personne est soumise à l’obligation de coopération et non seulement un groupe défini et restreint d’individus tels les professionnels d’un ordre donné. C’est d’ailleurs là le sens habituellement donné au terme « *on* », pronom indéfini :

*on* pron. indéf. (lat. *homo*, homme). [Toujours sujet.] **1.** Désigne une personne, un groupe de personnes indéterminées; quelqu’un, des gens.

(*Petit Larousse illustré* (2004), p. 715; jugement de première instance, par. 82-83)

Si l’on redoute que l’importance accordée à ce sens commun puisse attribuer un poids démesuré à la version française, contrairement aux principes d’interprétation des lois bilingues, on constate que le sens ordinaire de la version anglaise de l’art. 122 qui dispose que « [t]he syndic and assistant syndics may [. . .] require that they be provided with any information or document » appuie tout autant la position des appelants. À mon avis, le sens premier de l’art. 122 penche davantage vers l’interprétation qui reconnaît l’assujettissement des tiers. Comme le rappelait récemment notre Cour, lorsqu’il entend limiter le champ d’application d’un article de loi, le législateur s’exprime habituellement de façon claire : *Glykis c. Hydro-Québec*, [2004] 3 R.C.S. 285, 2004 CSC 60, par. 13; *Merk c. Association internationale des travailleurs en ponts, en fer structural, ornemental et d’armature, section locale 771*, [2005] 3 R.C.S. 425, 2005 CSC 70, par. 3. Le législateur aurait pu rédiger l’art. 122 de façon à restreindre l’obligation de fournir des renseignements au professionnel visé par l’enquête. Il ne l’a pas fait.

Il faut toutefois admettre que l’interprétation textuelle connaît des limites. Devant notre Cour, les parties ont présenté de nombreuses définitions du terme « *on* » tirées de dictionnaires, grammaires ou autres sources encyclopédiques et d’innombrables exemples de lois dans lesquelles le législateur utilisait une formulation similaire ou différente

to indicate the inclusion of all persons or of a specific group of individuals. That is why this Court now considers it important, even when a provision seems clear and conclusive, to nevertheless review the overall context of the provision: *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 S.C.R. 141, 2005 SCC 62, at para. 10.

2. Contextual Interpretation: Structure of the Act and Judicial Policy

As I noted above, the *Professional Code* is the statutory solution chosen by the Quebec legislature to protect the public by means of an appropriate framework for all professionals. Section 2 states this general principle by asserting that the “Code applies to all professional orders and to their members”. Still, this provision cannot be transformed into a rule limiting the effect of statutes governing professionals to members of orders subject to the *Professional Code*. That is one of the errors the Court of Appeal committed in agreeing with one of Pharmascience’s arguments and consequently concluding that s. 2 establishes the scope of application of the *Professional Code* and limits it to members of professional orders (para. 49). In the Court of Appeal’s view, the presence of this section confirms that s. 122 does not apply to third parties.

That conclusion fails to take sufficient account of the public protection objective of the *Professional Code*, which cannot be attained unless certain provisions of the *Professional Code* apply to or affect third parties. For example, ss. 188.1 to 189 prohibit the unlawful practice of a profession by non-member third parties. And s. 188 provides for the imposition of a fine on *every person* who commits an offence. As its wording indicates, s. 2 is intended to establish the general nature of the Code, its status as a framework law for the practice of professions in Quebec, and the precedence of a professional order’s special statute in the event of inconsistency. This is confirmed by the context in which the Code was enacted, which I discussed above. Section 2 does not provide that the Code applies *only to* members of professional orders;

pour signifier l’assujettissement de toute personne ou d’un groupe spécifique d’individus. C’est pourquoi notre Cour considère désormais que, même en présence d’un texte en apparence clair et concluant, il importe néanmoins d’examiner le contexte global dans lequel s’inscrit la disposition sous étude : *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, [2005] 3 R.C.S. 141, 2005 CSC 62, par. 10.

2. L’interprétation contextuelle : la structure de la loi et la politique judiciaire

Comme je l’ai souligné précédemment, le *Code des professions* représente la solution législative choisie par le législateur québécois afin de protéger le public par un encadrement approprié de tous les professionnels. L’article 2 énonce ce principe général lorsqu’il affirme que le « code s’applique à tous les ordres professionnels et à leurs membres ». On ne saurait toutefois transformer cette disposition en une règle qui limite l’effet des lois professionnelles aux seuls membres des ordres régis par le *Code des professions*. C’est l’une des erreurs commises par la Cour d’appel, lorsqu’elle a accepté l’un des moyens de Pharmascience et a conclu, en conséquence, que l’art. 2 établissait le champ d’application du *Code des professions* et le limitait aux seuls membres des ordres professionnels (par. 49). Pour la Cour d’appel, la présence de cet article confirmait le non-assujettissement des tiers à l’art. 122.

Cette conclusion ne tient pas suffisamment compte de l’objectif de protection du public poursuivi par le *Code des professions*. La réalisation de cet objectif implique nécessairement que les tiers soient visés ou touchés par certaines dispositions du *Code des professions*. Par exemple, les art. 188.1 à 189 prohibent l’exercice illégal de la profession par des tiers non-membres. L’article 188 prévoit quant à lui l’imposition d’amendes à *toute personne* commettant une infraction. Comme son libellé l’indique, l’art. 2 vise à établir le caractère général du Code, son statut de loi cadre pour l’exercice des professions au Québec et la préséance des lois particulières à chaque ordre professionnel en cas d’incompatibilité. Le contexte dans lequel fut adopté le Code, que j’ai rappelé précédemment, confirme ce constat. L’article 2 ne prévoit pas que le Code ne s’applique

33

34

rather, it confirms that the Code applies to *all* members of *every* professional order and establishes common rules governing operations and action in this area. This interpretation was accepted by the Quebec Court of Appeal in a recent decision: *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec v. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164, at paras. 18-19.

35 According to the principles of interpretation, in the event of ambiguity, the interpretation most favourable to the purpose of the statute must prevail. Professor P.-A. Côté sums up this rule as follows:

Undoubtedly the aim of an enactment is relevant in selecting the most suitable of a number of possible meanings, where the written expression is ambiguous.

(*The Interpretation of Legislation in Canada* (3rd ed., 2000), at p. 392; see also Sullivan, at pp. 219-21.)

This principle is consistent with the *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, s. 41 of which states that a “provision of an Act is deemed to be enacted for the recognition of rights, the imposition of obligations or the furtherance of the exercise of rights, or for the remedying of some injustice or the securing of some benefit”. That section’s second paragraph adds that a “statute shall receive such fair, large and liberal construction as will ensure the attainment of its object and the carrying out of its provisions, according to their true intent, meaning and spirit”. Section 122 must therefore be interpreted from the perspective of the protection of the public, which is recognized in s. 23 as the main objective of the *Professional Code*: “The principal function of each order shall be to ensure the protection of the public.”

- (a) *Importance of the Function of Professional Orders, Their Role in Protecting the Public Interest, and a Review of the Case Law*

36 This Court has on many occasions noted the crucial role that professional orders play in protecting

*qu’aux* membres des ordres professionnels, mais vient plutôt confirmer que le Code s’applique à *tous* les membres de *tout* ordre professionnel, en établissant des règles de fonctionnement et des moyens d’action homogènes dans ce domaine. Cette interprétation fut d’ailleurs acceptée par la Cour d’appel du Québec dans un arrêt récent : *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, [2004] R.J.Q. 1164, par. 18-19.

Les principes d’interprétation suggèrent qu’en cas d’ambiguïté, l’interprétation la plus favorable à l’objet de la loi doit primer. Le professeur P.-A. Côté résume ainsi cette règle :

Il est en effet incontestable qu’on peut, lorsque la formule soulève une difficulté d’interprétation, lorsqu’elle n’est pas claire, se référer à la finalité de la loi ou de la disposition examinée pour choisir celui des sens possibles qui est le plus propre à réaliser cette finalité.

(*Interprétation des lois* (3<sup>e</sup> éd. 1999), p. 496; voir également Sullivan, p. 219-221.)

Ce principe est conforme à la *Loi d’interprétation*, L.R.Q., ch. I-16, qui, à son art. 41, énonce qu’une « disposition d’une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d’imposer des obligations ou de favoriser l’exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage ». Le deuxième alinéa du même article dispose aussi qu’une « loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l’accomplissement de son objet et l’exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin ». L’article 122 doit donc être interprété dans l’optique de la protection du public, reconnue à l’art. 23 comme l’objectif principal du *Code des professions* : « Chaque ordre a pour principale fonction d’assurer la protection du public. »

- a) *Importance de la fonction des ordres professionnels, leur rôle dans la protection de l’intérêt public, rappel de la jurisprudence*

Notre Cour a d’ailleurs rappelé à maintes occasions le rôle crucial des ordres professionnels pour

the public interest. As McLachlin J. stated in *Rocket v. Royal College of Dental Surgeons of Ontario*, [1990] 2 S.C.R. 232, “[i]t is difficult to overstate the importance in our society of the proper regulation of our learned professions” (p. 249). The importance of monitoring competence and supervising the conduct of professionals stems from the extent to which the public places trust in them. Also, it should not be forgotten that in the client-professional relationship, the client is often in a vulnerable position. The Court has already had occasion to address this point in respect of litigants who entrust their rights to lawyers (*Fortin v. Chrétien*, [2001] 2 S.C.R. 500, 2001 SCC 45, at para. 17). The general public’s lack of knowledge of the pharmaceutical field and high level of dependence on the advice of competent professionals means that pharmacists are another profession in which the public places great trust. I have no hesitation in applying the comments I wrote for this Court in *Finney*, at para. 16, generally to the health field to emphasize the importance of the obligations imposed by the state on the professional orders that are responsible for overseeing the competence and honesty of their members:

The primary objective of those orders is not to provide services to their members or represent their collective interests. They are created to protect the public, as s. 23 of the *Professional Code* makes clear. . . .

The privilege of professional self-regulation therefore places the individuals responsible for enforcing professional discipline under an onerous obligation. The delegation of powers by the state comes with the responsibility for providing adequate protection for the public. *Finney* confirms the importance of properly discharging this obligation and the seriousness of the consequences of failing to do so.

- (b) *Need for a Flexible Interpretation of Their Supervisory Powers to Enable Them to Discharge Their Duties*

In this context, it should be expected that individuals with not only the power, but also the duty, to

la protection de l’intérêt public. Comme l’affirmait la juge McLachlin dans *Rocket c. Collège royal des chirurgiens dentistes d’Ontario*, [1990] 2 R.C.S. 232, « [i] est difficile d’exagérer l’importance dans notre société de la juste réglementation de nos professions » (p. 249). L’importance de contrôler la compétence et de surveiller la conduite des professionnels s’explique par le niveau de confiance que leur accorde le public. Il ne faut pas non plus oublier l’état de vulnérabilité dans lequel s’inscrit souvent la relation qu’un client établit avec un professionnel. Notre Cour a déjà eu l’occasion de le rappeler dans le cas des justiciables qui confient leurs droits aux avocats (*Fortin c. Chrétien*, [2001] 2 R.C.S. 500, 2001 CSC 45, par. 17). Le peu de connaissances de la population en général dans le domaine pharmaceutique et le niveau de dépendance élevé envers les conseils de professionnels compétents fait en sorte que les pharmaciens sont, eux aussi, hautement dépositaires de la confiance du public. Je n’ai aucune hésitation à appliquer généralement au domaine de la santé les commentaires que j’ai rédigés au nom de notre Cour dans *Finney*, par. 16, pour souligner l’importance des obligations imposées par l’État aux ordres professionnels chargés de veiller sur la compétence et l’honnêteté de leurs membres :

Le premier objectif de ces ordres n’est pas de fournir des services à leurs membres ou de défendre leurs intérêts collectifs. Ils sont formés dans le but de protéger le public, comme le veut l’art. 23 du *Code des professions*. . . .

Le privilège d’autoréglementation d’une profession soumet donc les personnes chargées de la mise en œuvre de la discipline professionnelle à une obligation onéreuse. La délégation des pouvoirs de l’État s’accompagne de la charge de s’assurer de la protection adéquate du public. L’arrêt *Finney* confirme l’importance de la bonne exécution de cette obligation et la gravité des conséquences de sa violation.

- b) *Nécessité d’une interprétation souple de leurs pouvoirs de surveillance pour l’exécution de leurs fonctions*

Dans ce contexte, on doit s’attendre à ce que les personnes dotées non seulement du pouvoir mais

inquire into a professional's conduct will have sufficiently effective means at their disposal to gather all information relevant to determining whether a complaint should be lodged. As we have seen, the *Professional Code* confers the responsibility for conducting an inquiry and deciding whether to lodge a complaint with the committee on discipline on an independent official, the syndic. In *Parizeau v. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701 (Sup. Ct.), at p. 1708, Dalphond J., as he then was, gave a clear description of the essential role delegated by the legislature to the syndic:

[TRANSLATION] The keystone of the monitoring of the profession is the syndic, who plays a dual role: that of an investigator with significant powers (s. 122 of the Code) and that of an informant or complainant before the committee on discipline (s. 128 of the Code).

38

The importance of this “dual role” must necessarily guide the interpretation of s. 122. The lodging of a complaint with the committee on discipline is a possible outcome of the syndic's inquiry. For the professional concerned, the mere fact that a complaint has been lodged can sometimes have a serious impact on his or her reputation and ability to practise. In order to conduct an effective investigation while bearing in mind and upholding the rights of everyone with an interest in the outcome, the syndic must be able to require relevant documents and information from anyone, not just from professionals as the Court of Appeal concluded. Obtaining information in the possession of third parties appears often to be essential to the effective conduct of a syndic's inquiry. Although only the professional accused of a violation of the *Code of ethics* might eventually be summoned before the committee on discipline, situations likely to give rise to disciplinary complaints will often involve third parties in one way or another.

39

The offence for which certain pharmacists are being investigated in the case at bar, that is, “receiv[ing] . . . [a] benefit, allowance or commission” (s. 3.05.06 of the *Code of ethics*), is no exception. The benefit is received from another person. Logically, an inquiry into the commission of an offence would therefore have to extend to third

aussi du devoir d'enquêter sur la conduite d'un professionnel disposent de moyens suffisamment efficaces pour leur permettre de recueillir toutes les informations pertinentes afin de déterminer si une plainte doit être portée. Comme on l'a vu, le *Code des professions* attribue à un fonctionnaire indépendant, le syndic, la charge d'enquêter et de se prononcer sur la nécessité de déposer une plainte devant le comité de discipline. Le juge Dalphond, alors à la Cour supérieure, décrivait clairement le rôle capital dévolu par le législateur à cet acteur dans *Parizeau c. Barreau du Québec*, [1997] R.J.Q. 1701, p. 1708 :

La clé de voûte au niveau du contrôle de la profession est le syndic, qui joue un double rôle : celui d'enquêteur doté de pouvoirs importants (art. 122 du code) et celui de dénonciateur ou plaignant devant le comité de discipline (art. 128 du code).

L'importance de ce « double rôle » doit nécessairement guider l'interprétation de l'art. 122. Le dépôt d'une plainte devant le comité de discipline peut constituer l'aboutissement de l'enquête du syndic. Pour le professionnel en cause, ce seul dépôt entraîne parfois des conséquences graves pour sa réputation et pour l'exercice de ses activités professionnelles. Pour agir avec efficacité, mais dans le souci et le respect des droits de tous les intéressés durant son enquête, le syndic doit être en mesure d'exiger les documents et renseignements pertinents de toute personne et non seulement d'un professionnel, comme le conclut la Cour d'appel. L'obtention de renseignements en possession de tiers paraît souvent essentielle à la conduite efficace de l'enquête du syndic. Bien que seul le professionnel accusé d'une infraction déontologique puisse éventuellement être cité devant le comité de discipline les situations susceptibles de provoquer des plaintes disciplinaires impliqueront fréquemment une tierce partie, d'une manière ou d'une autre.

L'infraction pour laquelle certains pharmaciens font l'objet d'une enquête en l'espèce, i.e. « recevoir [. . . un] avantage, ristourne ou commission » (art. 3.05.06 du *Code de déontologie*), ne fait pas exception. L'avantage est reçu d'une autre personne. Un processus d'enquête concernant la commission d'une infraction devrait donc logiquement

parties. Other examples can be used to illustrate this. For instance, a syndic might need to obtain information from a nurse or orderly who witnessed certain events in order to determine whether a sexual harassment complaint should be lodged against a doctor. Also, a syndic's investigation might require access to information held by a bank or an accountant on a lawyer's improper use of a trust account.

(c) *Problems With Pharmascience's Interpretation*

Pharmascience submits that a broad interpretation of s. 122 and of the syndic's powers of investigation would make certain functions of the committee on discipline pointless. Its reasoning can be summed up as follows. Under ss. 146 and 147 *Prof. C.*, a committee on discipline can summon witnesses and compel them to appear and testify. It can also require the production of documents. According to Pharmascience, if the syndic is recognized as having the power to require documents from third persons in the course of an inquiry, [TRANSLATION] "the investigative role of the committee on discipline would duplicate the functions of a syndic".

In my view, this argument disregards the position of members of a professional order in the context of the application of s. 122 and in the course of a disciplinary proceeding, from the opening of the file by the syndic to the decision by the committee on discipline. These are a series of actions that the syndic and the committee on discipline may perform in discharging their duties relating to professionals. First, the syndic exercises powers of investigation in order to determine whether there is a basis for a complaint. If a complaint is lodged, the committee on discipline then holds hearings to consider the merits of the complaint. At each stage, an inquiry takes place, but within a different legal framework and for a different purpose.

From the standpoint of the fairness of the entire disciplinary proceeding and the protection of the rights and reputations of all concerned, it is

prévoir l'assujettissement des tiers. D'autres exemples illustrent cette nécessité. Un syndic pourrait avoir besoin d'obtenir des renseignements d'une infirmière ou d'un préposé, témoins de certains événements, afin de déterminer si une plainte pour harcèlement sexuel doit être portée contre un médecin. L'enquête d'un syndic pourrait exiger l'accès à des renseignements détenus par une banque ou un comptable sur l'utilisation dérogatoire d'un compte en fidéicommissé par un avocat.

c) *Les inconvénients de l'interprétation de Pharmascience*

Pharmascience prétend qu'une interprétation large de l'art. 122 et des pouvoirs d'enquête du syndic rendrait inutiles certaines des fonctions du comité de discipline. Son raisonnement se résume en quelques propositions. En vertu des art. 146 et 147 *C. prof.*, le comité de discipline peut assigner et contraindre des témoins. Il a le droit également d'exiger la production de documents. Selon Pharmascience, si l'on reconnaît au syndic le pouvoir d'exiger d'un tiers des documents lors de l'enquête, « le rôle inquisitoire du comité de discipline ferait double emploi avec les fonctions d'un syndic ».

À mon avis, cet argument ne tient pas compte de la situation des membres d'un ordre professionnel dans le contexte de l'application de l'art. 122 et dans le déroulement d'une procédure disciplinaire depuis l'ouverture d'un dossier par le syndic jusqu'à la décision du comité de discipline. À l'égard des professionnels, l'exercice des fonctions du syndic et du comité de discipline peut entraîner des interventions successives. Le syndic exerce d'abord des pouvoirs d'enquête pour déterminer s'il y a matière à plainte. En cas de dépôt d'une plainte, le comité de discipline tient ensuite des audiences au cours desquelles il examine le bien-fondé de la plainte. À chaque étape, une enquête a lieu, mais dans un cadre juridique différent et pour des fins distinctes.

Sur le plan de l'équité de l'ensemble de la procédure disciplinaire ainsi que de la protection des droits et de la réputation de tous les intéressés, on

40

41

42

difficult to see any advantage in Pharmascience's position that it should be possible to obtain documents or information from third parties only after a disciplinary complaint has been lodged with the committee on discipline. It seems far preferable, especially for the professional in question, to allow the syndic conducting the inquiry to have access to all the necessary information before an adversarial proceeding is set in motion before an administrative tribunal. In this regard, the fact that the committee on discipline has powers of investigation does not in any way indicate that the means available to a syndic in conducting his or her own inquiry must be interpreted narrowly. These two authorities play different, but complementary, roles: the quality of the evidence presented to the committee on discipline is largely dependent on the effectiveness of the syndic's inquiry. In this sense, the interpretation advocated by Pharmascience would encourage the lodging of hasty and even groundless complaints with the committee on discipline. It is in everyone's interest to ensure that a syndic who files a disciplinary complaint has detailed knowledge of the accusations against the professional and that the evidence at the syndic's disposal is complete. What is more, the requirements of procedural fairness set out in the statute include the obligation to disclose this evidence to the professional.

### 3. Conditions for Exercising the Power Under Section 122

43 The words used in s. 122 *Prof. C.* circumscribe the syndic's power: the syndic may require the disclosure of information or documents only "following an [*sic*] information to the effect that a professional is guilty of an offence". These words require sufficient cause for making the request and do not permit "fishing expeditions".

44 The Code does not specify the nature or the source of the information that may justify holding an inquiry. As a general rule, a member of the public will contact a professional order to complain about a professional. In making the receipt of "information" a precondition, however, the legislature contemplated the possibility of the likely commission of an offence being brought to a syndic's attention

comprend difficilement les avantages que présenterait la position défendue par Pharmascience selon laquelle l'obtention de documents ou d'informations de tiers ne deviendrait possible qu'après le dépôt d'une plainte disciplinaire devant le comité de discipline. Il semble de loin préférable, spécialement pour le professionnel en cause, de permettre au syndic qui effectue l'enquête d'accéder à l'ensemble des renseignements nécessaires avant qu'un processus contradictoire devant un tribunal administratif soit enclenché. À cet égard, le fait que le comité de discipline soit doté de pouvoirs d'instruction ne signifie aucunement qu'il faille interpréter restrictivement les moyens dont dispose le syndic dans la conduite de son enquête. Ces deux instances jouent des rôles différents et complémentaires : en effet, la qualité de la preuve présentée devant le comité de discipline est grandement tributaire de l'efficacité de l'enquête du syndic. En ce sens, l'interprétation que préconise Pharmascience favorisait le dépôt de plaintes hâtives et même inutiles devant le comité de discipline. Il est dans l'intérêt de tous de s'assurer qu'un syndic qui dépose une plainte disciplinaire connaisse en détail les reproches adressés au professionnel et dispose d'une preuve complète. Les exigences d'équité procédurale contenues dans la loi prévoient d'ailleurs l'obligation de communiquer cette preuve au professionnel.

### 3. Conditions d'exercice du pouvoir de l'art. 122

Les termes utilisés à l'art. 122 *C. prof.* balisent le pouvoir du syndic : ce dernier ne pourra exiger la transmission de renseignements ou documents qu'« à la suite d'une information à l'effet qu'un professionnel a commis une infraction ». Ils exigent une cause suffisante pour la demande et ne permettent pas les « expéditions de pêche ».

Le Code ne précise pas la teneur ou la source de l'information susceptible de justifier la tenue d'une enquête. Règle générale, un membre du public contactera un ordre professionnel afin de se plaindre au sujet d'un professionnel. En établissant comme condition préalable l'obtention d'une « information », le législateur envisageait toutefois que la commission probable d'une infraction

by other means. It would have been surprising if this were not the case, given the fact that the syndic may act on his or her own initiative. Thus, there is nothing to prevent a syndic from personally taking cognizance, by reading newspapers or court pleadings, for example, of information that might give rise to an inquiry.

The information upon which a syndic relies must raise a suspicion that an offence has been committed. However, at this stage, the syndic need not be in a position to identify exactly which professionals are under suspicion. The individualized process provided for in the *Professional Code* is the lodging of a disciplinary complaint with the committee on discipline. The syndic's inquiry precedes this process and is aimed at determining whether a complaint should be lodged. Pharmascience contends that the syndic's inquiry in the case at bar is, because of its scope, similar to a commission of inquiry. Pharmascience submits that the professional inspection committee is responsible for monitoring the practice of the profession, while each order's Bureau is responsible for general oversight of compliance with legal, regulatory, and ethical standards. Pharmascience relies on *Beaulne*, a decision of the Quebec Court of Appeal, in support of the argument that the actions of Syndic Binet are incompatible with the role conferred on him by the Code. The Court of Appeal erred in finding that *Beaulne* applies to the instant case.

The legal situations and facts in the two cases can be clearly distinguished. In *Beaulne*, the syndic of the Ordre des optométristes, relying on s. 122, had indiscriminately sent a questionnaire to all members of that order to find out whether they were associated with dispensing opticians. The optometrists had to respond to the questionnaire or face penalties. The Court of Appeal found that the syndic had exceeded his powers in sending out this questionnaire, noting that it was not an offence for an optometrist to be associated with an optician:

[TRANSLATION] These proceedings relate to a dispute within the optometry profession regarding two

puisse être portée à la connaissance d'un syndic par d'autres moyens. La solution contraire aurait étonné en raison du rôle conféré au syndic, qui peut agir de sa propre initiative. Rien ne s'oppose donc à ce qu'un syndic prenne connaissance par lui-même, par exemple à la lecture de journaux ou d'actes de procédure judiciaire, des informations susceptibles de donner ouverture à une enquête.

L'information sur laquelle se fonde un syndic doit laisser soupçonner la commission d'une infraction. À ce stade, il n'est toutefois pas nécessaire que le syndic soit en mesure d'identifier précisément les professionnels soupçonnés. Le processus individualisé prévu par le *Code des professions* est l'institution d'une plainte disciplinaire devant le comité de discipline. L'enquête du syndic se situe en amont et vise à déterminer si une plainte doit être déposée. Pharmascience prétend que l'enquête du syndic en l'espèce ressemble à une commission d'enquête en raison de son ampleur. Or, soutient-elle, le comité d'inspection professionnelle a pour mission de surveiller l'exercice de la profession et le Bureau de chaque ordre a pour mission de veiller de façon générale au respect des normes légales, réglementaires et déontologiques. Pharmascience s'appuie sur un arrêt de la Cour d'appel du Québec, *Beaulne*, afin de défendre la thèse suivant laquelle les actions du syndic Binet débordent le rôle que lui confère le Code. La Cour d'appel a considéré à tort que cet arrêt s'appliquait au présent dossier.

En effet, la situation juridique et les faits examinés dans les deux affaires se distinguent nettement. Dans l'arrêt *Beaulne*, le syndic de l'Ordre des optométristes, se fondant sur l'art. 122, avait fait parvenir indistinctement à tous les membres de l'Ordre un questionnaire afin de vérifier leur association avec un opticien d'ordonnances. Les optométristes devaient y répondre sous peine de sanctions. Déclarant que l'envoi de ce questionnaire outrepassait les pouvoirs du syndic, la Cour d'appel soulignait que le fait pour un optométriste de s'associer avec un opticien ne constituait pas une infraction :

Ce débat judiciaire s'inscrit dans un différend qui oppose, au sein de la profession d'optométrie, deux

competing conceptions of the practice of the profession. There are those who feel that optometrists should remain independent, while others think, on the contrary, that it could be in an optometrist's interest to practise his or her profession jointly or in close collaboration with a dispensing optician. [p. 2344]

It was in this context that the Court of Appeal in *Beaulne* noted that the syndic's power of inquiry was not unlimited and that his actions in that case fell instead within the jurisdiction of the professional inspection committee responsible for monitoring the practice of the profession. On this point, the Court of Appeal wrote the following:

[TRANSLATION] Section 122 of the *Professional Code*, *supra*, allows syndics to conduct inquiries only in specific circumstances and under certain conditions. The power the statute confers on them is not general and discretionary but, on the contrary, specific and limited. There must be information that a professional has committed an offence. In the case at bar, the syndic, through this questionnaire, is thus investigating all optometrists, without any prior information. Furthermore, nothing in the statute or the regulations prohibits optometrists from practising optometry in the same establishment or jointly with a dispensing optician. I am therefore of the view that the syndic did not have the power to conduct an inquiry as general as this while, in addition, ordering recipients to respond on pain of disciplinary penalties. I cannot (since this is a disciplinary matter in which the fundamental rights of a possible offender must therefore be upheld) accept the argument that the legislature, despite the specific guidance regarding the syndic's mandate set out in section 122, also intended to give syndics unlimited powers to conduct inquiries on their own initiative, without any information, simply because their role generally consists in monitoring the practice of the profession and defending the public interest. [Emphasis added; p. 2346.]

47

In *Beaulne*, the syndic thus had no information on which to base a rational suspicion that an offence had been committed. The decision tells us nothing that is not already clear from s. 122, but merely confirms that prior information is necessary in order to initiate an inquiry. As for Syndic Binet, he had reliable information from a government authority and from legal proceedings. But there are two particular features of the case at bar that may have led the Court of Appeal to find that it could

conceptions de la pratique de cette profession. D'un côté, d'aucuns estiment que l'optométriste doit rester autonome et indépendant; d'un autre côté, certains pensent au contraire que l'optométriste peut avoir intérêt à pratiquer sa profession conjointement ou en relation étroite avec un opticien d'ordonnances. [p. 2344]

C'est dans cette optique que la Cour d'appel, dans *Beaulne*, rappelait que le pouvoir d'enquête du syndic n'est pas illimité et que son intervention, dans cette affaire, aurait relevé plutôt de la compétence du comité d'inspection professionnelle chargé de la surveillance de l'exercice de la profession. La Cour d'appel mentionnait à ce propos :

Or, l'article 122 du *Code des professions* précité ne permet au syndic de faire enquête que dans des circonstances et à des conditions spécifiques. La loi ne lui confère pas un pouvoir général et discrétionnaire mais, au contraire, un pouvoir spécifique et limité. Il faut, en effet, qu'il existe une information à l'effet qu'un professionnel a commis une infraction. Dans l'espèce qui nous occupe, le syndic, par le biais de ce questionnaire, se trouve donc à faire enquête sur tous les optométristes et sans aucune information préalable. Qui plus est, rien dans la loi ou les règlements n'interdit l'exercice de l'optométrie dans le même établissement ou conjointement avec un opticien d'ordonnances. Je suis donc d'avis que le syndic n'a pas le pouvoir de procéder à une enquête aussi générale avec en plus l'ordre d'y répondre sous menace de sanction disciplinaire. Je ne puis souscrire à l'idée (puisque nous sommes en matière disciplinaire où donc les droits fondamentaux d'un éventuel contrevenant doivent être respectés) que le législateur, malgré les précisions qu'il a apportées à l'article 122 au mandat du syndic, a entendu lui donner également des pouvoirs illimités de faire enquête en en prenant lui-même l'initiative, sans qu'il y ait d'information, simplement parce que sa fonction consiste généralement à surveiller l'exercice de la profession et à défendre l'intérêt public. [Je souligne; p. 2346.]

Dans *Beaulne*, le syndic ne possédait donc pas d'informations à partir desquelles il pouvait rationnellement soupçonner la commission d'une infraction. Cet arrêt ne nous apprend rien que l'art. 122 n'affirme pas d'emblée et ne fait que confirmer qu'une information préalable est nécessaire à l'ouverture d'une enquête. Le syndic Binet bénéficiait, quant à lui, d'informations fiables provenant d'une instance gouvernementale et d'actes de procédure judiciaire. Le présent dossier comporte

not be distinguished from *Beaulne*: (1) the syndic's inquiry concerns an exceptionally large number of professionals; and (2) the syndic does not know their names. However, these characteristics are not determinative. Although Syndic Binet is not yet able to name names, he does have information leading him to suspect that some pharmacists have committed offences; he even knows approximately how many are involved. He is relying on facts that establish a reasonable basis for his inquiry. The scope of the inquiry does not make it a random one. Far from relating to an ethical debate within the profession that would fall more within the jurisdiction of a professional inspection committee (as was the case in *Beaulne*), the syndic's inquiry concerns allegations of clear breaches of the *Code of ethics*. The syndic has not only the jurisdiction but also the duty to intervene to protect the public. The mere fact that the purpose of the inquiry is to identify the offenders as opposed to determining the specific circumstances of the offence, which would be a more typical situation, is not determinative. In fact, the very reason why the syndic has required that Pharmascience disclose certain documents is to be able to commence disciplinary proceedings.

For similar reasons, the principle stated by this Court in *Richardson* does not apply to the circumstances of the case at bar. In that case, the Court concluded, in interpreting a ministerial power under the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, to require "any . . . additional information" from any person, that the power could be used only in a serious inquiry into the tax liability of one or more specific persons. The power could not be used to conduct a "fishing expedition" (p. 625) with regard to a broker's customers who were not the subject of a genuine inquiry:

If the tax liability of its customers or one or more of them were the subject of a genuine inquiry, then the Minister would clearly be entitled under s. 231(3) to single out the appellant even although innocent taxpayers' trading

toutefois deux particularités qui ont pu amener la Cour d'appel à l'assimiler à l'arrêt *Beaulne* : (1) l'enquête du syndic concerne un nombre exceptionnellement élevé de professionnels; et (2) le syndic ne possède pas leurs noms. Ces caractéristiques ne sont toutefois pas déterminantes. Même s'il n'est pas encore en mesure de spécifier des noms, le syndic Binet possède des informations qui lui permettent de soupçonner l'existence de pharmaciens fautifs; il en connaît d'ailleurs le nombre approximatif. Le syndic se base sur des faits qui lui fournissent une base raisonnable pour entreprendre son enquête. L'envergure de cette dernière ne la rend pas aléatoire. Loin de porter sur un débat éthique au sein de la profession qui serait davantage du ressort d'un comité d'inspection professionnelle (comme c'était le cas dans *Beaulne*), l'enquête du syndic vise des allégations de manquements non équivoques au *Code de déontologie*. Or, le syndic a non seulement la compétence mais le devoir d'intervenir afin de protéger le public. Le simple fait que l'enquête vise à déterminer l'identité des contrevenants, plutôt que les circonstances spécifiques de l'infraction comme lors d'une situation plus typique, n'est pas décisif. En fait, c'est précisément pour être en mesure d'entamer des recours disciplinaires que le syndic exige que Pharmascience lui communique certains documents.

Pour des raisons similaires, les circonstances du présent dossier ne remettent pas en cause le principe dégagé par notre Cour dans l'arrêt *Richardson*. Interprétant un pouvoir ministériel prévu à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, qui permettait d'exiger de quiconque « tout renseignement supplémentaire », notre Cour avait alors conclu que ce pouvoir ne devait être utilisé qu'à l'égard d'une enquête sérieuse sur l'assujettissement à l'impôt d'une seule ou de plusieurs personnes déterminées. Le pouvoir ne pouvait servir à effectuer une « recherche à l'aveuglette » (p. 625) sur des clients d'un courtier qui ne faisaient pas l'objet d'une enquête véritable :

Si l'assujettissement à l'impôt d'un seul ou de plusieurs de ses clients faisait l'objet d'une enquête véritable, le Ministre aurait alors manifestement le droit, en vertu du par. 231(3), de choisir l'appelante, même si cela avait

activities were disclosed in the process. But it cannot, in my opinion, be singled out otherwise. It cannot be compelled . . . to provide [a] random sample . . . [pp. 625-26]

In the instant case, unlike in the process criticized in *Richardson*, Syndic Binet is not seeking information randomly. He is conducting a genuine and serious inquiry concerning pharmacists whom he has reasonable grounds to suspect of receiving discounts and other benefits. The inquiry concerns a group of specific persons, and Pharmascience was not selected at random.

#### 4. Justification for Resorting to Section 122

49 Like Déziel J., I believe that the inquiry in the case at bar is not a fishing expedition and that Syndic Binet had a reasonable factual basis for opening it. In addition to the information drawn from figures advanced by the media and the Order, according to which 85 percent of Quebec pharmacy owners had received benefits or discounts, the syndic received personal correspondence from the director general of the RAMQ that provided him with reasonable grounds to believe that some pharmacists had breached their ethical obligations (affidavit of the syndic dated November 14, 2003, A.R., at pp. 253 *et seq.*).

50 In June 2003, the syndic therefore acted under s. 122, contacting Pharmascience, one of the generic drug manufacturers being sued by the RAMQ, to obtain accurate information about the goods or benefits each of its pharmacist customers had allegedly received or profited from. Pharmascience refused to disclose the information he was seeking. A few weeks later, the syndic sent pharmacist Morris Goodman, a director of Pharmascience, a request for the same information. He was acting on information that Mr. Goodman had been personally involved in setting up the rebate scheme. Mr. Goodman also refused to disclose any information. The syndic also contacted a sampling of 175 pharmacy owners, who tried to block his inquiry by applying for an injunction, which the Superior

pour effet de divulguer les opérations commerciales de contribuables innocents. Mais elle ne peut pas, à mon avis, être choisie en d'autres circonstances. Elle ne peut pas être forcée [. . .] à fournir des échantillons au hasard . . . [p. 625-626]

Contrairement à la démarche critiquée dans l'arrêt *Richardson*, le syndic Binet ne recherche pas ici des renseignements au hasard. Il mène une enquête véritable et sérieuse à l'égard de pharmaciens à propos desquels il a des motifs raisonnables de soupçonner la réception de ristournes et autres avantages. L'enquête porte sur un groupe de personnes déterminé, et Pharmascience n'a pas été choisie au hasard.

#### 4. Justification du recours à l'art. 122

Comme le juge Déziel, j'estime que nous ne sommes pas ici en présence d'une expédition de pêche et que le syndic Binet disposait d'une base factuelle raisonnable justifiant l'ouverture de son enquête. En plus des informations obtenues sur les chiffres avancés par les médias et par l'Ordre, selon lesquels 85 pour 100 des pharmaciens propriétaires du Québec auraient touché des avantages ou ristournes, le syndic a reçu des communications personnelles du directeur général de la RAMQ qui lui fournissaient aussi des motifs raisonnables de croire que des pharmaciens avaient manqué à leurs obligations déontologiques (affidavit du syndic du 14 novembre 2003, d.a., p. 253 et suiv.).

En juin 2003, le syndic se prévaut donc de l'art. 122 et s'adresse à Pharmascience, l'un des fabricants de médicaments génériques poursuivis par la RAMQ, afin de connaître le détail exact des biens ou avantages qu'auraient reçus ou dont auraient bénéficié chacun de ses clients pharmaciens. Pharmascience refuse de transmettre les renseignements que le syndic réclame. Quelques semaines plus tard, le syndic fait également parvenir au pharmacien Morris Goodman, administrateur de Pharmascience, une demande visant l'obtention des mêmes renseignements. Le syndic agit alors sur la foi d'informations selon lesquelles ce dernier aurait été personnellement impliqué dans la mise sur pied du système de rabais. M. Goodman refuse également de communiquer tout renseignement.

Court subsequently dismissed. He therefore had to investigate, but it was impossible for him to complete his inquiry without first obtaining information about the identities of the pharmacists concerned. After a motion for a declaratory judgment was filed to contest the scope of his powers, he himself applied for an injunction to compel the respondents to co-operate with his inquiry.

#### E. *Recourse to an Injunction*

Although recognizing that the Superior Court had jurisdiction to issue an injunction in the case at bar, the Court of Appeal found that it had been inappropriate to do so (para. 62). This conclusion was unwarranted in the circumstances. In reviewing the Court of Appeal's judgment, it is important to consider the penalties, rights, obligations and powers established by the *Professional Code*.

##### 1. Penal Injunctions Under the *Professional Code*

The procedure for penalizing a third party for refusing to disclose documents to a syndic brings into play several provisions of the *Professional Code*, including ss. 114, 122, 188 and 191. Section 114 establishes a general prohibition against refusing to disclose a document needed for a disciplinary inquiry. The last paragraph of s. 122 makes it clear that this prohibition applies to requests by a syndic. Section 188 provides that anyone who contravenes a provision of the *Professional Code* is guilty of an offence. The combined effect of ss. 122 and 188 is therefore that a third party who refuses to disclose documents requested by a syndic is guilty of an offence punishable by a fine of not less than \$600 and no more than \$6,000. Section 191 adds that, if any penal offence provided for in the *Professional Code* is repeated, the Attorney General or, with the Attorney General's authorization, a professional order may, after penal proceedings have been instituted, obtain an interlocutory injunction, and then a final injunction, to ensure that the person committing the offence ceases to do so.

Le syndic s'adresse aussi à un échantillonnage de 175 pharmaciens propriétaires. Ces derniers tentent alors de bloquer son enquête par une demande d'injonction que la Cour supérieure rejettera plus tard. Le syndic doit donc enquêter, mais il lui est impossible de mener à bien son enquête s'il n'obtient pas les renseignements concernant l'identité des pharmaciens fautifs. Devant une requête pour jugement déclaratoire contestant la portée de ses pouvoirs, il demande donc lui-même une injonction pour contraindre les intimés à coopérer à son enquête.

#### E. *Le recours à l'injonction*

Bien qu'elle ait reconnu la compétence de la Cour supérieure pour prononcer une injonction en l'espèce, la Cour d'appel estima sa délivrance inopportune (par. 62). Cette conclusion ne se justifiait pas dans les circonstances du présent dossier. Il importe, alors, pour analyser le jugement de la Cour d'appel, de revoir les mécanismes de sanction des droits, obligations et pouvoirs créés par le *Code des professions*.

##### 1. L'injonction pénale du *Code des professions*

La procédure qui sanctionne le refus d'un tiers de communiquer des documents au syndic met en jeu plusieurs dispositions du *Code des professions*, notamment ses art. 114, 122, 188 et 191. L'article 114 établit l'interdiction générale de refuser de transmettre un document nécessaire à la poursuite d'une enquête disciplinaire. Le dernier paragraphe de l'art. 122 précise que cette interdiction s'applique aux demandes du syndic. L'article 188 prévoit que toute personne contrevenant à l'une des dispositions du *Code des professions* commet une infraction. Par l'effet combiné des art. 122 et 188, un tiers qui refuse de transmettre les documents réclamés par le syndic commet donc une infraction passible d'une amende d'au moins 600 \$ et d'au plus 6 000 \$. En cas de répétition de toute infraction pénale prévue au *Code des professions* et après que des poursuites pénales aient été intentées, l'art. 191 permet au procureur général ou, après autorisation de ce dernier, à un ordre professionnel d'obtenir une injonction interlocutoire, et par la suite finale, afin de faire cesser la commission de l'infraction.

51

52

2. Availability of the General Remedy of an Injunction in Support of the Exercise of the Order's Powers

53

Pharmascience submits, citing *City of Montreal v. Morgan* (1920), 60 S.C.R. 393, that since the legislation does not expressly authorize a syndic to apply to the Superior Court for an injunction and since it even provides for other forms of sanctions, syndics are not entitled to do so. The Court of Appeal also considered that *Morgan* made the issuance of an injunction under the *Code of Civil Procedure* inappropriate. However, *Morgan* does not have the restrictive effect attributed to it by Pharmascience and the Court of Appeal. In fact, I feel that it actually supports the opposite position, namely that the syndic was entitled to apply for a general law injunction.

54

*Morgan* created an exception to the general principle that the general law is inapplicable where a specific statute provides for an obligation and related penalties. In that case, a person who had constructed a building in violation of municipal by-laws claimed that, absent other procedures provided for by statute, a fine was the only sanction available to the City of Montréal. It is important to consider the remarks of Anglin J., which are central to this part of the debate in the case at bar:

To what consequences has the defendant's contravention of by-law No. 570 subjected him? He argues that he is merely liable to the penalty which the by-law provides and that the plaintiffs have no other means of enforcing it. But a person prepared to do so cannot thus purchase the right to disobey the law. The public interest forbids that the enforcement of the penalty should be the sole remedy for the breach of such a by-law and requires that the regulation itself should be made effective. The general rule of construction that where a law creates a new obligation and enforces its performance in a specific manner, that performance cannot be enforced in any other manner (*Doe d. Murray v. Bridges* [1 B. & Ad. 847, at p. 849]) is of course well established. But that rule is more uniformly applicable to statutes creating private rights than to those imposing public obligations. *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co.* [2 Ex. D. 441, at p. 448]. Moreover whether the general rule is to

2. La recevabilité du recours général en injonction comme mécanisme d'appui à l'exercice des pouvoirs de l'ordre

Invoquant l'arrêt *City of Montreal c. Morgan* (1920), 60 R.C.S. 393, Pharmascience prétend que, puisque la loi ne l'y autorise pas expressément et prévoit même d'autres modes de sanctions, le syndic n'a pas le droit de s'adresser à la Cour supérieure afin d'obtenir une injonction. La Cour d'appel considérait elle aussi que l'arrêt *Morgan* rendait inopportune la délivrance d'une injonction en vertu du *Code de procédure civile*. Toutefois, cet arrêt n'a pas la portée restrictive que lui prêtent Pharmascience et la Cour d'appel. J'estime même qu'il appuie plutôt la thèse contraire suivant laquelle le syndic pouvait requérir une injonction de droit commun.

L'arrêt *Morgan* créait une exception au principe général qui rend le droit commun inapplicable lorsqu'une loi particulière prévoit une obligation et les sanctions qui s'y rattachent. Dans cet arrêt, une personne ayant construit un immeuble en contravention aux règlements municipaux prétendait qu'en l'absence d'autres procédures prévues par la loi, la condamnation à l'amende constituait la seule sanction que la Ville de Montréal pouvait rechercher. Il importe de reprendre ici les remarques du juge Anglin sur lesquelles repose cette partie du présent débat :

[TRADUCTION] À quelles conséquences la contravention du défendeur au règlement n° 570 l'expose-t-elle? Il soutient qu'il n'encourt que la peine prévue par le règlement et que les demandeurs n'ont aucun autre moyen d'assurer l'application du règlement. Or, quand bien même elle le voudrait, une personne ne peut acquérir ainsi le droit de désobéir à la loi. L'intérêt public interdit que l'infliction de la peine constitue le seul recours en cas de contravention à un tel règlement et il exige que la réglementation soit appliquée. La règle d'interprétation générale selon laquelle, lorsqu'un texte législatif crée une nouvelle obligation et prévoit un moyen particulier d'en sanctionner l'exécution, aucun autre moyen ne peut être utilisé pour en assurer le respect (*Doe d. Murray c. Bridges* [1 B. & Ad. 847, p. 849]) est évidemment bien établie. Cependant, cette règle s'applique plus uniformément aux textes législatifs qui créent des droits privés qu'à ceux qui imposent des

prevail or an exception to it should be admitted must depend on the scope and language of the act which creates the obligation. *Pasmore v. Oswaldtwistle Urban District Council* [[1898] A.C. 387, at pp. 397-98,] per Lord Macnaghten. The provisions and object of the Act must be looked at. *Vallance v. Falle* [13 Q.B.D. 109, at p. 110]; *Brain v. Thomas* [50 L.J.Q.B. 662, at p. 663].

Here the object and scope of by-law No. 570 make it clear, in my opinion, that the recovery of the penalties prescribed was not meant to be the sole remedy available for its enforcement. A breach of the obligation which it imposes falls within the purview of Art. 1066 [of the *Civil Code*], as my brother Mignault points out. [Emphasis added; pp. 406-7.]

*Morgan* thus places a limit on the general principle that the penalties provided for in a special statute are exhaustive: one cannot be given the opportunity to buy the right to break the law repeatedly with no further consequences. To avoid applying this exception, the Court of Appeal held that Pharmascience had not repeatedly broken the law and was merely contesting the applicability of s. 122 *Prof. C.* to third parties. Moreover, there was nothing to indicate that Pharmascience would have refused to provide the documents following an adverse final decision on a penal complaint. Finally, according to the Court of Appeal, the *Professional Code*, unlike the statute in question in *Morgan*, does not provide that the payment of a fine is the only sanction for third parties who refuse to disclose documents: s. 191 contemplates an injunction to stop the commission of repeat offences.

In my view, the principle in *Morgan* cannot be limited to situations in which a monetary penalty is the only sanction contemplated by a statute. Some authors attribute a broader scope to *Morgan*:

[TRANSLATION] This decision and this comment by Anglin J. were on many occasions cited and interpreted to mean that public authorities may apply to the Superior Court for an order to do or not to do something when the public interest requires this, whether to

obligations publiques. *Atkinson c. Newcastle Waterworks Co.* [2 Ex. D. 441, p. 448]. De plus, la question de savoir si la règle générale doit prévaloir ou si une exception à cette règle doit être reconnue dépend de la portée et du libellé du texte législatif qui crée l'obligation. *Pasmore c. Oswaldtwistle Urban District Council* [[1898] A.C. 387, p. 397-398,] lord Macnaghten. Il faut examiner les dispositions et l'objet du texte législatif. *Vallance c. Falle* [13 Q.B.D. 109, p. 110]; *Brain c. Thomas* [50 L.J.Q.B. 662, p. 663].

En l'espèce, l'objet et la portée du règlement n° 570 indiquent clairement, selon moi, que la perception de l'amende prescrite n'est pas censée constituer le seul recours possible pour en assurer l'application. Un manquement à l'obligation qu'il impose tombe sous le coup de l'article 1066 [du *Code civil*], comme le souligne mon collègue le juge Mignault. [Je souligne; p. 406-407.]

Ainsi, l'arrêt *Morgan* pose une limite au principe général d'exhaustivité des sanctions prévues par une loi particulière : on ne peut conférer à une personne la possibilité d'acheter le droit d'enfreindre la loi à répétition sans autre conséquence. Pour éviter l'application de cette exception, la Cour d'appel juge que Pharmascience n'a pas enfreint la loi à répétition et n'a fait que contester l'applicabilité de l'art. 122 *C. prof.* aux tiers. De plus, rien n'indiquerait que Pharmascience aurait refusé de fournir les documents après une décision finale défavorable à l'égard d'une plainte pénale. Enfin, selon la Cour d'appel, le *Code des professions*, contrairement à la loi en cause dans *Morgan*, ne prévoit pas que le versement d'une amende est la seule sanction du refus du tiers de communiquer des documents : l'art. 191 envisage l'obtention d'une injonction afin de faire cesser la commission d'infractions répétées.

À mon avis, le principe dégagé par l'arrêt *Morgan* ne saurait être limité aux situations où une peine pécuniaire constitue l'unique sanction envisagée par une loi. Certains auteurs lui attribuent d'ailleurs une portée plus large :

Cet arrêt et ce commentaire du juge Anglin furent plusieurs fois repris et interprétés comme signifiant que l'autorité publique peut s'adresser à la Cour supérieure pour y obtenir une ordonnance de faire ou de ne pas faire lorsque l'intérêt public l'exige, soit pour assurer

55

56

safeguard public order or public safety or to put an end to repeated violations of the law. [Emphasis added.]

(P.-A. Gendreau et al., *L'injonction* (1998), at pp. 182-83)

l'ordre public ou la sécurité du public soit pour faire cesser des violations répétées de la loi. [Je souligne.]

(P.-A. Gendreau et autres, *L'injonction* (1998), p. 182-183)

57

In Quebec procedural law, the existence of a specific remedy does not close the door on the ordinary general law injunction provided for in art. 751 *C.C.P.*, especially where the public interest requires that one be issued. It is the Superior Court judge who will have to consider the impact of the specific remedy provided for in another statute. The existence of that remedy is one element of the set of circumstances the judge will have to weigh in deciding whether the requested order is warranted. This conclusion is shared by the authors cited above:

[TRANSLATION] The “exhaustion doctrine” is not in itself an additional test. It is part of the Court’s exercise of its discretion in applying the usual tests for injunctions . . . [p. 183]

In the case at bar, therefore, Déziel J. could properly conclude that, given the situation in which the syndic found himself, the existence of a specific remedy under the *Professional Code* did not in any way preclude the issuance of a permanent injunction. No applicable legal rule prevented him from issuing the order.

58

The words used by Anglin J. in *Morgan* to qualify the strict application of the principle of the exclusivity of specific sanctions support this result. Anglin J. mentions first of all that this principle applies more to statutes that create private rights than to those that impose public obligations. He cites *Atkinson v. Newcastle Waterworks Co.*, [1874-80] All E.R. Rep. 757, in which the English Court of Appeal distinguished *Couch v. Steel* (1854), 3 El. & Bl. 402, 118 E.R. 1193 (Q.B.), a case dealing with the duty of a shipowner to provide sailors with sufficient medical supplies (“it differs from the case where a general public duty is imposed”: *Atkinson*, at p. 761). Anglin J. adds that the creation of an exception depends on the scope and language of the statute creating the obligation (citing *Pasmore v. Oswaldtwistle Urban*

En droit judiciaire québécois, l’existence d’un recours spécifique ne ferme pas la porte à l’injonction ordinaire de droit commun prévue à l’art. 751 *C.p.c.*, particulièrement lorsque l’intérêt public en requiert la délivrance. Il appartiendra au juge de la Cour supérieure d’examiner l’impact du recours spécifique prévu dans une autre loi. L’existence de ce recours constituera l’un des éléments de l’ensemble des circonstances que le juge devra soupeser afin de décider si elles justifient d’accorder l’ordonnance demandée. C’est ce que concluent également les auteurs précités :

La théorie dite de l’épuisement des recours n’est pas en soi un critère additionnel. Elle participe de l’exercice du pouvoir discrétionnaire de la Cour dans l’application des critères usuels en matière d’injonction . . . [p. 183]

En l’espèce, le juge Déziel pouvait alors légitimement conclure que compte tenu de la situation dans laquelle se trouvait le syndic, l’existence du recours spécifique prévu au *Code des professions* ne s’opposait aucunement à la délivrance d’une injonction permanente. Aucun principe de droit pertinent ne lui interdisait de prononcer cette ordonnance.

Les termes utilisés par le juge Anglin dans *Morgan*, afin de nuancer l’application stricte du principe d’exclusivité des sanctions spécifiques, militent en faveur de cette solution. Le juge mentionne premièrement que le principe s’applique davantage aux lois qui créent des droits privés qu’à celles qui imposent des devoirs publics. Il se réfère alors à l’arrêt *Atkinson c. Newcastle Waterworks Co.*, [1874-80] All E.R. Rep. 757, où la Cour d’appel anglaise avait distingué l’affaire *Couch c. Steel* (1854), 3 El. & Bl. 402, 118 E.R. 1193 (B.R.), qui portait sur l’obligation du propriétaire d’un navire de fournir aux marins des réserves suffisantes de médicaments ([TRANSLATION] « ce cas est différent de celui où un devoir public général est imposé » : *Atkinson*, p. 761). Le juge Anglin mentionnait également que la création d’une exception dépendait

*District Council*, [1898] A.C. 387 (H.L.), in which Lord Macnaghten stated that “[w]hether the general rule is to prevail, or an exception to the general rule is to be admitted [in any particular case], must depend on the scope and language of the Act . . . and on considerations of policy and convenience” (pp. 397-98 (emphasis added)). Finally, Anglin J. states that the provisions and purpose of the statute must be taken into consideration.

The role of the syndic of a professional order is clearly a public duty. The syndic’s principal function is to inquire into the conduct of professionals in order to protect those who receive their services. The scope of the *Professional Code* and the language used in it reflect this objective of protection, which is provided for in s. 23. As we have seen, judicial policy considerations also favour recognizing the syndic’s right to obtain all the information needed to carry out an effective inquiry and reach a final decision to lodge or not to lodge disciplinary complaints.

Moreover, the Quebec courts have recognized that the existence of a specific sanction under a special statute does not preclude a general law injunction where the circumstances require one. For example, in *Coutu v. Ordre des pharmaciens du Québec*, [1984] R.D.J. 298, the Court of Appeal issued an order for an injunction to end a [TRANSLATION] “flagrant, persistent, systematic and deliberate” breach of the Order’s regulations on advertising, which continued even after complaints had been lodged. Although that decision falls within the exception developed in *Morgan* concerning the ability to buy the right to break the law, Jacques J.A. made some more general comments on the circumstances in which the Superior Court would be justified in granting an injunction despite the existence of a specific penal remedy:

[TRANSLATION] All the facts submitted to the Court must therefore point to an exceptional situation in which

de la portée et du langage de la loi créant l’obligation (se référant alors à *Pasmore c. Oswaldtwistle Urban District Council*, [1898] A.C. 387 (H.L.), où lord Macnaghten affirmait que [TRADUCTION] « [l]a question de savoir si la règle générale doit prévaloir ou si une exception à la règle générale doit être reconnue [dans un cas particulier] dépend de la portée et du libellé du texte législatif [. . .] ainsi que de considérations de politique et de commodité » (p. 397-398 (je souligne)). Finalement, le juge Anglin précisait que les dispositions et l’objectif de la loi devaient être considérés.

Le rôle du syndic d’un ordre professionnel constitue clairement un devoir public. La mission première du syndic est d’enquêter sur la conduite des professionnels afin de protéger les individus bénéficiant de leurs services. La portée du *Code des professions* et le langage qui y est utilisé traduisent cet objectif qu’illustre le libellé de l’art. 23. Comme nous l’avons vu, des considérations de politique judiciaire militent également en faveur de la reconnaissance du droit du syndic d’obtenir tous les renseignements nécessaires à la poursuite efficace de son enquête et à sa décision finale de porter ou non des plaintes disciplinaires.

Les tribunaux québécois ont d’ailleurs reconnu que l’existence d’une sanction spécifique dans une loi particulière n’excluait pas la délivrance d’une injonction de droit commun lorsque les circonstances l’exigent. Par exemple, dans *Coutu c. Ordre des pharmaciens du Québec*, [1984] R.D.J. 298, la Cour d’appel prononçait une telle ordonnance afin de faire cesser la violation « flagrante, persistante, systématique et délibérée » des règlements de l’Ordre concernant la publicité qui se poursuivait même après que des plaintes eurent été déposées. Bien que cet arrêt s’inscrive dans l’exception consacrée dans *Morgan* concernant la faculté d’acheter le droit d’enfreindre la loi, le juge Jacques émettait des commentaires plus généraux sur les circonstances justifiant une Cour supérieure d’accorder une injonction en dépit de la présence de recours pénaux spécifiques :

Il faut donc que l’ensemble des faits soumis à la Cour indique une situation exceptionnelle où l’intérêt public

59

60

the public interest is impaired, such as where repeated convictions have had no effect on the offender, where violations of a zoning by-law are affecting the rights of the residents of a zone, or where public safety is put at risk, even before the other remedies provided for by the legislature have been exhausted.

est atteint comme dans les cas de déclarations répétées de culpabilité sans que cela ait un effet sur le contrevenant ou, comme dans les cas d'infractions à un règlement de zonage qui affectent les droits des résidents d'une zone, ou encore dans les cas où la sécurité du public est mise en danger, et cela, même avant épuisement des remèdes prévus par le législateur.

If there is one constant that emerges from these decisions, it is the need for an impairment of public rights or of public order. The severity of the penalties for contempt of court, which is the consequence of disobeying an injunction, is such that the conduct sought to be prohibited must be disproportionate to the penalties specifically provided for by the legislature, thereby making it necessary to consider the harm caused in relation to the nature of the right invoked and its certainty. [Emphasis added; p. 313.]

Si tant est qu'une constante puisse se dégager de ces décisions, c'est qu'il faut une atteinte aux droits du public ou à l'ordre public. La sévérité des pénalités pour outrage au tribunal, conséquence d'une désobéissance à une injonction, est telle que ce que l'on cherche à prohiber doit être disproportionné en regard des pénalités prévues spécifiquement par le législateur, d'où la nécessité de tenir compte du préjudice en regard de la nature du droit invoqué et de sa certitude. [Je souligne; p. 313.]

61

Faced with similar facts in *Ordre des optométristes du Québec v. Vision Directe Inc.*, [1985] C.S. 116, Gonthier J. of the Quebec Superior Court, as he then was, agreed to issue an injunction because the disciplinary proceedings had been rendered ineffective, as they were paralysed by multiple evocation proceedings and actions in nullity brought by the professionals involved. Gonthier J. wrote the following:

Placé devant des faits analogues dans *Ordre des optométristes du Québec c. Vision Directe Inc.*, [1985] C.S. 116, le juge Gonthier, alors à la Cour supérieure du Québec, avait accepté de prononcer une injonction en raison de l'inefficacité des recours disciplinaires paralysés par les multiples procédures engagées par voie d'évocation et d'action en nullité par les professionnels en cause. Le juge Gonthier écrivait à cette occasion :

[TRANSLATION] The Ordre des optométristes du Québec acts as a public body to enforce a law of public order for the protection of the consumer public relating, in the instant case, to corrective lenses, that is, to tools that are necessities of life for a very large portion of the public. The order's function in this particular field is thus equivalent to that of the Attorney General, in terms of defending public order. It is recognized that the Court has discretion to grant an injunction to enforce penal or disciplinary provisions at the Attorney General's request if the statutory remedy is ineffective, or if there have been repeated violations of the law. The instant case is not one in which the defendants have been convicted multiple times and been placed in a situation in which they could buy their peace by paying multiple fines, as one frequently finds in the case law.

L'Ordre des optométristes du Québec agit en tant que corps public pour faire respecter une loi d'ordre public qui vise la protection du public consommateur, dans le cas présent en matière de lentilles ophtalmiques c'est-à-dire d'instruments qui sont des nécessités de la vie pour une très grande partie de la population. Sa fonction dans ce domaine particulier est donc assimilable à celle du procureur général pour la défense de l'ordre public. Le pouvoir discrétionnaire du Tribunal d'accorder une injonction pour faire respecter les dispositions pénales ou disciplinaires à la demande du procureur général est reconnu si le remède statutaire est inefficace ou encore s'il y a eu violation répétée de la loi. Le cas présent n'en est pas un où les défendeurs ont été condamnés à de multiples reprises et se seraient mis dans une situation d'acheter leur paix en payant de multiples amendes comme on en retrouve fréquemment dans la jurisprudence.

Rather, the applicants rely on the ineffectiveness of the statutory remedy attributable to multiple evocation proceedings that are unduly delaying the outcome

Les demandeurs invoquent plutôt l'inefficacité du remède statutaire attribuable aux multiples recours en évocation qui retardent indûment l'aboutissement du

of disciplinary proceedings and the fact that, in the interim, the defendants have published a second circular that, because of its wide distribution, undermines the order's ability to enforce its regulations. This type of advertising is contrary to the letter and the spirit of the order's ethical regulations, which allow informational advertising only and prohibit advertising that encourages consumption, thereby upholding the quality of professional services while minimizing the commercial aspects. The case at bar is of the same nature as those that have resulted in injunctions against the advertisement of professional services by pharmacists and lawyers. [Emphasis added; p. 119.]

In applying the analytical framework established by Gonthier J., the courts have specifically held in certain decisions that the ineffectiveness of the remedy provided for in s. 191 *Prof. C.* could in certain circumstances make recourse to a general law injunction necessary: *Deveault v. Centre Vu Lebel & Des Roches Inc.*, Sup. Ct. Montreal, No. 500-05-003478-854, May 24, 1985 (*per* Dugas J.); *Ordre des optométristes du Québec v. United States Shoe Corp.*, SOQUIJ AZ-89021102 (Sup. Ct.) (*per* Flynn J.). In *Barreau du Québec v. Descôteaux*, SOQUIJ AZ-95021889 (Sup. Ct.), Forget J., as he then was, also adopted the reasoning of Gonthier J. and refused to dismiss an application for an injunction on the ground that it duplicated the penal proceeding provided for in s. 191 *Prof. C.* Forget J. nevertheless concluded that, where the conditions of that provision are met, it must be used. I agree with this reservation.

3. Review, by the Judge Hearing the Application for Injunction, of the Difficulties Inherent in Disclosing the Information and of the Protection of the Parties' Interests

The importance of and weight given to the remedies and penalties provided for in a special statute will depend on the particular context of a given case. Ultimately, the judge will have to determine whether the public interest requires that an injunction be issued to put an end to the violation of a law even though another remedy is available. In the circumstances that gave rise to the dispute in the case at bar, the injunction provided for in s. 191 *Prof. C.* to prevent the repeated commission of

recours disciplinaire et le fait que dans l'intérim, les défendeurs ont publié une deuxième circulaire qui par sa large distribution mine la capacité de l'Ordre de faire respecter sa réglementation. Effectivement, ce genre de publicité est contraire au règlement de déontologie de l'Ordre et à son esprit qui vise à ne permettre qu'une publicité informative en excluant une publicité incitative à la consommation, ceci comme moyen d'assurer la qualité du service professionnel en minimisant l'aspect commercial. La présente espèce est de même nature que celles qui ont donné lieu à l'émission d'injonctions en matière de publicité professionnelle pour les pharmaciens et pour les avocats. [Je souligne; p. 119.]

Applicant le cadre d'analyse établi par le juge Gonthier, certaines décisions ont spécifiquement conclu que l'inefficacité du recours prévu par l'art. 191 *C. prof.* pouvait dans certaines circonstances rendre nécessaire le recours à l'injonction de droit commun : *Deveault c. Centre Vu Lebel & Des Roches Inc.*, C.S. Montréal, n° 500-05-003478-854, 24 mai 1985 (le juge Dugas); *Ordre des optométristes du Québec c. United States Shoe Corp.*, SOQUIJ AZ-89021102 (C.S.) (le juge Flynn). Dans *Barreau du Québec c. Descôteaux*, SOQUIJ AZ-95021889, le juge Forget, alors à la Cour supérieure, adoptait également le raisonnement du juge Gonthier et refusait de déclarer irrecevable une demande d'injonction au motif qu'elle faisait double emploi avec les procédures pénales prévues à l'art. 191 *C. prof.* Le juge Forget concluait toutefois que, lorsque les conditions d'application de cette disposition étaient réunies, il fallait utiliser ce recours. Je suis d'accord avec cette réserve.

3. Le contrôle du juge de l'injonction sur les difficultés inhérentes à la communication des renseignements et quant à la protection des intérêts des parties

L'importance et le poids des recours et peines prévus dans la loi particulière sera fonction du contexte particulier de l'espèce. En définitive, un juge devra évaluer si l'intérêt public exige la délivrance d'une injonction afin de faire cesser une violation à la loi et ce malgré le fait qu'un autre recours soit prévu. Dans les circonstances qui ont provoqué le présent litige, l'injonction visant à prévenir la commission d'infractions pénales à répétition prévue à l'art. 191 *C. prof.* n'aurait pas été

penal offences would not have been an appropriate and effective remedy. The case before the syndic was not, strictly speaking, one of repeated violations, and no penal prosecution had been instituted. Moreover, such proceedings could not have been commenced without prior authorization from the Attorney General, as a syndic cannot act alone. A judge might therefore conclude that it is difficult to reconcile the importance of the *Professional Code* and the syndic's inquiry for the protection of the public with the requirements and time limits inherent in this particular remedy. A timely and effective remedy to the failure to co-operate with the syndic's inquiry was needed to allow the syndic and the Ordre des pharmaciens to fulfil their obligation of diligence in disciplinary matters. I would add that the judge hearing the application for injunction can solve any problems that might result from the disclosure of the information requested from third parties by defining the third parties' obligations and the terms and conditions of their performance so as to dispel any fears that the injunction would lead to the fishing expedition apprehended by the respondents.

#### 4. Merits of the Application for Injunction in the Circumstances

64 I believe that Déziel J. exercised his discretion properly in granting the injunction requested by Syndic Binet. An accurate interpretation of s. 122 *Prof. C.* would give the syndic the right to require Pharmascience to disclose documents concerning the payment of rebates and other benefits. The syndic, who is responsible for protecting the public, obviously had the interest required to make the application. The fact that it was impossible for him to apply on his own for the specific remedy provided for in s. 191 *Prof. C.* made a general law injunction all the more appropriate and necessary.

65 In my opinion, when analysing the issue of serious harm, the syndic's request for disclosure must not be considered in isolation. This case concerns not only the interest of the syndic or the professional order in having the documents disclosed, but also the interest of Quebec drug consumers in doing business with pharmacists who are not in a

un recours approprié et efficace. Le syndic ne se trouvait pas à proprement parler dans un cas de violations répétées et aucune poursuite pénale n'avait été intentée. Qui plus est, l'introduction de telles procédures aurait exigé l'autorisation préalable du procureur général, le syndic ne pouvant agir seul. Un juge pouvait donc conclure que l'importance du *Code des professions* et de l'enquête du syndic pour la protection du public pouvaient difficilement s'accommoder des exigences et des délais inhérents à ce recours spécifique. Un remède prompt et efficace au défaut de coopération à l'enquête du syndic s'imposait pour permettre à ce dernier et à l'Ordre des pharmaciens de satisfaire à leur obligation de diligence en matière disciplinaire. J'ajoute que le juge de l'injonction peut régler les problèmes que poserait éventuellement la communication des informations demandées aux tiers en définissant les obligations de ceux-ci ainsi que les modalités de leur exécution, pour dissiper toute crainte que l'ordonnance d'injonction ne déclenche l'excursion de pêche appréhendée par les intimés.

#### 4. Bien-fondé de la demande d'injonction dans les circonstances

J'estime que le juge Déziel a correctement exercé sa discrétion d'accorder l'injonction que demandait le syndic Binet. Une interprétation exacte de l'art. 122 *C. prof.* conférerait au syndic le droit d'exiger de Pharmascience la transmission des documents concernant le versement de ristournes et autres avantages. À l'évidence, le syndic, qui se voit confier le mandat de protéger le public, avait l'intérêt requis pour intenter ce recours. L'impossibilité pour le syndic d'agir seul, dans le cadre du recours spécifique prévu à l'art. 191 *C. prof.*, rendait d'autant plus utile et nécessaire le recours à l'injonction de droit commun.

Dans l'analyse du préjudice sérieux, il faut à mon avis éviter de considérer la demande de communication du syndic en vase clos. Il ne s'agit pas seulement ici de l'intérêt du syndic ou de l'ordre professionnel dans la transmission des documents mais aussi celui qu'ont les consommateurs de médicaments québécois à transiger avec des pharmaciens qui

conflict of interest. In a field as specialized as this one, where public health imperatives are at stake, the seriousness of the risk that pharmacists might put their own interests ahead of those of patients in choosing certain medications must not be underestimated. It should also be noted, as Déziel J. did, that if the syndic's information proved to be true, the kickback scheme in the case at bar was exploiting public funds allocated to health care for all Quebecers. Moreover, some of the evidence indicated that kickbacks continued to be paid despite the institution of the RAMQ's proceedings (A.R., at pp. 203-4).

In an analysis of serious harm resulting from an offence under the *Professional Code*, the fact that this statute is a law of public order must be taken into account. The comments of Brossard J.A. in *Ordre des pharmaciens du Québec v. Meditrust Pharmacy Services Inc.*, [1994] R.J.Q. 2833, a case in which the Court of Appeal granted an injunction against a company that sold drugs by mail order, are enlightening:

[TRANSLATION] What is striking at first glance upon reading the judgment *a quo* is that the trial judge does not at any moment appear, in assessing harm and the balance of convenience, to have taken into consideration the fact that the appellant's mandate under the Professional Code and the Pharmacy Act, that is, to monitor and supervise the practice of pharmacy in Quebec, is merely one of public order and public interest that was delegated to it by the state.

In this context, the harm to be taken into consideration is that which is likely to be caused to public order, not that caused to the Ordre des pharmaciens, and in the absence of a clear and indisputable right, what must be considered or weighed are, on the one hand, the inconveniences for a commercial corporation that alleges no specific inconvenience in the event the injunction is granted and, on the other hand, those that affect the public interest and public order. [Emphasis added; p. 2836.]

Brossard J.A. went on to note that, in certain cases, the serious harm required for an injunction to be issued can be inferred from the simple fact that the *Professional Code* has been violated:

ne se trouvent pas en conflit d'intérêts. Dans un domaine aussi spécialisé, qui met directement en cause des impératifs de santé publique, il ne faut pas sous-estimer la gravité du risque que des pharmaciens privilégient leurs propres intérêts plutôt que celui des patients dans le choix de certains médicaments. On doit aussi constater, comme l'a fait le juge Déziel, que si les informations dont le syndic disposait s'avéraient fondées, le système de ristournes en cause en l'espèce exploitait les ressources du trésor public destinées aux soins de santé de tous les Québécois. Certains éléments de preuve indiquaient d'ailleurs que les versements de ristournes continuaient malgré l'institution des procédures par la RAMQ (d.a., p. 203-204).

L'analyse du préjudice sérieux découlant d'une infraction au *Code des professions* doit tenir compte du caractère d'ordre public de cette loi. Les commentaires du juge Brossard dans *Ordre des pharmaciens du Québec c. Meditrust Pharmacy Services Inc.*, [1994] R.J.Q. 2833, une affaire où la Cour d'appel accordait une injonction contre une entreprise faisant la vente de médicaments à distance, sont éclairants :

Ce qui frappe, à première vue, à la lecture du jugement entrepris, c'est que le premier juge ne semble en aucun moment avoir pris en considération dans l'appréciation du préjudice et de la balance des inconvénients le fait que l'appellant n'exerce, sous l'autorité du Code des professions et de Loi sur la pharmacie, qu'une mission d'ordre et d'intérêt public, qui lui a été déléguée par l'État, soit celle de contrôler et de surveiller l'exercice de la pharmacie au Québec.

Dans ce cadre, le préjudice à considérer est celui susceptible d'être causé à l'ordre public, et non celui à être causé à l'Ordre des pharmaciens, et les inconvénients à considérer ou à mettre dans la balance, en l'absence d'un droit clair et incontestable, sont ceux, d'une part, d'une société commerciale qui n'en allègue aucun spécifique si l'injonction devait être accordée, et ceux, d'autre part, qui relèvent de l'intérêt et de l'ordre public. [Je souligne; p. 2836.]

Le juge Brossard poursuivait en précisant que, dans certains cas, l'existence du préjudice sérieux nécessaire pour la délivrance d'une injonction pourra s'inférer du seul fait de la violation du *Code des professions* :

[TRANSLATION] As an extension of the state, from which it inherited through a delegation of power the mandate to enforce the provisions of both the *Professional Code* and the *Pharmacy Act* in respect of all aspects of the practice of that profession, the appellant has not only the power but also the duty to enforce those provisions. The present injunction is consistent with that mandate of public order and of public interest. Insofar as the appellant has established *prima facie* a serious colour of right on the merits, the ongoing violation of the public order provisions of the *Professional Code* and the *Pharmacy Act* during the proceedings, and until the rendering of a final decision on the merits, constitutes in itself sufficient harm to warrant granting an injunction for the sole purpose of temporarily forcing the respondent to obey the law while the proceedings are in progress. [Emphasis added; p. 2839.]

67

As I mentioned above, the case at bar does not involve the types of repeated violations or acts of bad faith that are characteristic of some of the cases of general law injunctions I have discussed. But the case law on this subject confirms that the demonstration of such circumstances is not essential. When the public interest is at stake, a proliferation of court challenges may make an injunction under the *Code of Civil Procedure* necessary. In light of the evidence of Syndic Binet's difficulties in obtaining essential documents for his inquiry, Déziel J. took Pharmascience's court challenges into account; those challenges extended over a seven-month period and were appealed all the way to this Court, which dismissed an application for a stay (S.C.C., No. 30188, March 17, 2004). In exercising his discretion, Déziel J. properly found that Pharmascience's refusals and its conduct were intended to paralyse Syndic Binet's inquiry. The Court of Appeal was not justified in questioning that finding.

68

In my view, the Court of Appeal also erred in holding that the trial judge should have considered other methods by which, in its opinion, Syndic Binet could have tried to obtain the names of pharmacists he needed for his disciplinary inquiry. The Court of Appeal thus considered that the syndic could have waited for the information to be disclosed in the course of the civil proceedings brought against the

Extension de l'état dont il a hérité, par délégation de pouvoir, de la mission de faire respecter les dispositions tant du *Code des professions* que de la *Loi sur la pharmacie*, en regard de tous les aspects de l'exercice de cette profession, l'appelant a non seulement le pouvoir, mais également le devoir de faire respecter ces dispositions. La présente injonction s'insère dans le cadre de cette mission d'ordre et d'intérêt publics. Dans la mesure où il a établi *prima facie* son apparence sérieuse de droit au mérite, la violation continuelle des dispositions d'ordre public du *Code des professions* et de la *Loi sur la pharmacie*, pendant l'instance, et jusqu'à l'adjudication finale au fond constitue, en soi, un préjudice suffisant pour justifier l'octroi d'une injonction dont le seul objet est d'imposer, de façon temporaire, pendant l'instance, le respect par l'intimée des dispositions de la loi. [Je souligne; p. 2839.]

Comme je l'ai déjà mentionné, la présente affaire ne met pas en cause le type de récidives ou d'actes de mauvaise foi qui caractérisent certains des cas de délivrance d'une injonction de droit commun que j'ai passés en revue. Ainsi que le confirme la jurisprudence sur le sujet, la démonstration de telles situations n'est pas indispensable. Lorsque l'intérêt public est en jeu, la multiplication de procédures de contestation peut rendre nécessaire le recours à l'injonction du *Code de procédure civile*. À la lumière de la preuve des difficultés qu'éprouvait le syndic Binet à obtenir les documents essentiels à son enquête, le juge Déziel prit en compte les procédures de contestation de Pharmascience qui s'étalèrent sur une période de sept mois et furent portées en appel jusque devant notre Cour qui rejeta une demande de sursis (C.S.C., n° 30188, 17 mars 2004). Dans l'exercice de sa discrétion, le juge Déziel était en droit de conclure que les refus de Pharmascience et son comportement visaient à paralyser l'enquête du syndic Binet. La Cour d'appel n'était pas justifiée de remettre en cause cette conclusion.

À mon avis, la Cour d'appel a aussi décidé à tort que le juge du procès aurait dû considérer d'autres méthodes par lesquelles, selon son opinion, le syndic Binet aurait pu tenter d'obtenir les noms des pharmaciens nécessaires à son enquête disciplinaire. Ainsi, la Cour d'appel estimait que le syndic aurait pu attendre que les informations soient divulguées dans le cadre des poursuites civiles intentées

manufacturers by the RAMQ, or when the complaints were heard by the committee on discipline, which has the power to require the production of documents by way of *subpoena duces tecum*.

Neither of these options would have allowed Syndic Binet to conduct a diligent, effective and complete inquiry. The first is not only slow, but quite random: I agree with the syndic that there is no guarantee the documents will ever be made available. For example, in the event of an out-of-court settlement, the documents may never be filed. As for the second option, I have already mentioned the complementary relationship between the evidence collected by a syndic and the filing of a disciplinary complaint. A syndic is required to investigate alleged misconduct and, where appropriate, to lodge a complaint with the committee on discipline. Syndic Binet states in his affidavit dated November 14, 2003 that it was impossible for him [TRANSLATION] “to know precisely which 1,340 pharmacy owners out of a total of 1,575 received benefits or discounts” (A.R., at p. 255). If the syndic’s inquiry is recognized to be legitimate, and if it is open to him to approach third parties, it would be unreasonable to require him to prove that there is no other way to obtain certain information or that any other means would in practice be impossible. Such an approach would prevent the syndic and the Ordre des pharmaciens from carrying out their duty to protect the public.

#### V. Conclusion

I would therefore allow the appeal with costs throughout and restore the injunction order made by the Quebec Superior Court.

The reasons of Fish and Abella JJ. were delivered by

ABELLA J. (dissenting) — The public is entitled to know that the professionals on whom it relies behave competently and with integrity. It is to protect the public’s interest in that professionalism that the conduct of those professionals is subject to scrutiny through mechanisms such as those delineated

par la RAMQ contre les fabricants ou lors des auditions des plaintes devant le comité de discipline qui a le pouvoir d’exiger la production de documents au moyen de *subpœna duces tecum*.

Aucune de ces options ne permettait au syndic Binet de mener une enquête diligente, efficace et complète. Le premier moyen est non seulement lent mais très aléatoire : je suis d’accord avec le syndic que rien ne garantit que les documents soient éventuellement accessibles. À titre d’exemple, un règlement hors cour pourrait prévoir que les documents ne soient jamais déposés. Quant au deuxième moyen, j’ai déjà mentionné la complémentarité de la preuve accumulée par le syndic et du dépôt d’une plainte disciplinaire. Le syndic est tenu d’enquêter sur des conduites dérogatoires alléguées et de porter plainte au comité de discipline, le cas échéant. Le syndic Binet annonce dans son affidavit du 14 novembre 2003 qu’il lui est impossible « de savoir précisément quels sont chacun des 1 340 des 1 575 pharmaciens propriétaires qui ont reçu des avantages ou des ristournes » (d.a., p. 255). Si l’on admet la légitimité de la démarche du syndic et la possibilité pour ce dernier de s’adresser à des tiers, il serait absurde de lui imposer le fardeau de prouver qu’il n’existe pas d’autres moyens d’obtenir certains renseignements ou celui de démontrer que ces moyens sont *de facto* irréalisables. Une telle approche empêcherait le syndic et l’Ordre des pharmaciens de remplir leur devoir de protection du public.

#### V. Conclusion

J’accueillerais donc l’appel avec dépens devant toutes les cours et je rétablirais ainsi l’ordonnance d’injonction prononcée par la Cour supérieure du Québec.

Version française des motifs des juges Fish et Abella rendus par

LA JUGE ABELLA (dissidente) — Le public a le droit de savoir que les professionnels sur qui il compte agissent avec compétence et intégrité. C’est pour protéger l’intérêt du public en garantissant ce professionnalisme que des mécanismes comme ceux établis dans le *Code des professions*, L.R.Q.,

69

70

71

in the *Professional Code*, R.S.Q., c. C-26 (“Code”). In this respect, I am in agreement with my colleague Justice LeBel. Where we differ, however, is on how and by whom that supervisory responsibility is to be discharged in the context of this specific statutory scheme.

72 There is no doubt that the overriding purpose of the Code is the protection of the public, but this purpose manifests itself through specific legislative language about the syndic’s powers. A syndic is confined by s. 122 to requesting information only in relation to allegations that a particular professional has breached the Code. I do not see in that language any power on the part of the syndic to go on a “fishing expedition”. In this case, the syndic lacked this information. Nor do I agree that an injunction can be issued in these circumstances in the absence of the consent of the Attorney General.

73 Section 122 of the Code states:

**122.** The syndic and assistant syndics may, following an [sic] information to the effect that a professional is guilty of an offence contemplated in section 116, inquire into the matter and require that they be provided with any information or document relating to such inquiry. . . .

Section 114 shall apply to every inquiry held under this section.

It permits the syndic to launch an investigation “following an information to the effect that a professional is guilty of an offence”. It does not confer a general investigatory power. This power is reserved to the Inspection Committee of the Bureau.

74 With great respect to the contrary view, in my view this case is governed by this Court’s decision in *James Richardson & Sons Ltd. v. Minister of National Revenue*, [1984] 1 S.C.R. 614. In that case, this Court dealt with the Minister’s powers under s. 231 of the *Income Tax Act*, S.C. 1970-71-72, c. 63, which gave the Minister the power to require from any person, for any purposes related to the administration or enforcement of the Act, any information or production of any documents. Relying on this provision, the Minister decided to investigate compliance with the *Income Tax Act* by traders in

ch. C-26 (« Code »), permettent de scruter la conduite des professionnels. Sur ce point, je suis d’accord avec mon collègue le juge LeBel. Nous divergeons toutefois d’opinion sur la question de savoir comment doit s’exercer et à qui revient cette fonction de surveillance dans le contexte de ce régime législatif particulier.

Il ne fait aucun doute que l’objet premier du Code est la protection du public, mais cet objet s’exprime dans une disposition législative particulière sur les pouvoirs du syndic. Le syndic est confiné par l’art. 122 à la demande de renseignements se rapportant uniquement aux allégations qu’un professionnel a contrevenu au Code. Je ne vois rien dans cette disposition qui permette au syndic de faire une recherche à l’aveuglette. En l’espèce, le syndic ne disposait pas de ces renseignements. Je ne crois pas non plus qu’une injonction puisse être prononcée dans ces circonstances sans le consentement du procureur général.

L’article 122 du Code est ainsi libellé :

**122.** Le syndic et les syndics adjoints peuvent, à la suite d’une information à l’effet qu’un professionnel a commis une infraction visée à l’article 116, faire une enquête à ce sujet et exiger qu’on leur fournisse tout renseignement et tout document relatif à cette enquête. . . .

L’article 114 s’applique à toute enquête tenue en vertu du présent article.

Il permet au syndic de faire une enquête « à la suite d’une information à l’effet qu’un professionnel a commis une infraction ». Il ne lui confère pas un pouvoir général d’enquête. Ce pouvoir est réservé au comité d’inspection du Bureau.

En toute déférence pour l’opinion contraire, j’estime que la présente espèce est régie par l’arrêt *James Richardson & Sons Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1984] 1 R.C.S. 614. Dans cette affaire, la Cour a examiné les pouvoirs conférés au ministre par l’art. 231 de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, S.C. 1970-71-72, ch. 63, selon lequel le ministre pouvait, pour l’application ou l’exécution de la Loi, exiger d’une personne qu’elle fournisse tout renseignement ou qu’elle produise tout document. S’appuyant sur cette disposition, le ministre a décidé de vérifier si les négociants en denrées à

the commodities futures market and, as a result, requested information from a particular broker in the field about its clients. The broker provided some information but refused to provide the information necessary to identify the clients. The Minister, as a result, made a formal demand under s. 231. This Court held that the Minister had no power to make such a request, stating:

It seems to me that what the Minister is trying to do here, namely check generally on compliance with the statute by traders in the commodities futures market, cannot be done by conducting a “fishing expedition” into the affairs of one broker’s customers under s. 231(3) of the Act. . . .

. . . If the tax liability of its customers or one or more of them were the subject of a genuine inquiry, then the Minister would clearly be entitled under s. 231(3) to single out the appellant even although innocent taxpayers’ trading activities were disclosed in the process. But it cannot, in my opinion, be singled out otherwise. It cannot be compelled under s. 231(3) to provide the random sample for a check on general compliance by the entire class. . . . [pp. 625-26]

Similarly, in *Beaulne v. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343, the Quebec Court of Appeal held that a syndic has a specific limited power of investigation, but not the power to investigate the practices of the profession at large. Although the conduct investigated in *Beaulne* was not an offence, the Court of Appeal made clear that that was not the only reason it found the syndic to have exceeded his jurisdiction:

[TRANSLATION] Section 122 of the *Professional Code*, *supra*, allows syndics to conduct inquiries only in specific circumstances and under certain conditions. The power the statute confers on them is not general and discretionary but, on the contrary, specific and limited. There must be *information* that a professional has committed an offence. [Emphasis in original; p. 2346.]

The syndic, in other words, must have information that a specific, identified professional may have committed a specific offence.

terme respectaient la *Loi de l’impôt sur le revenu* et a, de ce fait, demandé à un courtier travaillant dans ce domaine des renseignements sur ses clients. Celui-ci a fourni certains renseignements, mais a refusé de fournir les renseignements qui permettent d’identifier ses clients. Le ministre a donc présenté une demande formelle en vertu de l’art. 231. La Cour a statué que le ministre n’avait pas le pouvoir de le faire :

Il me semble que ce que le Ministre tente d’accomplir en l’espèce, c’est-à-dire vérifier de manière générale si les négociants en denrées à terme observent la Loi, ne peut pas se faire au moyen d’une « recherche à l’aveuglette » faite, en vertu du par. 231(3) de la Loi, dans les affaires des clients d’un courtier. . . .

. . . Si l’assujettissement à l’impôt d’un seul ou de plusieurs de ses clients faisait l’objet d’une enquête véritable, le Ministre aurait alors manifestement le droit, en vertu du par. 231(3), de choisir l’appelante, même si cela avait pour effet de divulguer les opérations commerciales de contribuables innocents. Mais elle ne peut pas, à mon avis, être choisie en d’autres circonstances. Elle ne peut pas être forcée, en application du par. 231(3), à fournir des échantillons au hasard aux fins de vérifier si la Loi est observée par l’ensemble de la catégorie. . . [p. 625-626]

De même, dans *Beaulne c. Kavanagh-Lemire*, [1989] R.J.Q. 2343, la Cour d’appel du Québec a conclu que le syndic a un pouvoir d’enquête spécifique et limité, mais non le pouvoir d’enquêter sur les pratiques de l’ensemble de la profession. Même si dans *Beaulne* la conduite visée par l’enquête ne constituait pas une infraction, la Cour d’appel a indiqué clairement que ce n’était pas pour cette seule raison qu’elle a jugé que le syndic avait outrepassé sa compétence :

Or, l’article 122 du *Code des professions* précité ne permet au syndic de faire enquête que dans des circonstances et à des conditions spécifiques. La loi ne lui confère pas un pouvoir général et discrétionnaire mais, au contraire, un pouvoir spécifique et limité. Il faut, en effet, qu’il existe *une information* à l’effet qu’un professionnel a commis une infraction. [En italique dans l’original; p. 2346.]

Autrement dit, le syndic doit disposer des renseignements selon lesquels un professionnel en particulier peut avoir commis une infraction précise.

76

For a syndic to engage in a valid investigation under s. 122, he or she must have information or a complaint regarding the possibility that a particular professional, or group of professionals, has committed an offence. The scope of investigations, it seems to me, is clearly limited by the individualized nature of disciplinary hearings. This individual disciplinary investigation, which is based on the receipt of a complaint about individuals or groups of individuals, is in contrast to the wider powers of the Bureau's Inspection Committee which has responsibility for overseeing the entire profession and for investigating matters affecting it.

77

Where the legislature has intended to give broad investigatory powers, it has expressly done so. Section 112 of the Code, for example, defines the broad powers of an inspection committee:

**112.** The committee shall supervise the practice of the profession by the members of the order and it shall in particular inspect their records, books, registers, medications, poisons, products, substances, apparatus and equipment relating to such practice, and inspect the property entrusted to them by their clients. . . .

At the request of the Bureau, the committee or one of its members shall inquire into the professional competence of any member of the order indicated by the Bureau; the committee or one of its members may also act of his own initiative in this regard. . . .

In addition, the Bureau has regulation-making powers, which allow it to implement global solutions, such as its recent revision of the *Code of ethics of pharmacists*, R.R.Q. 1981, c. P-10, r. 5, with regard to rebates and kickbacks.

78

In this case, the syndic, Jocelyn Binet, launched an investigation to try to identify members who had committed an infraction. Binet had no information regarding any specific, identifiable pharmacists. What he had was general information, obtained from as yet unconcluded legal proceedings against generic pharmaceutical companies, that unnamed pharmacists had been receiving kickbacks.

Pour que l'enquête qu'il mène en vertu de l'art. 122 soit valide, le syndic doit avoir reçu des renseignements ou une plainte concernant la possibilité qu'un professionnel ou groupe de professionnels en particulier aient commis une infraction. La portée de cette enquête, me semble-t-il, est manifestement limitée par le caractère individualisé des audiences disciplinaires. Cette enquête disciplinaire individuelle, fondée sur la réception d'une plainte concernant un individu ou un groupe d'individus, se distingue des pouvoirs plus vastes du comité d'inspection du Bureau, à qui il incombe de surveiller la profession dans son ensemble et d'enquêter sur les questions la concernant.

Toutes les fois que le législateur a voulu attribuer de vastes pouvoirs d'enquête, il l'a indiqué expressément. L'article 112 du Code, par exemple, définit les vastes pouvoirs du comité d'inspection :

**112.** Le comité surveille l'exercice de la profession par les membres de l'ordre et il procède notamment à la vérification de leurs dossiers, livres, registres, médicaments, poisons, produits, substances, appareils et équipements relatifs à cet exercice ainsi qu'à la vérification des biens qui leur sont confiés par leurs clients. . . .

À la demande du Bureau, le comité ou un de ses membres fait enquête sur la compétence professionnelle de tout membre de l'ordre indiqué par le Bureau; le comité ou un de ses membres peut aussi agir de sa propre initiative, à cet égard. . . .

Le Bureau est aussi doté de pouvoirs de réglementation, qui lui permettent de mettre en œuvre des solutions globales, ce qu'il a fait récemment en révisant le *Code de déontologie des pharmaciens*, R.R.Q. 1981, ch. P-10, r. 5, pour ce qui touche aux rabais et aux ristournes.

En l'espèce, le syndic, Jocelyn Binet, a ouvert une enquête pour tenter d'identifier les membres qui avaient commis une infraction. Il ne possédait aucun renseignement sur un pharmacien en particulier qui serait identifiable. Ce dont il disposait, c'étaient des renseignements généraux obtenus dans le cadre d'une poursuite, toujours en cours, intentée contre des sociétés pharmaceutiques fabriquant des médicaments génériques selon lesquels des pharmaciens, non désignés nommément, recevaient des ristournes.

This kind of general compliance investigation is wholly analogous to what this Court found to be unauthorized in *Richardson*. As in *Richardson*, where the Minister had some general information relating to the non-compliance of some traders in the commodities futures market, Binet had only a generic concern. And, as in *Richardson*, Binet's investigation was in the nature of a "fishing expedition", rather than a response to a specific complaint. If such expeditions are not permitted pursuant to the much broader and more general power of a Minister under s. 231 of the *Income Tax Act*, it is difficult to see how they could be permitted under s. 122 of the Code.

I would therefore find that the syndic did not have the information necessary to trigger his power of investigation under s. 122.

I agree with LeBel J., however, that, in circumstances where s. 122 applies, the syndic can obtain information and documents from third parties. The language used in the provision is sufficiently broad to encompass third parties, and I see nothing in the rest of the Code indicating that the provision should be interpreted more narrowly. But having concluded that the provision was not activated in the circumstances of this case, Binet had no derivative authority to invoke such authority.

Nor do I agree, with respect, that an injunction can be issued in these circumstances in the absence of the consent of the Attorney General. The enforcement mechanism envisioned in the Code is found in the interplay of ss. 114, 122, 188 and 191. Section 114, which is explicitly said to apply to the procedure under s. 122, prohibits a professional from refusing to furnish the documents requested pursuant to the Code. Section 188 makes contravention of any provision of the Code an offence. The combined effect of these two sections is that any third person who refuses to supply the syndic with documents pursuant to an investigation under s. 122 is committing an offence. This opens the door to

79  
Ce genre d'enquête générale visant à vérifier l'observation est tout à fait analogue à ce que la Cour a jugé dans *Richardson* comme étant interdit. En effet, tout comme dans cette affaire, où le ministre disposait de renseignements généraux sur l'inobservation de la part de certains négociants en denrées à terme, la préoccupation de M. Binet était seulement de nature générale. Et, comme dans *Richardson*, l'enquête menée par M. Binet constituait plutôt une recherche à l'aveuglette qu'une réponse à une plainte précise. Si de telles recherches ne sont pas autorisées en vertu du pouvoir plus étendu et plus général conféré au ministre par l'art. 231 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, il est difficile de voir comment elles pourraient l'être en vertu de l'art. 122 du Code.

80  
Par conséquent, je conclus que le syndic ne possédait pas les renseignements nécessaires pour exercer le pouvoir d'enquête que lui confère l'art. 122.

81  
Je conviens toutefois avec le juge LeBel que, dans les cas où l'art. 122 s'applique, le syndic peut obtenir de tiers des renseignements et des documents. Le libellé de la disposition est assez général pour englober les tiers, et je ne vois rien dans le reste du Code qui indique qu'il faut donner à la disposition une interprétation plus restrictive. Mais après avoir conclu que la disposition ne s'appliquait pas dans les circonstances de l'espèce, j'estime que M. Binet ne disposait d'aucun pouvoir dérivé lui permettant d'invoquer cette compétence.

82  
En toute déférence, j'estime également qu'en l'espèce une injonction ne peut être prononcée sans le consentement du procureur général. Le mécanisme d'exécution prévu par le Code se dégage de l'interaction entre les art. 114, 122, 188 et 191. L'article 114, dont il est mentionné expressément qu'il s'applique à la procédure établie à l'art. 122, interdit à un professionnel de refuser de fournir les documents demandés en vertu du Code. Selon l'article 188, toute personne qui contrevient à une disposition du Code commet une infraction. Par l'effet conjugué de ces articles, commet une infraction tout tiers qui refuse de fournir des documents au syndic dans le cadre d'une enquête fondée sur

the Attorney General to institute penal proceedings pursuant to s. 191, which states:

**191.** If a person repeats the offences contemplated in any of sections 188, 188.1, 188.1.1, 188.1.2, 188.2 and 188.3, the Attorney General or, following his authorization and upon a resolution of the Bureau or the administrative committee of the interested order, the interested order, after penal proceedings have been instituted, may require of the Superior Court an interlocutory writ of injunction enjoining that person or his officers, agents or employees to cease the commission of the offences charged until final judgment is pronounced in penal proceedings.

After pronouncing such judgment, the Superior Court shall itself render final judgment on the application for an injunction.

83 Binet submits that s. 751 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, empowers the Superior Court to order an injunction in this case. Section 751 states:

**751.** An injunction is an order of the Superior Court or of a judge thereof, enjoining a person, his senior officers, agents or employees, not to do or to cease doing, or, in cases which admit of it, to perform a particular act or operation, under pain of all legal penalties.

84 Although this provision provides the Superior Court with broad powers to order injunctions, the question is whether these powers yield to the particular procedures in the *Professional Code*. In my view, they do. I see the Code as exhaustively defining the remedies available when it is violated. Section 191 sets out the required procedures with respect to injunctions. The legislature has therefore expressed the view that injunctions can only be requested under the Code in particular circumstances, namely, when the Attorney General requests or authorizes them and when there has been the repeated commission of an offence. It is difficult to reconcile the stringency of the requirements in s. 191 with a syndic's ability to circumvent them under s. 122 by ignoring the Code's procedural constraints on obtaining an injunction.

85 There is disagreement between the Superior Court and the Court of Appeal about whether

l'art. 122. Le procureur général peut ainsi tenter des poursuites pénales en vertu de l'art. 191 :

**191.** Si une personne répète des infractions visées à l'un des articles 188, 188.1, 188.1.1, 188.1.2, 188.2 ou 188.3, le procureur général ou, après autorisation de ce dernier et sur résolution du Bureau ou du comité administratif de l'ordre intéressé, l'ordre, après que des poursuites pénales aient été intentées, peut requérir de la Cour supérieure un bref d'injonction interlocutoire enjoignant à cette personne, à ses dirigeants, représentants ou employés, de cesser la commission des infractions reprochées jusqu'à prononciation du jugement final à être rendu au pénal.

Après prononciation de ce jugement, la Cour supérieure rend elle-même son jugement final sur la demande d'injonction.

M. Binet soutient que l'art. 751 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, confère à la Cour supérieure le pouvoir de prononcer une injonction en l'espèce. Cette disposition est ainsi libellée :

**751.** L'injonction est une ordonnance de la Cour supérieure ou de l'un de ses juges, enjoignant à une personne, à ses dirigeants, représentants ou employés, de ne pas faire ou de cesser de faire, ou, dans les cas qui le permettent, d'accomplir un acte ou une opération déterminés, sous les peines que de droit.

Bien que cette disposition confère à la Cour supérieure de vastes pouvoirs en matière d'injonction, il s'agit de savoir si ces pouvoirs cèdent le pas aux procédures particulières prévues par le *Code des professions*. C'est le cas à mon avis. J'estime que le Code définit de façon exhaustive les recours disponibles en cas de violation. L'article 191 établit les procédures à respecter en matière d'injonction. Le législateur a donc expressément indiqué que les injonctions ne peuvent être demandées en vertu du Code que dans certaines circonstances, à savoir lorsque le procureur général requiert ou autorise l'injonction et lorsqu'il y a répétition de l'infraction. Il est difficile de concilier la rigueur des exigences de l'art. 191 et la capacité du syndic de les contourner selon l'art. 122 en ne tenant aucun compte des contraintes procédurales imposées par le Code pour l'obtention d'une injonction.

La Cour supérieure et la Cour d'appel sont en désaccord quant à la question de savoir si

Pharmascience had already violated a provision of the Code when it refused to provide the requested documents, such that this latter condition in s. 191 was fulfilled. The Court of Appeal concluded that even if s. 122 applied to Pharmascience, the injunction granted was premature as there was no evidence that Pharmascience would not have complied with a request under s. 122 once the court had declared it to be subject to the section. Even assuming that the request for an injunction was not premature, it is clear from s. 191 that Binet was not permitted to ask the court for an injunction as the Attorney General neither authorized nor requested it.

I would therefore dismiss the appeal.

*Appeal allowed with costs, FISH and ABELLA JJ. dissenting.*

*Solicitors for the appellant Jocelyn Binet: Lavery, de Billy, Montréal.*

*Solicitors for the appellant the Attorney General of Quebec: Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Solicitors for the respondents Pharmascience Inc. and Morris S. Goodman: Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal.*

Pharmascience avait déjà violé une disposition du Code en refusant de fournir les documents requis, si bien que la dernière condition de l'art. 191 était remplie. La Cour d'appel a conclu que, même si l'art. 122 s'appliquait à Pharmascience, l'octroi de l'injonction était prématuré puisque rien ne prouve qu'elle n'aurait pas obtempéré à une demande fondée sur l'art. 122 une fois que la cour aurait déclaré qu'elle était visée par cette disposition. Même en supposant que la demande d'injonction n'était pas prématurée, il ressort clairement de l'art. 191 que M. Binet ne pouvait présenter cette demande à la cour puisque le procureur général ne l'a ni autorisée ni requise.

Par conséquent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

*Pourvoi accueilli avec dépens, les juges FISH et ABELLA sont dissidents.*

*Procureurs de l'appellant Jocelyn Binet : Lavery, de Billy, Montréal.*

*Procureurs de l'appellant le procureur général du Québec : Bernard, Roy & Associés, Montréal.*

*Procureurs des intimés Pharmascience Inc. et Morris S. Goodman : Davies Ward Phillips & Vineberg, Montréal.*