

T-1961-95

T-1961-95

Sahar Elguindi (*Applicant*)**Sahar Elguindi** (*requérante*)

v.

c.

Canada (Minister of Health) and Director of Bureau of Drug Surveillance (*Respondents*)**Canada (Ministre de la Santé) et Directeur du Bureau de surveillance des médicaments** (*intimés*)**INDEXED AS: ELGUINDI v. CANADA (MINISTER OF HEALTH) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: ELGUINDI c. CANADA (MINISTRE DE LA SANTÉ) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Muldoon J.—Toronto, July 9; Ottawa, December 5, 1996.

Section de première instance, juge Muldoon—Toronto, 9 juillet; Ottawa, 5 décembre 1996.

Administrative law — Judicial review — Certiorari — Application to set aside decision of Director, Bureau of Drug Surveillance to issue notices to Ontario College of Pharmacists, members prohibiting their dispensing narcotic drugs upon applicant's order — Serious shortages in employer's narcotic inventory for period when applicant pharmacist responsible — No reasonable apprehension of bias — Finding of breach of Narcotic Control Regulations, ss. 50(d), (e) necessary to determine whether Minister should exercise discretion to issue notice, not pre-judgment — Merely decision to proceed made within administrative framework — Director's decision relied upon documents not previously disclosed — Breach of procedural fairness — Matter should be returned to Director unless outcome inevitable — Question whether applicant could have made meaningful submissions had documents been disclosed — Given unaccountable losses for which applicant responsible, outcome inevitable, Director's decision justified.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Demande d'annulation de la décision par laquelle le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments a envoyé à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et à ses membres des avis leur interdisant de fournir des stupéfiants en réponse à toute commande de la requérante — Manques importants de stupéfiants dans l'inventaire de l'employeur pour la période durant laquelle la requérante était la pharmacienne qui en avait la responsabilité — Pas de crainte raisonnable de partialité — La conclusion qu'il y avait eu contravention aux art. 50d) et e) du Règlement était nécessaire pour déterminer si le ministre devait exercer son pouvoir discrétionnaire d'envoyer les avis, et elle ne permet nullement de conclure que le directeur avait préjugé de la question — Il s'agissait simplement d'une décision de passer à l'étape suivante dans le cadre de la procédure administrative — Dans sa décision, le directeur s'est fondé sur des documents qui n'avaient pas encore été divulgués — Manquement à l'équité procédurale — L'affaire devrait être renvoyée au directeur à moins que l'issue ne soit inéluctable — La requérante aurait-elle pu présenter des observations solides si les documents lui avaient été divulgués? — Compte tenu des disparitions inexplicables dont la requérante est responsable, l'issue était inéluctable et la décision du directeur est justifiée.

Health and Welfare — Control of narcotics — Pharmacists — Application to set aside decision of Director, Bureau of Drug Surveillance to issue notices to Ontario College of Pharmacists, members prohibiting them from dispensing narcotic drugs upon applicant's order — Serious shortages in employer's narcotic inventory during period applicant pharmacist responsible — Narcotic Control Regulations imposing almost strict liability on pharmacists to control narcotic inventory — Applicant not providing satisfactory explanation for shortages — Based on evidence 8000 narcotic tablets missing, Director not making patently reviewable error in deciding to notify College, narcotics dealers.

Santé et bien-être social — Contrôle des stupéfiants — Pharmaciens — Demande d'annulation de la décision par laquelle le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments a envoyé à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et à ses membres des avis leur interdisant de fournir des stupéfiants en réponse à toute commande de la requérante — Manques importants de stupéfiants dans l'inventaire de l'employeur pour la période durant laquelle la requérante était la pharmacienne qui en avait la responsabilité — Le Règlement sur les stupéfiants impose presque une responsabilité stricte aux pharmaciens en ce qui concerne le contrôle de leurs stocks de stupéfiants — La requérante n'a pas donné d'explications satisfaisantes pour expliquer les manques — Comme la preuve sur

This was an application to set aside the decision of the Director, Bureau of Drug Surveillance to send notices to the Ontario College of Pharmacists and its members and licensed narcotics dealers prohibiting them from dispensing narcotic drugs upon any order of the applicant. The Minister of Health had delegated the authority to issue prohibition notices to the Director General, Drugs Directorate, to whom the respondent Director reported. The applicant is a pharmacist. After she was removed from her duties as pharmacy manager with Meditrust, her employer identified several shortages in its narcotic inventory, and so advised the Drug Control Unit (DCU) which conducted its own audit. The applicant was subsequently advised by letter dated April 18, 1995 of the shortages and an explanation was requested. By way of reply, the applicant did not deny the shortages, but indicated a lack of control over narcotic drugs at Meditrust, and pointed to a number of problems at Meditrust. She did not offer an explanation for the shortages. On June 12, 1995 the respondent Director wrote to the applicant stating that the Bureau had determined that she had violated *Narcotic Control Regulations*, paragraphs 50(d) and (e) and section 30 and requested submissions within 15 days. Again the applicant's reply did not explain the missing narcotics, but provided excuses for not being able properly to control the narcotics for which she was responsible. The applicant's lawyer then made submissions by letter as to problems with the audit, problems with Meditrust's system for storing and dispensing narcotics, and alleging that Meditrust was trying to blame the applicant for the narcotic losses. On August 23, 1993 the Director wrote to the applicant informing her that he was considering invoking the Minister's authority to give notice to pharmacists and licensed narcotics dealers not to sell any narcotic drugs to the applicant and allowed 14 days for representations. The Director's decision to issue notices was issued on January 4, 1996. Included with the decision were several documents which were apparently relied upon, but which had not been previously disclosed to the applicant.

The issues were (1) whether there was a reasonable apprehension of bias; (2) whether the Director made his decision without regard to the evidence before him; and (3) whether there was a breach of natural justice because the Director had not disclosed all of the documents considered prior to making his decision, and that he had entertained submissions *ex parte* without disclosing them

laquelle il s'est fondé démontrait que quelque 8 000 comprimés de stupéfiants avaient disparu, le directeur n'a pas commis d'erreur manifestement déraisonnable en décidant d'envoyer un avis à l'Ordre et aux distributeurs de stupéfiants.

Il s'agit d'une demande d'annulation de la décision par laquelle le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments a envoyé à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et à ses membres et distributeurs autorisés de stupéfiants des avis leur interdisant de fournir des stupéfiants en réponse à toute commande de la requérante. Le ministre de la Santé avait délégué le pouvoir de donner des avis d'interdiction au directeur général de la Direction des médicaments, de qui le directeur intimé relève. La requérante est pharmacienne. Après que la requérante eut été relevée de ses fonctions de directrice de pharmacie à la Meditrust, son employeur a constaté qu'il lui manquait des stupéfiants et il en a informé l'Unité de contrôle des médicaments (UCM), qui a procédé à sa propre vérification. La requérante a par la suite été informée des manques par lettre en date du 18 avril 1995 et a été sommée de s'expliquer. Dans sa réponse, la requérante n'a pas nié qu'il manquait des stupéfiants, mais a précisé qu'elle n'exerçait pas un contrôle suffisant sur les stupéfiants à la Meditrust et elle a fait ressortir plusieurs problèmes qui existaient chez la Meditrust. Elle n'a pas expliqué les manques. Le 12 juin 1995, le directeur intimé a écrit à la requérante pour l'informer que le Bureau avait conclu qu'elle avait contrevenu aux alinéas 50d) et e) et à l'article 30 du Règlement et pour l'inviter à faire valoir son point de vue dans un délai de 15 jours. Dans sa réponse, la requérante n'a toujours pas donné d'explications au sujet des stupéfiants manquants, mais a présenté ses excuses pour ne pas avoir su bien contrôler les stupéfiants dont elle avait la responsabilité. L'avocat de la requérante a ensuite présenté des observations sous forme de lettre au sujet des problèmes soulevés par la vérification, des problèmes d'entreposage et de délivrance de stupéfiants de la Meditrust et du fait que, selon lui, la Meditrust tentait de rejeter la responsabilité de la disparition des stupéfiants sur la requérante. Le 23 août 1993, le directeur a écrit à la requérante pour l'informer qu'il envisageait la possibilité d'invoquer le pouvoir du ministre pour aviser les pharmaciens et distributeurs autorisés de stupéfiants de ne vendre aucun stupéfiant à la requérante. La décision du ministre de publier l'avis a été prise le 4 janvier 1996. À cette décision étaient joints plusieurs documents sur lesquels le Bureau s'était vraisemblablement fondé mais qui n'avaient pas été divulgués à la requérante.

Les questions en litige sont celles de savoir (1) s'il existe une crainte raisonnable de partialité; (2) si le directeur a pris sa décision sans tenir compte des éléments de preuve portés à sa connaissance; (3) s'il y a eu manquement aux règles de justice naturelle du fait que le directeur n'a pas divulgué tous les documents dont il avait tenu compte pour en venir à sa décision avant de prendre celle-

to the applicant.

Held, the application should be dismissed.

(1) There was no reasonable apprehension of bias. The applicant was put on notice by the April 18, 1995 letter that there was a shortage of narcotics during the period for which she was responsible. She made submissions in her defence. The Director in his June 12, 1995 letter found a breach of Regulations, paragraphs 50(d) and (e). This conclusion was necessary to determine whether the Minister should exercise his discretion to issue notice under paragraphs 47(b) and 48(b). This decision to ascertain whether the circumstances warranted the exercise of his discretion, did not amount to pre-judgment: the letter did not indicate that the Director viewed that the matter should proceed towards notification. This stage of the proceedings was no more than a decision to proceed to the decision stage and was made purely within the administrative framework.

(2) The Director did not make a reviewable error. It was incumbent upon the applicant to show that the Director made a patently unreasonable finding of fact or law. The Regulations impose an almost strict liability on pharmacists to control their narcotics inventories. The question was not how the drugs went missing, but how properly protected narcotics went missing. No satisfactory explanation was given to the Director. This was a factual determination made by the Director on the basis of the material before him. As the evidence showed some 8000 narcotic tablets missing, the Director did not make a patently unreasonable error in deciding that the applicant should be held responsible for the shortages. The legal decision made by the Director to issue notice pursuant to the Regulations, was based on this factual finding and was rationally supported by it.

(3) The full-blown rights of natural justice did not need to be afforded in this case, as this procedure was on the lower end of the spectrum, *viz.* it was the exercise of ministerial discretion. No oral hearing is stipulated in the Act, nor was one requested. Ample notice was given and the applicant knew the substance of the allegations and evidence against her. But the requirement for disclosure, intimately related to the ability to advance one's case, exists even at the lower end of the spectrum. Without full disclosure the applicant may be unable to present her case effectively. The actual content of the evidence is not relevant. Because there had been a breach of procedural fairness, the respondent had to prove beyond a reasonable

ci et qu'il a entendu des observations *ex parte* sans en informer la requérante.

Jugement: la demande devrait être rejetée.

(1) Il n'y a pas de crainte raisonnable de partialité. La requérante a été avisée par la lettre du 18 avril 1995 qu'il manquait des stupéfiants pour la période pendant laquelle elle en avait été responsable. Elle a présenté des observations pour se défendre. Dans sa lettre du 12 juin 1995, le directeur a conclu que la requérante avait contrevenu aux alinéas 50(d) et e) du Règlement. Cette conclusion était nécessaire pour déterminer si le ministre devait exercer son pouvoir discrétionnaire de donner l'avis prévu aux alinéas 47(b) et 48(b). Cette décision, qui portait sur la question de savoir si les circonstances justifiaient l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, ne permet nullement de conclure que le directeur avait préjugé de la question: la lettre ne permet pas de conclure que le directeur estimait que l'affaire devait se solder par l'avis. À cette étape de la procédure, il a simplement été décidé de passer à l'étape de la décision et cette mesure s'inscrit parfaitement dans le cadre de la procédure administrative.

(2) Le directeur n'a pas commis d'erreur donnant ouverture à un contrôle judiciaire. Il incombe à la requérante de démontrer que le directeur a tiré une conclusion de fait ou de droit manifestement déraisonnable. Le Règlement impose presque une obligation stricte aux pharmaciens en ce qui concerne le contrôle de leurs stocks de stupéfiants. La question qui se pose n'est pas celle de savoir comment les stupéfiants ont disparu, mais bien celle de savoir comment des stupéfiants aussi bien protégés ont pu disparaître. Aucune explication satisfaisante n'a été fournie au directeur. Il s'agissait d'une conclusion de fait que le directeur devait tirer d'après les éléments de preuve dont il disposait. Comme ceux-ci démontraient que quelque 8 000 comprimés de stupéfiants avaient disparu, le directeur n'a pas commis d'erreur manifestement déraisonnable en décidant que la requérante devait être tenue responsable de l'absence des stupéfiants. La décision légale que le directeur a prise de publier un avis en vertu du Règlement était fondée sur cette conclusion de fait et elle est raisonnablement justifiée par celle-ci.

(3) Il n'était pas nécessaire d'accorder en l'espèce à la requérante toute la gamme des droits de justice naturelle, étant donné que la présente procédure se situe au bas de l'échelle, puisqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. La Loi ne prévoit pas la tenue d'une audition, et aucune n'a été demandée. Un avis suffisant a été donné, et la requérante était au courant de l'essentiel des allégations et des éléments de preuve invoqués contre elle. Toutefois, l'obligation de divulgation, qui est intimement liée à la capacité de faire valoir son point de vue, existe même au bas de l'échelle. Faut de divulgation complète, la requérante risque de ne pas être en mesure de défendre sa cause efficacement. Le contenu effectif de la

doubt that the non-disclosure of the documents to the applicant made no difference to the outcome. Whenever there is a breach of natural justice or procedural fairness, the matter must be returned to the tribunal for re-determination. This principle was somewhat tempered by *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board* wherein the Supreme Court of Canada withheld a remedy because the outcome was "inevitable", but this exception should be narrowly construed. Even had the documents been disclosed so that the applicant could have made submissions thereon, it would not have changed the outcome; the decision was about missing narcotic drugs during her tenure as head pharmacist at Meditrust. The record and submissions showed no reasonable doubt that the applicant would not have been able to challenge the audit successfully. It was not shown that the entire audit was redolent with flaws.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4).
Food and Drugs Act, R.S.C., 1985, c. F-27.
Narcotic Control Act, R.S.C., 1985, c. N-1.
Narcotic Control Regulations, C.R.C., c. 1041, ss. 30 (as am. by SOR/85-588, s. 8), 47(b), 48(b), 50(d) (as am. *idem*, s. 19), (e) (as am. *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

MacLean Hunter Ltd. and Deputy M.N.R. (Customs and Excise) (1988), 15 C.E.R. 340; [1988] 1 C.T.C. 174; 88 DTC 6096; 87 N.R. 195 (F.C.A.); *Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105; (1980), 110 D.L.R. (3d) 311; [1980] 3 W.W.R. 125; 18 B.C.L.R. 124; 31 N.R. 214; *Syndicat*

preuve n'est pas pertinent. Comme il a manqué à l'équité procédurale, l'intimé doit démontrer hors de tout doute raisonnable que son refus de communiquer les documents à la requérante n'a eu aucune incidence sur l'issue de l'affaire. L'affaire doit être renvoyée au tribunal administratif pour qu'il rende une nouvelle décision chaque fois qu'il y a eu un manquement aux règles de justice naturelle ou à l'équité procédurale. Ce principe a été quelque peu atténué dans l'arrêt *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, dans lequel la Cour suprême du Canada a refusé d'accorder une réparation au motif que l'issue était « inéluctable », mais cette exception devrait être interprétée de façon restrictive. Même si les documents avaient été divulgués à la requérante, de sorte qu'elle aurait pu présenter des observations, l'issue aurait été la même: la décision portait sur des stupéfiants qui avaient disparu alors qu'elle était pharmacienne en chef à la Meditrust. Le dossier et les observations ne permettent raisonnablement pas de penser que la requérante aurait réussi à contester avec succès la vérification. On n'a pas démontré que la vérification était entièrement viciée.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4).
Loi sur les aliments et drogues, L.R.C. (1985), ch. F-27.
Loi sur les stupéfiants, L.R.C. (1985), ch. N-1.
Règlement sur les stupéfiants, C.R.C., ch. 1041, art. 30 (mod. par DORS/85-588, art. 8), 47b), 48b), 50d), e).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

MacLean Hunter Ltd. et Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise) (1988), 15 C.E.R. 340; [1988] 1 C.T.C. 174; 88 DTC 6096; 87 N.R. 195 (C.A.F.); *Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560; (1989), 57 D.L.R. (4th) 663; [1989] 3 W.W.R. 289; 36 Admin. L.R. 72; 7 Imm. L.R. (2d) 253; 93 N.R. 81; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement de Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; (1985), 24 D.L.R. (4th) 44; [1986] 1 W.W.R. 577; 69 B.C.L.R. 255; 16 Admin. L.R. 233; 23 C.C.C. (3d) 118; 49 C.R. (3d) 35; 63 N.R. 353; *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105; (1980), 110 D.L.R. (3d) 311; [1980] 3 W.W.R.

des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1989] 2 S.C.R. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 360 A.P.R. 334; 163 N.R. 27.

CONSIDERED:

Yassine v. Canada (Minister of Employment & Immigration) (1994), 27 Imm. L.R. (2d) 135; 172 N.R. 308 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Beauchamp v. Hockin (1989), 30 F.T.R. 318 (F.C.T.D.); *Richardson (James) & Sons Ltd. v. M.N.R.*, [1981] 2 W.W.R. 357 (Man. Q.B.); *Reza v. Canada*, [1994] 2 S.C.R. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 22 Admin. L.R. (2d) 79; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1988] 3 F.C. 494; (1988), 20 C.C.E.L. 203; 9 C.H.R.R. D/5343; 88 CLLC 17,019; 86 N.R. 24 (C.A.); *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Budge v. Workers' Compensation Board (Alta.)* (1985), 66 A.R. 13; [1987] 1 W.W.R. 83; 42 Alta. L.R. (2d) 26 (C.A.).

AUTHORS CITED

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

APPLICATION to set aside the decision of the Director, Bureau of Drug Surveillance to issue notices to the Ontario College of Pharmacists, its members and licensed narcotics dealers prohibiting them from dispensing narcotic drugs upon any order of the applicant. Application dismissed.

COUNSEL:

Harvey S. Stone and Peter P. Chang for applicant.

125; 18 B.C.L.R. 124; 31 N.R. 214; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; 100 N.R. 241; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada—Terre-Neuve des hydrocarbures extra-côtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; 111 D.L.R. (4th) 1; 360 A.P.R. 334; 163 N.R. 27.

DÉCISION EXAMINÉE:

Yassine c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) (1994), 27 Imm. L.R. (2d) 135; 172 N.R. 308 (C.A.F.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Beauchamp c. Hockin (1989), 30 F.T.R. 318 (C.F. 1^{re} inst.); *Richardson (James) & Sons Ltd. v. M.N.R.*, [1981] 2 W.W.R. 357 (B.R. Man.); *Reza c. Canada*, [1994] 2 R.C.S. 394; (1994), 116 D.L.R. (4th) 61; 22 Admin. L.R. (2d) 79; 21 C.R.R. (2d) 236; 24 Imm. L.R. (2d) 117; 167 N.R. 282; 72 O.A.C. 348; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; (1994), 114 D.L.R. (4th) 385; [1994] 7 W.W.R. 1; 22 Admin. L.R. (2d) 1; 46 B.C.A.C. 1; 92 B.C.L.R. (2d) 145; 14 B.L.R. (2d) 217; 4 C.C.L.S. 117; 168 N.R. 321; 75 W.A.C. 1; *Cashin c. Société Radio-Canada*, [1988] 3 C.F. 494; (1988), 20 C.C.E.L. 203; 9 C.H.R.R. D/5343; 88 CLLC 17,019; 86 N.R. 24 (C.A.); *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205; (1986), 18 Admin. L.R. 243; 66 N.R. 8 (C.A.); *Budge v. Workers' Compensation Board (Alta.)* (1985), 66 A.R. 13; [1987] 1 W.W.R. 83; 42 Alta. L.R. (2d) 26 (C.A.).

DOCTRINE

Wade, H. W. R. *Administrative Law*, 6th ed. Oxford: Clarendon Press, 1988.

DEMANDE d'annulation de la décision par laquelle le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments a envoyé à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et à ses membres et distributeurs autorisés de stupéfiants des avis leur interdisant de fournir des stupéfiants en réponse à toute commande de la requérante. Demande rejetée.

AVOCATS:

Harvey S. Stone et Peter P. Chang pour la requérante.

Roger Lafrenière for respondents.

Roger Lafrenière pour les intimés.

SOLICITORS:

Borden & Elliott, Toronto, and *Peter P. Chang*, Willowdale, Ontario for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondents.

PROCUREURS:

Borden & Elliott, Toronto, et *Peter P. Chang*, Willowdale (Ontario) pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.

The following are the reasons for order rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

1 MULDOON J.: This is an application for an order setting aside the decision of Mr. Bruce Rowsell, Director of the Bureau of Drug Surveillance (Bureau), made January 4, 1996, which notified the applicant, Ms. Sahar Elguindi, that notices were being sent to the Ontario College of Pharmacists (College) and to its members and licensed narcotics dealers prohibiting them from dispensing narcotic drugs from any order of applicant. There is currently an interlocutory injunction preventing the Director and the College from issuing the notices pending the outcome of this judicial review.

1 LE JUGE MULDOON: La Cour est saisie d'une demande d'ordonnance annulant la décision rendue le 4 janvier 1996 par laquelle le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments (le Bureau), M. Bruce Rowsell, a avisé la requérante, M^{me} Sahar Elguindi, que des avis étaient envoyés à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario (l'Ordre) et à ses membres et distributeurs autorisés de stupéfiants pour leur interdire de fournir des stupéfiants en réponse à toute commande de la requérante. Le directeur et l'Ordre font présentement l'objet d'une injonction interlocutoire qui les empêche de donner les avis en question en attendant l'issue de la présente demande de contrôle judiciaire.

2 The respondent, the Minister of Health, has delegated his authority to issue prohibition notices under the *Narcotic Control Act*, R.S.C., 1985, c. N-1 and *Narcotic Control Regulations*, C.R.C., c. 1041, to the Assistant Deputy Minister, the Director General, Drugs Directorate and the Director, Bureau of Dangerous Drugs, Drugs Directorate. The respondent Director of the Bureau of Drug Surveillance is the head of the Bureau. The Bureau enforces the Regulations and is part of the Drugs Directorate, which in turn is part of the Health Protection Branch, which is part of the Department. The Director reports to the Director General, Drugs Directorate who in turn reports to an assistant deputy minister, who reports to a deputy minister. The Director, Mr. Rowsell, made the impugned decision to issue notices.

2 L'intimé, le ministre de la Santé, a délégué le pouvoir de donner des avis d'interdiction en vertu de la *Loi sur les stupéfiants*, L.R.C. (1985), ch. N-1 et du *Règlement sur les stupéfiants*, C.R.C., ch. 1041 au sous-ministre adjoint, au directeur général de la Direction des médicaments et au directeur du Bureau des drogues dangereuses de la Direction des médicaments. L'intimé, le directeur du Bureau de la surveillance des médicaments, est à la tête du Bureau. Le Bureau est chargé de l'application du Règlement et fait partie de la Direction des médicaments, qui à son tour fait partie de la Direction générale de la protection de la santé, laquelle fait partie du Ministère. Le directeur relève du directeur général de la Direction des médicaments, qui relève lui-même d'un sous-ministre adjoint, lequel relève du sous-ministre. C'est M. Rowsell, le directeur, qui a pris la décision contestée de donner les avis en cause.

3 Ms. Elguindi is a pharmacist and has both a Bachelor of Science (Pharmacy, 1988) and Master

3 M^{me} Elguindi est pharmacienne. Elle est titulaire d'un baccalauréat ès sciences (pharmacie, 1988) et

of Science (Pharmacy, 1990) degree from the University of Toronto. After graduation from pharmacy school, the applicant owned a small retail pharmacy, Seaway Pharmacy, until August, 1993. She was enrolled full-time in the Doctorate of Pharmacy (D.Pharm) program at the University of Toronto from June to December, 1992.

4 During the period she was in the D.Pharm program, the Drug Control Unit (DCU) audited the narcotic inventory at Seaway Pharmacy and discovered that 789 Oxycocet and 422 Oxycodan tablets could not be accounted for (applicant's application record (AAR), Volume 3, at page 431). As noted above, the applicant was attending school full-time and was able to attend the pharmacy for only 10-15 hours a week. During this time, eight pharmacists were working at the pharmacy, either in a temporary full-time or part-time capacity. Apparently two of these pharmacists had been caught stealing pharmaceuticals by their former employers (AAR, Volume 3, at page 434). The applicant took immediate steps to regain her lost control of the situation, and did so to the interim satisfaction of the DCU (AAR, Volume 3, at page 435). In August, 1993, Ms. Elguindi swears, she sold Seaway Pharmacy.

5 Ms. Elguindi began employment as a pharmacist with Meditrust Pharmacy in February, 1994. Meditrust is a mail-order-only pharmacy and operates on a large scale. It fills between 400-1000 prescriptions a day. This is about six to eight times the daily output of a regular dispensary. The applicant was the pharmacy manager of Meditrust from March 25, 1994 to November 1, 1994, according to the applicant's affidavit (AAR, Volume 1, at page 11), or November 3, according to college records (AAR, Volume 3, at page 426) which note that it was to this date the applicant had signing authority for narcotics. Her employment with Meditrust ended on March 9, 1995.

d'une maîtrise ès sciences (pharmacie, 1990) de l'Université de Toronto. Après avoir terminé ses études à la faculté de pharmacie, la requérante est devenue propriétaire d'une petite pharmacie de détail, la Seaway Pharmacy. Elle en a été propriétaire jusqu'en août 1993. Elle était inscrite à temps plein au programme de doctorat en pharmacie à l'Université de Toronto de juin à décembre 1992.

4 Au cours de la période où elle était inscrite au doctorat en pharmacie, l'Unité de contrôle des médicaments (UCM) a vérifié les stocks de stupéfiants de la Seaway Pharmacy et a constaté la disparition de 789 comprimés d'Oxycocet et de 422 comprimés d'Oxycodan (dossier de la demande de la requérante (dossier), volume 3, à la page 431). Ainsi qu'il a déjà été précisé, la requérante était aux études à temps plein et elle ne pouvait consacrer que de dix à quinze heures par semaine à la pharmacie. À l'époque, huit pharmaciens travaillaient à la pharmacie, à titre d'employés temporaires à temps plein ou d'employés à temps partiel. Il semble que deux de ces pharmaciens eussent été surpris en train de voler des produits pharmaceutiques par leur ancien employeur (dossier, volume 3, à la page 434). La requérante a immédiatement pris des mesures pour reprendre la situation en main, et elle y est parvenue à la satisfaction provisoire de l'UCM (dossier, volume 3, à la page 435). M^{me} Elguindi a déclaré sous serment qu'elle avait vendu la Seaway Pharmacy en août 1993.

5 M^{me} Elguindi a commencé à travailler comme pharmacienne à la Meditrust Pharmacy en février 1994. Meditrust est une pharmacie qui traite uniquement les commandes postales; elle exerce ses activités sur une grande échelle. Elle exécute entre 400 et 1 000 ordonnances chaque jour, soit de six à huit fois plus que le nombre d'ordonnances exécutées par une officine ordinaire. La requérante a été directrice de la pharmacie de la Meditrust du 25 mars 1994 au 1^{er} novembre 1994 selon son affidavit (dossier, volume 1, à la page 11), ou du 25 mars 1994 au 3 novembre 1994 selon les dossiers de l'Ordre (dossier, volume 3, à la page 426). Il est précisé dans ces derniers dossiers que c'est jusqu'à cette date que la requérante était autorisée à commander par écrit des

- 6 Just before the applicant's tenure as pharmacy manager, but while she was an employee at Meditrust, the managing pharmacist, Mr. Steve Yuen, reported the loss of 700 Percocet tablets. The loss was reported to an inspector of the DCU, Aron Wolfson, by telephone on March 3, 1994 (AAR, Volume 3, at page 427) and confirmed in writing on June 14, 1994 (AAR, Volume 3, at page 438). No further action was taken by the Bureau. (Through this matter, the conduct of the Bureau has appeared to be far less than optimal and efficient. Its efforts seem to have been stretched too thinly. Mr. Wolfson, in paragraph 18 of his affidavit sworn February 13, 1996, attributes at least one shortcoming, tardy response, to "budgetary constraints, limited resources and other priorities".)
- 7 The applicant also swore in her affidavit that Meditrust had an endemic theft problem: not only had these narcotics gone missing, but during the time that she worked at Meditrust, money, a laptop computer, a television set, and three desktop computers went missing. A private investigator was hired to combat the theft problem (AAR, Volume 1, at pages 11-12).
- 8 On two occasions while Ms. Elguindi was the pharmacy manager, she met with the college to discuss questionable pharmacy practices at Meditrust. In early May, 1994 the applicant met with Tina Langlois, counsel for the College, and Mr. Robert Pritchard and discussed unprofessional practices. On November 2, 1994 the applicant met with Ms. Langlois to discuss the transfer of the head pharmacist position to a non-pharmacist manager (AAR, Volume 1, at pages 68-69).
- 9 The applicant was removed from her duties as pharmacy manager on November 1 or 2, 1994
- stupéfiants. Son emploi à la Meditrust a pris fin le 9 mars 1995.
- 6 Juste avant que la requérante n'exerce ses fonctions de directrice de la pharmacie, mais alors qu'elle travaillait pour la Meditrust, le directeur d'alors de la pharmacie, M. Steve Yuen, a constaté la disparition de 700 comprimés de Percocet. Cette perte a été signalée par téléphone à un inspecteur de l'UCM, M. Aron Wolfson, le 3 mars 1994 (dossier, volume 3, à la page 427) et a été confirmée par écrit le 14 juin 1994 (dossier, volume 3, à la page 438). Le Bureau n'a pas pris d'autres mesures. (Pendant tout le déroulement de la présente affaire, la conduite du Bureau s'est avérée loin d'être idéale et efficace. Il semble qu'il n'ait pas pris toutes les mesures voulues. Au paragraphe 18 de l'affidavit qu'il a souscrit le 13 février 1996, M. Wolfson attribue au moins une des lacunes constatées, en l'occurrence la réponse tardive, [TRADUCTION] «à des contraintes budgétaires, aux ressources limitées et à d'autres priorités».)
- 7 La requérante déclare également dans son affidavit que la Meditrust était aux prises avec un problème endémique de vol: non seulement les stupéfiants en question étaient-ils portés disparus, mais pendant la période au cours de laquelle elle avait travaillé chez la Meditrust, un ordinateur portable, un téléviseur et trois ordinateurs avaient disparu. Un détective privé avait été engagé pour lutter contre le problème de vol (dossier, volume 1, aux pages 11 et 12).
- 8 À deux reprises, alors qu'elle était directrice de la pharmacie, M^{me} Elguindi a rencontré des représentants de l'Ordre pour discuter des pratiques pharmaceutiques douteuses qui avaient cours à la Meditrust. Au début de mai 1994, la requérante a rencontré M^e Tina Langlois, l'avocate de l'Ordre, ainsi que M. Robert Pritchard, pour discuter des manquements aux devoirs de la profession. Le 2 novembre 1994, la requérante a rencontré M^e Langlois pour discuter de la possibilité de confier ses fonctions de directrice de la pharmacie à un gérant qui ne serait pas un pharmacien (dossier, volume 1, aux pages 68 et 69).
- 9 La requérante a été relevée de ses fonctions de directrice de la pharmacie le 1^{er} ou le 2 novembre

(AAR, Volume 1, at page 100). From the fourth to the seventh of November Meditrust counted the narcotic inventory. Some 1000 Oxycocet, 500 Oxycodan, 200 Percocet and 200 Percodan capsules were missing (AAR, Volume 1, at page 27). On November 9, 1994, Mr. Neil Donald, the Vice-President for Meditrust's pharmacy operations in Ontario, and the applicant sent a letter to the DCU advising them of the shortage. This letter assured the DCU that regular inventory counts would be taken, a log system for access would be established and a security camera would be installed (AAR, Volume 1, at page 27).

10 The DCU audited Meditrust's narcotics inventory between March 7 and 9, 1995. The audit was conducted by inspectors, Aron Wolfson and Aaron Lueng. Of the twelve audited drugs, the Narcotic/Controlled Drug Loss/Theft Report revealed the following shortages for eight accounts: 1968 Demerol 50 mg tablets; 111 ml of suspended Demerol; 712 capsules of Fiorinal c1/2, 4461 Oxycet tablets, (recalling that 700 were reported missing previously); 2163 Oxycodan tablets; 1000 (resolved at 200) Percocet tablets; 800 Percodan tablets and 200 MS Contin 200 mg tablets (AAR, Volume 4, at page 816). The investigation also discovered that Ms. Elguindi did not enter three shipments of narcotics in the N/CD register as required by section 30 [as am. by SOR/85-588, s. 8] of the *Narcotic Control Regulations*, C.R.C., c. 1041 (Regulations). Mr. Wolfson discovered this by obtaining copies of the invoices signed by the applicant from Medis, Meditrust's narcotic drug supplier (AAR, Volume 3, at page 429; Volume 1, at page 31).

11 On March 13, 1995, the applicant was dismissed by Meditrust as a result of corporate restructuring.

12 On April 18, 1995, Mr. Jean-Marc Charron, Chief of the Drug and Environmental Health Inspection

1994 (dossier, volume 1, à la page 100). Entre le 4 et le 7 novembre, la Meditrust a procédé au dénombrement des stupéfiants. Un millier de capsules d'Oxycodet, 500 comprimés d'Oxycodan, 200 Percocet et 200 Percodan manquaient (dossier, volume 1, à la page 27). Le 9 novembre 1994, la requérante et le vice-président des opérations pharmaceutiques de la Meditrust pour l'Ontario, M. Neil Donald, ont envoyé une lettre à l'UCM pour les informer des manques constatés. Ils ont assuré l'UCM que l'on dénombrerait régulièrement les stocks et qu'un système d'accès à enregistrement chronologique serait installé, de même qu'une caméra de surveillance (dossier, volume 1, à la page 27).

L'ACM a vérifié entre le 7 et le 9 mars 1995 10 l'inventaire des stupéfiants dressé par la Meditrust. La vérification a été effectuée par les inspecteurs Aron Wolfson et Aaron Lueng. La vérification portait sur douze stupéfiants; les vérificateurs ont signalé des manques en ce qui concerne les huit stupéfiants suivants dans leur rapport sur la perte ou le vol de stupéfiants et de drogues contrôlées: 1 968 comprimés de 50 mg de Demerol, 111 ml de Demerol en suspension, 712 comprimés de Fiorinal c1/2, 4 461 comprimés d'Oxycet (si l'on se rappelle que 700 comprimés avaient déjà été portés disparus), 2 163 comprimés d'Oxycodan; 1 000 comprimés de Percocet (résolus à 200), 800 comprimés de Percodan et 200 comprimés de 200 mg de MS Contin (dossier, volume 4, à la page 816). Les enquêteurs ont également découvert que M^{me} Elguindi avait omis de consigner la réception de trois lots de stupéfiants dans le registre des stupéfiants et des drogues contrôlées en contravention de l'article 30 [mod. par DORS/85-588, art. 8] du *Règlement sur les stupéfiants*, C.R.C., ch. 1041 (le Règlement). M. Wolfson a découvert cette omission en obtenant de la Medis, le distributeur de stupéfiants de la Meditrust, des copies des factures signées par la requérante (dossier, volume 3, à la page 429; volume 1, à la page 31).

Le 13 mars 1995, la requérante a été licenciée par 11 la Meditrust par suite d'une restructuration interne.

Le 18 avril 1995, M. Jean-Marc Charron, chef de 12 la Division de l'inspection des drogues et de l'hy-

Division for Ontario, sent the applicant a letter advising her of the shortages the investigation discovered. The shortages noted above were adjusted for the period that the applicant had signing authority for narcotics, from March 23, 1994 to November 3, 1994. They are: 3925 Oxycocet tablets; 2063 Oxycodan tablets; 200 Percocet tablets; 200 Percodan tablets; 654 Fiorinal c1/2 tablets, a shortage which the Court discounts; 1256 Demerol 50 mg tablets; and 200 Contin 200 mg tablets (AAR, Volume 1, at page 30). The investigation found that there were no discrepancies from November 4, 1994 to March 6, 1995. On the same day Mr. Charron sent a copy of this letter to the Registrar, Ontario College of Pharmacists, with a cover indicating that the DCU (AAR, Volume 2, at page 334) was requesting an explanation from the applicant. The relevant portion of the letter to the applicant (AAR, Volume 1, at pages 30-31) reads, thus:

The Regulations to the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act* specify that a pharmacist must be able to account for all of the narcotic and controlled drugs under his or her control. When a pharmacist is unable to do so, the law provides the authority for the Minister to withdraw the pharmacist's privileges with respect to the purchase and handling of these substances.

It was also noted that not all narcotic and controlled drug receipts had been entered in the designated N/CD Register, in violation of regulations 30 and G.03.001 of the NCA and FDA respectively. Three of these shipments, signed for by yourself according to copies provided to us by Medis, contained drugs identified in the above described losses.

Before contemplating further action, you are being asked to acknowledge receipt of this letter indicating that its contents have been read and understood. You should also provide an explanation or comment on these shortages.

13 The applicant replied by letter on April 24, 1995 when, for longer than one month, she was no longer

giène du milieu pour l'Ontario, a envoyé à la requérante une lettre l'informant des manques révélés par l'enquête. Les manques susmentionnés ont été rajustés en fonction de la période pendant laquelle la requérante était autorisée à commander par écrit des stupéfiants, à savoir du 23 mars 1994 au 3 novembre 1994. On obtient alors les chiffres suivants: 3 925 comprimés d'Oxycocet, 2 063 comprimés d'Oxycodan, 200 comprimés de Percocet, 200 comprimés de Percodan, 654 comprimés de Fiorinal c1/2 (un manque dont la Cour ne tient pas compte), 1 256 comprimés de 50 mg de Demerol et 200 comprimés de 200 mg de Contin (dossier, volume 1, à la page 30). Les enquêteurs ont constaté qu'il n'y avait pas de divergences entre les données du 4 novembre 1994 et celles du 6 mars 1995. Le même jour, M. Charron a envoyé une copie de cette lettre au registraire de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario avec une lettre d'accompagnement dans laquelle il précisait que l'UCM (dossier, volume 2, à la page 334) exigeait des explications de la part de la requérante. Voici le passage pertinent de la lettre qu'il a envoyée à la requérante (dossier, volume 1, aux pages 30 et 31):

[TRADUCTION] Les règlements d'application de la *Loi sur les stupéfiants* et de la *Loi sur les aliments et drogues* précisent qu'un pharmacien doit être en mesure de rendre compte de tous les stupéfiants et drogues contrôlés dont il a la responsabilité. Lorsque le pharmacien est incapable de le faire, la loi accorde au ministre le pouvoir de retirer au pharmacien ses privilèges en matière d'achat et de manutention de ces substances.

Il a également été constaté que le nom et la quantité de stupéfiants et drogues contrôlés qui avaient été reçus n'avaient pas tous été consignés dans le registre prévu à cette fin, contrairement aux dispositions des articles 30 et G.03.001 du *Règlement sur les stupéfiants* et du *Règlement sur les aliments et drogues* respectivement. Sur les envois en question que vous avez vous-même signés suivant les copies que la Medis nous a fournies, trois contenaient des médicaments qui faisaient partie des déficits susmentionnés.

Avant d'envisager toute autre mesure, nous vous demandons d'accuser réception de la présente en déclarant que vous l'avez lue et que vous la comprenez. Veuillez également nous fournir des explications ou des observations au sujet de ces manques.

La requérante a répondu par lettre le 24 avril 1995 alors qu'elle n'était plus au service de la Meditrust 13

employed by Meditrust (AAR, Volume 3, at page 444). The letter did not deny the existence of any shortages. The letter indicates a lack of control over narcotic drugs at Meditrust. The applicant pointed to a number of problems that Meditrust had. It is also apparent from the letter that she and the Vice-President of Systems for Meditrust, Ajay Majithia, did an informal audit of Percocet, Percodan, Oxycodan and Oxycet. Majithia is also a pharmacist. The letter was an attempt to justify her actions. To her mind Meditrust was playing fast and loose with the narcotics regulations and she attempted to bring some order to the situation. The letter noted incidents of theft of money and non-pharmaceutical property and an employee being fired for mailing herself a large quantity of Prozac. It was the applicant's opinion that it was impossible for the pharmacy manager, her position, to have the same level of control as one could have in a regular dispensary because the volume the pharmacy handled was too high. As well, the applicant mentioned incidents of theft of narcotic drugs after they were delivered *via* mail. The letter did not offer an explanation for the losses of some 8508 narcotic tablets. Oddly, there are two different copies of the letter in existence, the one noted above sent to Mr. Charron, and the one the applicant attached in her affidavit, found at Volume 1, at page 32. There are discrepancies between the two letters. The inconsistencies have little impact on the outcome of the case. Given the profound concern which the applicant evinced for the matters she described, and her own professional standing, it is a great wonder that she did not call in the DCU and quit her employment with Meditrust long before November, 1994.

depuis plus d'un mois (dossier, volume 3, à la page 444). Elle n'a pas nié qu'il y avait des manques. Elle a affirmé qu'elle exerçait un contrôle insuffisant sur les stupéfiants à la Meditrust. Elle a fait ressortir plusieurs des problèmes qui existaient chez la Meditrust. Il ressort également de cette lettre que la requérante et le vice-président des systèmes chez Meditrust, M. Ajay Majithia, ont procédé à une vérification informelle des Percocet, Percodan, Oxycodan et Oxycet. M. Majithia est également pharmacien. Dans cette lettre, la requérante a tenté de justifier ses agissements. À son avis, la Meditrust traitait la réglementation sur les stupéfiants à la légère et la requérante avait tenté de remettre de l'ordre dans la situation. Dans sa lettre, elle fait état d'incidents de vol d'argent et d'objets non pharmaceutiques et signale le cas d'une employée qui avait été congédiée pour s'être envoyée par la poste une quantité importante de Prozac. La requérante s'est dite d'avis qu'il était impossible à la personne qui occupait le poste de directeur de la pharmacie, en l'occurrence elle-même, d'exercer le même degré de contrôle que celui que pourrait exercer une personne travaillant dans une officine ordinaire parce que la quantité de médicaments traités était trop importante. En outre, la requérante a fait état d'incidents de vol de stupéfiants après leur livraison par la poste. Elle n'a pas expliqué la perte de quelque 8 508 comprimés. Chose curieuse, il existe deux copies différentes de cette lettre, celle qui a été envoyée à M. Charron et dont il a déjà été fait mention, et celle que la requérante a jointe à son affidavit et que l'on trouve à la page 32 du volume 1 de son dossier. Il y a des divergences entre les deux lettres. Ces contradictions ont peu d'incidences sur l'issue de l'affaire. Compte tenu des vives préoccupations que la requérante a formulées au sujet des questions qu'elle a exposées et compte tenu de sa situation professionnelle, il est fort étonnant qu'elle n'ait pas fait intervenir l'UCM et qu'elle n'ait pas quitté son emploi à la Meditrust bien avant novembre 1994.

14 Mr. Charron replied to the applicant by letter of May 26, 1995 (AAR, Volume 1, at page 35). The thrust of the letter is that the applicant's comments did not "address themselves adequately in explaining the dramatic losses that occurred at Meditrust"

M. Charron a répondu à la requérante par lettre datée du 26 mai 1995 (dossier, volume 1, à la page 35). Il déclare essentiellement dans sa lettre que la requérante [TRADUCTION] «n'a pas fourni d'explications suffisantes au sujet des pertes considérables

14

(AAR, Volume 1, at page 35). The letter notes that, if anything, the audit results would be in the applicant's favour because it presumed a starting inventory of zero on March 23, 1994. Mr. Charron indicated that mailing narcotics was not prohibited by law and that any theft of the drugs after they left the pharmacy was irrelevant. Further, the allegations of theft were not linked to the missing narcotics, and "the erosion of these [preventatory] provisions over a period of time because of resource constraints is not an adequate excuse" (AAR, Volume 1, at page 35). The letter closes (AAR, Volume 1, at page 36):

As for your perception that in your work history you have "never had a problem", you might want to recall your experience as the owner of Seaway Pharmacy. An audit conducted by one of our Inspectors in January 1993 found significant unexplained losses of Oxycocet and Oxycodan. That experience should have fully sensitized you to the need for complete key control and restricting as far as possible the handling of N/CD material to pharmacists only.

Was it unfair of the Chief of the Drug & Environment Health Inspection Division?

- 15 On June 7, 1995, Ms. Anne Sztuke-Fournier, then the acting head of the Prescription Assessment Section of the Bureau, composed a draft letter for the Director's signature to the applicant and to the College, and sent it to the Director and to Legal Services (AAR, Volume 2, at pages 251-252). The draft letter to the College advised the College of the problem and was to attach the correspondence between the Bureau and Ms. Elguindi. The letter to the applicant states that the Bureau had determined that she had violated paragraphs 50(d) [as am. by SOR/85-588, s. 19] and (e) [as am. *idem*] and section 30 of the Regulations. The letter advised Ms. Elguindi that formal consultation with the College was going to be initiated and that she had the opportunity to make submissions to the Bureau within 15

survenues à la Meditrust» (dossier, volume 1, à la page 35). Dans cette lettre, M. Charron souligne que les résultats de la vérification seraient plutôt favorables à la requérante, parce que les vérificateurs présumaient que les stocks étaient à zéro au 23 mars 1994. M. Charron a précisé que l'envoi de stupéfiants par la poste n'était pas interdit par la loi et que le vol des stupéfiants une fois qu'ils étaient sortis de la pharmacie n'était pas pertinent. Il a en outre fait remarquer qu'il n'y avait aucun lien entre les accusations de vol et les stupéfiants manquants et que [TRADUCTION] «l'érosion de ces stocks sur une période de temps donné en raison des contraintes des ressources ne constitue pas une excuse suffisante» (dossier, volume 1, à la page 35). Voici en quels termes se termine la lettre (dossier, volume 1, à la page 36):

[TRADUCTION] Quant à votre perception que vous n'avez «jamais eu de problèmes» dans vos emplois précédents, je rappelle à votre mémoire votre expérience à titre de propriétaire de la Seaway Pharmacy. En effet, lors d'une vérification effectuée en janvier 1993, nos inspecteurs ont constaté la disparition inexpliquée d'importantes quantités d'Oxycocet et d'Oxycodan. Cet incident aurait dû vous sensibiliser suffisamment à la nécessité d'assurer un contrôle total des clés et de confier autant que possible la manutention des stupéfiants et des drogues contrôlées uniquement à des pharmaciens.

Le chef de la Division de l'inspection des médicaments et de l'hygiène du milieu a-t-il eu tort de penser ainsi?

- 15 Le 7 juin 1995, M^{me} Ann Sztuke-Fournier, qui était alors chef intérimaire de la Section d'évaluations des ordonnances du Bureau, a composé un projet de lettre destinée à la requérante et à l'Ordre. Elle a soumis cette lettre au directeur pour signature et l'a envoyée au directeur et aux Services juridiques (dossier, volume 2, aux pages 251 et 252). Le chef intérimaire a mis l'Ordre au courant du problème par ce projet de lettre, et devait joindre à celle-ci la correspondance échangée entre le Bureau et M^{me} Elguindi. La lettre à la requérante porte que le Bureau avait conclu que la requérante avait contrevenu aux alinéas 50(d) et e) et à l'article 30 du Règlement. Dans cette lettre, on informait M^{me} Elguindi que l'on allait consulter officiellement l'Ordre et qu'elle avait la possibilité de faire valoir son point de vue devant

days of receipt of the letter. This letter was approved by Mr. Mario Simard at Legal Services on June 12, 1995 (AAR, Volume 2, at page 349) and was sent to the applicant, with Mr. Rowsell's signature, on that same date (AAR, Volume 1, at page 41). The letter to the College, with a copy of the letter to Ms. Elguindi, was also sent that day (AAR, Volume 2, at page 127).

16 On June 15, 1995, Ms. Elguindi replied to Mr. Rowsell's letter. Her letter essentially reiterated the content of her April 24, 1995 letter to Mr. Charron. Again no explanation for missing narcotics was given, apart from the thievery of technicians. The letter contested the findings of the Bureau and provided excuses for not being able properly to control the narcotics she was responsible for, in the Seaway as well as the Meditrust situation (AAR, Volume 1, at pages 37-39). Ms. Elguindi seems to have been a star-crossed pharmacist, with narcotics frequently disappearing all around her.

17 The applicant retained a solicitor, Mr. Peter Chang, who requested a time extension for representations to be made to the Director on July 6, 1995 (AAR, Volume 1, at page 42). The next day he requested a copy of the March 7 to 9 inspection report (AAR, Volume 1, at page 43). The applicant was allowed an extension until July 31, 1995.

18 On July 31, 1995, Mr. Chang made submissions by letter to Director Rowsell (AAR, Volume 1, at page 50). The submissions touched three major areas: problems with the audit, problems with Meditrust's system for storing and dispensing narcotics and that Meditrust was trying to blame Ms. Elguindi for the narcotic losses. With respect to the audit, which is most important in terms of this case, Mr. Chang pointed to apparent discrepancies between the November 8, 1994 inventory and the

l'Ordre dans les 15 jours de la réception de la lettre. Cette lettre a été approuvée le 12 juin 1995 par M^c Mario Simard, des Services juridiques (dossier, volume 2, à la page 349) et elle a été envoyée le même jour à la requérante, sous la signature de M. Rowsell (dossier, volume 1, à la page 41). La lettre adressée à l'Ordre, à laquelle était jointe une copie de la lettre envoyée à M^{me} Elguindi, a également été envoyée le même jour (dossier, volume 2, à la page 127).

16 Le 15 juin 1995, M^{me} Elguindi a répondu à la lettre de M. Rowsell. Sa lettre reprend essentiellement le contenu de la lettre qu'elle avait envoyée le 24 avril 1995 à M. Charron. Elle n'y donne toujours pas d'explications au sujet des stupéfiants manquants, si ce n'est pour les attribuer à des vols commis par des techniciens. Dans cette lettre, elle conteste les conclusions du Bureau et présente ses excuses pour ne pas avoir su bien contrôler les stupéfiants dont elle avait la responsabilité, dans le cas de la Seaway et dans celui de la Meditrust (dossier, volume 1, aux pages 37 et 39). M^{me} Elguindi semble avoir été une pharmacienne maudite par le sort qui était victime de disparitions fréquentes de stupéfiants.

17 La requérante a retenu les services d'un avocat, M^c Peter Chang, qui a demandé le 6 juillet 1995 une prorogation du délai imparti à la requérante pour faire valoir son point de vue devant le directeur (dossier, volume 1, à la page 42). Le lendemain, il a demandé une copie de la lettre du 7 mars et du rapport d'inspection du 9 mars (dossier, volume 1, à la page 43). La requérante a obtenu une prorogation au 31 juillet 1995.

18 Le 31 juillet 1995, M^c Chang a présenté des observations sous forme de lettre adressée au directeur Rowsell (dossier, volume 1, à la page 50). Il y abordait trois grands sujets: les problèmes soulevés par la vérification, les problèmes d'entreposage et de délivrance de stupéfiants de la Meditrust et les tentatives faites par la Meditrust en vue de rejeter la responsabilité de la disparition des stupéfiants sur M^{me} Elguindi. En ce qui concerne la vérification, qui constitue un aspect fort important de la présente

investigators' numbers. He suggested two reasons, non-exclusive, for the difference. The first was that "Meditrust had withheld crucial data from the audit. thus creating an impression that large quantities of drugs were missing" (AAR, Volume 1, at page 51).

19 The second is that Meditrust's records could not be relied on, because it relied on Meditrust's documentation, which the applicant submitted was insufficient. Regarding Meditrust's system for storage of narcotic drugs, Mr. Chang noted that the applicant was susceptible to manipulation from Meditrust. Essentially, the applicant tried to the best of her ability to convince the Meditrust management to comply with the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act* [R.S.C., 1985, c. F-27]. Her recommendations were continually frustrated (AAR, Volume 1, at page 54). Yet she did not resign. It is interesting to note that Meditrust promised to indemnify her for the costs of any disciplinary action taken by the College and the six-month salary if her licence was suspended or revoked (AAR, Volume 1, at page 61). This did not include professional misconduct.

20 Mr. Chang's third submission was that there were three possible reasons why Meditrust wanted to lay the blame on the applicant. The first was to cover up its own inefficiency and lack of security. The second was that Meditrust did not want to pay Ms. Elguindi the six-month salary that they had agreed to. The third was that the Meditrust management held a particular animosity to the applicant (AAR, Volume 1, at page 56).

21 On August 15, 1995, the College replied to the course of action (AAR, Volume 2, at page 128) proposed in the June 12, 1995 letter and the further correspondence of July 10, 1995 (AAR, Volume 1,

affaire, M^e Chang a fait ressortir les contradictions apparentes entre l'inventaire du 8 novembre 1994 et les chiffres obtenus par les enquêteurs. Il a avancé notamment deux raisons pour expliquer ces divergences. La première était que [TRADUCTION] «la Meditrust a soustrait des données cruciales à la vérification, créant ainsi l'impression que d'importantes quantités de médicaments manquaient» (dossier, volume 1, à la page 51).

La seconde raison était que l'on ne pouvait se fier aux dossiers de la Meditrust, parce qu'ils étaient fondés sur des documents de la Meditrust qui, selon la requérante, étaient incomplets. En ce qui concerne le système d'entreposage des stupéfiants utilisé par la Meditrust, M^e Chang a fait remarquer que la requérante risquait d'être manipulée par la Meditrust. Essentiellement, la requérante a fait tout en son pouvoir pour convaincre la direction de la Meditrust de se conformer à la *Loi sur les stupéfiants* et à la *Loi sur les aliments et drogues* [L.R.C. (1985), ch. F-27]. Ses recommandations n'ont jamais été suivies (dossier, volume 1, à la page 54). Pourtant, elle n'a pas donné sa démission. Il est curieux de constater que la Meditrust a promis d'indemniser la requérante des frais afférents à toute mesure disciplinaire que pouvait prendre l'Ordre contre elle et de lui verser six mois de salaire si son permis était suspendu ou révoqué (dossier, volume 1, à la page 61). Cet engagement ne couvrait pas les cas de manquements professionnels.

En troisième lieu, M^e Chang a fait valoir qu'il pouvait y avoir trois raisons pour lesquelles la Meditrust voulait rejeter la responsabilité sur la requérante. Premièrement, elle voulait camoufler sa propre inefficacité et l'insuffisance des mesures de sécurité. Deuxièmement, elle ne voulait pas payer à M^{me} Elguindi les six mois de salaire qu'elle avait convenu de lui verser. Troisièmement, la direction de la Meditrust avait une hostilité particulière envers la requérante (dossier, volume 1, à la page 56).

Le 15 août 1995, l'Ordre a répondu à la ligne de conduite proposée dans la lettre du 12 juin 1995 (dossier, volume 2, à la page 128) et à la lettre du 10 juillet 1995 (dossier, volume 1, à la page 49).

at page 49). The letter indicated that the College had no objection to the Bureau issuing notices to pharmacists and licensed narcotics dealers. On August 23, 1995 the Director sent a letter (AAR, Volume 1, at page 65) to Mr. Chang advising him that he had commenced formal consultation with the College and was considering invoking the authority of the Minister to give notice to pharmacists and licensed narcotics dealers in Ontario not to sell any narcotic drugs to the applicant. The letter allowed the applicant 14 days to make representations to the Director.

- 22 On September 19, 1995 the applicant filed the originating notice of motion for this judicial review which included a request for an interlocutory injunction against the Director to prohibit notice to pharmacists or licensed narcotics dealers. The injunction and an order that the Director retract any notices issued was adjourned *sine die* by Justice Wetston on September 20, 1995. Further representations were made by the applicant's solicitor on November 1, 1995 (AAR, Volume 2, at page 392).

- 23 The Director's decision to issue notices was issued on January 4, 1996. It reads in part (AAR, Volume 4, at pages 831-835):

The Bureau holds Elguindi responsible for losses that occurred between March 23, 1994 to November 3, 1994. The period of December 8, 1993, to March 23, 1994 was excluded and the inspectors conducted their audit by assuming a zero inventory, thereby giving Ms. Elguindi the benefit of the doubt and placing the results in the best possible light. The drug inventory is computed as a difference between the drugs purchased less those sold, less drugs still in inventory.

You will find enclosed a copy of the inspector's comments, dated October 10, 1995, as well as copies of invoices (items missed in purchase records) obtained directly from the licenced dealer, Medis Health and Pharmaceutical Services Inc., No evidence was found indicating that Meditrust's records were inaccurate.

. . .

Dans cette lettre, l'Ordre déclare qu'il ne voit aucune objection à ce que le Bureau donne un avis aux pharmaciens et aux distributeurs autorisés de stupéfiants. Le 23 août 1995, le directeur a envoyé une lettre (dossier, volume 1, à la page 65) à M^c Chang pour l'informer qu'il avait entrepris des consultations officielles avec l'Ordre et qu'il envisageait la possibilité d'invoquer le pouvoir du ministre pour aviser les pharmaciens et les distributeurs autorisés de stupéfiants de l'Ontario de ne vendre aucun stupéfiant à la requérante. Dans cette lettre, l'Ordre donnait à la requérante 14 jours pour faire valoir son point de vue devant le directeur.

- 22 Le 19 septembre 1995, la requérante a déposé un avis de requête introductif d'instance en vue d'obtenir le présent contrôle judiciaire. Cet avis comprenait une demande d'injonction interlocutoire interdisant au directeur d'envoyer l'avis susmentionné aux pharmaciens et distributeurs autorisés de stupéfiants. Le 20 septembre 1995, le juge Wetston a ajourné *sine die* l'injonction et l'ordonnance enjoignant au directeur d'annuler tout avis déjà envoyé. L'avocat de la requérante a présenté d'autres observations le 1^{er} novembre 1995 (dossier, volume 2, à la page 392).

- 23 La décision du directeur de publier l'avis a été prise le 4 janvier 1996. En voici un extrait (dossier, volume 4, aux pages 831 à 835):

[TRADUCTION] Le Bureau tient M^{me} Elguindi responsable des pertes qui se sont produites entre le 23 mars 1994 et le 3 novembre 1994. La période du 8 décembre 1993 au 23 mars 1994 a été exclue et les inspecteurs ont procédé à leur inventaire en présumant que l'inventaire était alors égal à zéro, accordant ainsi à M^{me} Elguindi le bénéfice du doute et plaçant les résultats sous le meilleur jour possible. L'inventaire des stupéfiants est calculé en fonction de la différence entre les stupéfiants achetés et ceux qui ont été vendus, duquel montant sont soustraits les stupéfiants qui sont encore en stock.

Vous trouverez ci-joint une copie des observations des inspecteurs en date du 10 octobre 1995, ainsi que des copies des factures (les articles ne sont pas indiqués dans les registres d'achat) qui ont été obtenues directement des distributeurs autorisés, Medis Health et Pharmaceutical Services Inc., . . . Rien ne permet de penser que les dossiers de la Meditrust ne sont pas exacts.

. . .

You indicated that evidence of theft existed at Meditrust. However, there is no mention of the nature and quantities of drugs involved.

...

If a pharmacist chooses to work in an unsuitable environment, he or she becomes responsible for his or her actions. The Ontario College of Pharmacists . . . would most certainly have been interested to know that there was a violation in procedures at Meditrust. There is no indication that Ms. Elguindi has made any efforts to appraise them of the situation.

...

It is determined that Sahar Elguindi has not provided any evidence to account for the shortages of narcotic drugs Hence, it has been determined that Sahar Elguindi has violated paragraph 50(d) and (e) and 30 of the Narcotic Control Regulations.

...

I have reviewed all the evidence and come to the conclusion that Ms. Elguindi has violated sections 50(d) and (e) and 30 of the Narcotic Control Regulations.

...

In view of all the circumstances of this case, I am therefore informing you of my decision, on behalf of the Minister of National Health and Welfare, to give notice to pharmacists in Ontario and licensed dealers that they may not supply any medication with a narcotic drug content, pursuant to Ms. Sahar K. Elguindi's orders. These notices will be issued on January 30, 1996.

These notices can be revoked when the following circumstances occur:

(a) A pharmacist and the appropriate licensing authority of the province in which the pharmacist is registered and entitled to practice have made a written request to the Minister that the Minister revoke the notices given by the Minister; and

(b) One year has elapsed since the notices referred to above were given by the Minister.

In keeping with the longstanding policy of this bureau to maintain a close liaison with all provincial licensing authorities, we are providing the Ontario College of Pharmacists with a copy of this correspondence.

Included with the decision were several documents which were apparently relied on but which had not

Vous avez déclaré qu'il existe des preuves tendant à démontrer que des vols étaient commis à la Meditrust. Vous ne précisez cependant pas la nature et la quantité de stupéfiants en cause.

...

Si un pharmacien choisit de travailler dans un milieu qui ne convient pas, il devient responsable de ses propres actes. L'Ordre des pharmaciens de l'Ontario . . . aurait de toute évidence été intéressé d'apprendre que des violations de la procédure prescrite étaient commises au sein de la Meditrust. Or, rien ne permet de penser que M^{me} Elguindi a fait quoi que ce soit pour mettre l'Ordre au courant de la situation.

...

J'en viens à la conclusion que M^{me} Sahar Elguindi n'a présenté aucune preuve pour justifier l'absence de stupéfiants . . . Je conclus donc que M^{me} Sahar Elguindi a contrevenu aux alinéas 50(d) et 50(e) et à l'article 30 du Règlement sur les stupéfiants.

...

J'ai examiné l'ensemble de la preuve et j'en viens à la conclusion que M^{me} Elguindi a contrevenu aux alinéas 50(d) et 50(e) et à l'article 30 du Règlement sur les stupéfiants.

...

Compte tenu de toutes les circonstances de la présente affaire, je vous informe donc de ma décision d'aviser au nom du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social les pharmaciens et les distributeurs autorisés de l'Ontario qu'ils ne peuvent fournir aucun médicament contenant un stupéfiant à M^{me} Sahar Elguindi. Cet avis sera donné le 30 janvier 1996.

Ces avis peuvent être révoqués si les conditions suivantes sont réunies:

a) Un pharmacien et les autorités compétentes chargées de délivrer les permis dans la province où le pharmacien est inscrit et autorisé à exercer la pharmacie demandent par écrit au ministre d'annuler l'avis qu'il a donné;

b) Une année s'est écoulée depuis que le ministre a donné l'avis susmentionné.

Conformément à la politique de longue date du Bureau de maintenir des liens étroits avec toutes les autorités provinciales chargées de délivrer les permis, nous envoyons une copie de la présente à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario.

À cette décision étaient joints plusieurs documents sur lesquels le Bureau s'était vraisemblablement

been previously disclosed. These included copies of the Medis purchase records (Medis being the narcotic dealer), the Medis monthly sales reports and letters from the DCU, dated January 27, 1993 and February 2, 1993 to the applicant regarding the Seaway incident. The cross-examination of Ms. Sztuke-Fournier also revealed that there were numerous oral representations made between Ms. Fournier and the Director (see especially AAR, Volume 2, at pages 284-285).

24 On January 22, 1996 the applicant obtained an interlocutory injunction before the Associate Chief Justice prohibiting the respondents from issuing notices pending the outcome of judicial review before this Court. The hearing was set for June 3, 1996. On this date, the applicant obtained an order to conduct cross-examinations of Ms. Fournier and Mr. Wolfson and to obtain any other documentation that had been considered by the Director in coming to his decision. More documents were turned over to the applicant.

25 The applicant has raised three issues with respect to the impugned decision. The first is that there was a reasonable apprehension of bias. The second ground is that the Director made his decision to issue notices without regard to the evidence before him. The final is that there was a breach of natural justice because the Director did not disclose all of the documents considered by him in making the decision prior to the decision and that he entertained submissions *ex parte* without disclosing same to the applicant.

26 The first is without merit. There was no reasonable apprehension of bias. The applicant's argument is that because the Director's June 12, 1995 letter stated "It has been determined you have violated the following Narcotic Control Regulations as outlined below" (AAR, Volume 1, at page 40), the decision had already been made. Counsel for the applicant further submitted that the applicant was not notified that the decision was going to be made and that she

fondé mais qui n'avaient pas été divulgués. Parmi ces documents, il y a lieu de mentionner des copies des registres d'achat de la Medis (la Medis était le distributeur de stupéfiants), les rapports de ventes mensuels de la Medis et des lettres adressées par l'UCM à la requérante et datées du 27 janvier 1993 et du 2 février 1993 au sujet de l'incident de la Seaway. Le contre-interrogatoire de M^{me} Sztuke-Fournier a également révélé que de nombreuses observations avaient été faites verbalement entre M^{me} Fournier et le directeur (voir spécialement le dossier, volume 2, aux pages 284 et 285).

24 Le 22 janvier 1996, la requérante a obtenu une injonction interlocutoire par laquelle le juge en chef adjoint a interdit aux intimés de donner un avis en attendant l'issue du contrôle judiciaire devant la Cour. L'audience était fixée au 3 juin 1996. Ce jour-là, la requérante a obtenu une ordonnance lui permettant de contre-interroger M^{me} Fournier et M. Wolfson et d'obtenir tout autre document dont le directeur avait tenu compte pour en venir à sa décision. D'autres documents ont été remis à la requérante.

25 La requérante invoque trois moyens pour contester la décision en cause. En premier lieu, elle affirme qu'il existe une crainte raisonnable de partialité. Le second moyen qu'elle fait valoir est que le directeur a pris sa décision de donner l'avis sans tenir compte des éléments de preuve portés à sa connaissance. Finalement, elle affirme que le directeur n'a pas respecté les règles de justice naturelle en ne divulguant pas tous les documents dont il avait tenu compte pour en venir à sa décision avant de prendre celle-ci et que le directeur a entendu des observations *ex parte* sans en informer la requérante.

26 Le premier moyen est mal fondé. Il n'y a pas de crainte raisonnable de partialité. La requérante prétend que le directeur avait déjà pris sa décision parce qu'il a déclaré, dans sa lettre du 12 juin 1995: [TRADUCTION] «J'en suis venu à la conclusion que vous avez contrevenu aux dispositions suivantes du Règlement sur les stupéfiants de la manière ci-après précisée» (dossier, volume 1, à la page 40). L'avocat de la requérante soutient en outre que la requérante n'a

had no opportunity to make submissions. This decision, against which the applicant was supposedly denied the opportunity to respond, showed a predisposition that subsequent submissions did not affect. The thrust of this submission contests the finding of the breach of the Regulations (transcript, at pages 251-255). This submission is without merit. The applicant was put on notice by the April 18, 1995 letter from Mr. Charron that there was a shortage of narcotics for the period for which she was responsible (AAR, Volume 1, at page 30). She made submissions in her defence at this stage by her letter of April 24, 1995 (AAR, Volume 1, at page 32). While these do not amount to submissions to the director *per se*, this was her first opportunity to stop the entire process had she been able to provide a satisfactory explanation for the missing drugs. The Director, in his June 12, 1995 letter to the applicant, found a breach of paragraphs 50(d) and (e) of the Regulations. This conclusion was necessary to determine whether the Minister should exercise his discretion to issue notice under paragraphs 47(b) and 48(b) of the Regulations. The relevant portion of the letter (AAR, Volume 1, at page 41) reads, thus:

Sections 47 and 48 of the Narcotic Control Regulations contain provisions that when the above-mentioned circumstances exist, the Minister may notify pharmacists and licensed dealers not to supply narcotic drugs on the order of that pharmacist Accordingly you are provided with an opportunity to make whatever representations you feel appropriate within fifteen (15) days from the date of the receipt of this letter.

This decision, to see whether the circumstances warrant the exercise of his discretion, in no way amounts to pre-judgment: the letter does not indicate that the Director viewed that the matter should proceed towards notification as of June 12, 1995. This stage of the proceedings was no more than a decision to proceed to the decision stage and is made purely within the administrative framework.

pas été avisée que la décision allait être prise et qu'elle n'a pas eu l'occasion de faire valoir son point de vue. Cette décision, à laquelle la requérante n'aurait pas eu l'occasion de répondre, révélerait l'existence d'un parti pris sur lequel les observations qui ont par la suite été faites n'ont eu aucune incidence. En invoquant ce moyen, la requérante conteste essentiellement la conclusion suivant laquelle elle a contrevenu au Règlement (transcription aux pages 251 à 255). Ce moyen est mal fondé. La requérante a été avisée par la lettre du 18 avril 1995 de M. Charron qu'il manquait des stupéfiants pour la période où elle était responsable des stocks (dossier, volume 1, à la page 30). Elle a présenté des observations pour se défendre à cette étape-ci par sa lettre du 24 avril 1995 (dossier, volume 1, à la page 32). Bien que ces observations n'aient pas été faites directement au directeur, c'était la première occasion qui était donnée à la requérante de stopper tout le processus si elle avait pu fournir une explication satisfaisante pour justifier l'absence de stupéfiants. Dans sa lettre du 12 juin 1995 à la requérante, le directeur a conclu que la requérante avait contrevenu aux alinéas 50d) et e) du Règlement. Cette conclusion était nécessaire pour déterminer si le ministre devait exercer son pouvoir discrétionnaire de donner l'avis prévu aux alinéas 47b) et 48b) du Règlement. Voici le passage pertinent de la lettre en question (dossier, volume 1, à la page 41):

[TRADUCTION] Les articles 47 et 48 du Règlement sur les stupéfiants renferment des dispositions qui prévoient que, dans les circonstances susmentionnées, le ministre peut donner aux pharmaciens et aux distributeurs autorisés un avis précisant qu'aucun stupéfiant ne doit être fourni en réponse à une commande de ce pharmacien . . . Par conséquent, l'occasion vous est donnée de faire valoir votre point de vue dans les quinze (15) jours de la date de réception de la présente lettre.

Cette décision, qui porte sur la question de savoir si les circonstances justifiaient l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, ne permet nullement de conclure que le directeur avait préjugé de la question. La lettre ne permet pas de conclure que le directeur estimait que l'affaire devait se solder par l'avis du 12 juin 1995. À cette étape de la procédure, il a simplement été décidé de passer à l'étape de la décision et cette mesure s'inscrit parfaitement dans le cadre de la procédure administrative.

- 27 The second ground, that the Director made a reviewable error, also fails. When the Minister or his representatives make a decision pursuant to an Act of Parliament, the Minister is said to constitute a federal board for the purposes of section 18 of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] (*Beauchamp v. Hockin* (1989), 30 F.T.R. 318 (F.C.T.D.); *Richardson (James) & Sons Ltd. v. M.N.R.*, [1981] 2 W.W.R. 357 (Man. Q.B.)). Board decisions are usually held to be reviewable only when they are patently unreasonable (*Reza v. Canada*, [1994] 2 S.C.R. 394). So it is incumbent on the applicant in this case to show that the board made a patently unreasonable finding of fact or law.
- 28 The applicant submits that the Director committed a reviewable error when he found that the applicant should be held responsible for losses that were, according to both the applicant and the DCU's inspectors, the result of pilferage (transcript, at page 259). While this may be a correct assertion, the Regulations impose an almost strict liability on pharmacists to control their narcotics inventories. How the drugs went missing is not the question. Rather, the question is how properly protected narcotics went missing. No satisfactory explanation was given to the Director. This is a factual determination made by the Director on the basis of the material before him. Should the Court defer to the Director's factual finding?
- 29 Courts will usually show deference to a specialized board (*Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557). This case is no exception. The director of the Bureau of Drug Surveillance is easily characterized as a specialized board. The rôle of the Bureau is to administer the legislation governing the use of narcotic and controlled drugs in Canada (AAR, Volume 2, at page 120) and to minimize the health hazards associated with the inappropriate circulation and use of narcotic
- Le second moyen, suivant lequel le directeur a commis une erreur donnant ouverture à un contrôle judiciaire, est également mal fondé. Lorsque le ministre ou ses représentants prennent une décision en vertu d'une loi fédérale, le ministre est présumé constituer un office fédéral au sens de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] (*Beauchamp c. Hockin* (1989), 30 F.T.R. 318 (C.F. 1^{re} inst.); *Richardson (James) & Sons Ltd. v. M.N.R.*, [1981] 2 W.W.R. 357 (B.R. Man.)). On considère habituellement que les décisions rendues par des offices donnent ouverture à un contrôle judiciaire lorsqu'elles sont manifestement déraisonnables (*Reza c. Canada*, [1994] 2 R.C.S. 394). Il incombe donc à la requérante de démontrer en l'espèce que l'office a tiré une conclusion de fait ou de droit manifestement déraisonnable.
- La requérante soutient que le directeur a commis une erreur donnant ouverture à un contrôle judiciaire en concluant que la requérante devait être tenue responsable de pertes qui, selon la requérante et les inspecteurs de l'UCM, étaient le résultat d'un charpillage (transcription, à la page 259). Bien que cette assertion puisse être exacte, le Règlement impose presque une obligation stricte aux pharmaciens en ce qui concerne le contrôle de leurs stocks de stupéfiants. La façon dont les stupéfiants ont disparu n'est pas en cause. La question qui se pose est plutôt celle de savoir comment des stupéfiants aussi bien protégés ont pu disparaître. Aucune explication satisfaisante n'a été fournie au directeur. Il s'agit d'une conclusion de fait que le directeur doit tirer d'après les éléments dont il dispose. La Cour devrait-elle respecter la conclusion de fait tirée par le directeur?
- Les tribunaux font habituellement preuve de déférence à l'égard des offices spécialisés (*Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557). La présente affaire ne fait pas exception. On peut facilement qualifier le directeur du Bureau de surveillance des drogues d'office spécialisé. Le rôle du Bureau consiste à appliquer les dispositions législatives régissant l'utilisation des stupéfiants et des drogues contrôlées au Canada (dossier, volume 2, à la page 120) et de minimiser

drugs. This includes preventing their entry into the illicit market. The Bureau monitors the distribution of narcotics from information supplied by licensed pharmaceutical dealers, pharmacies and inspection staff employed by the Department (AAR, Volume 2, at pages 121-122). As the evidence before him showed some 8000 narcotic tablets missing, the Director did not make a patently unreasonable error in deciding that the applicant should be held responsible for the shortages. The legal decision made by the Director, to issue notice pursuant to the Regulations, was based on this factual finding and is rationally supported by it. This fits within the thoughts of Mr. Justice MacGuigan of the Federal Court of Appeal in *MacLean Hunter Ltd. and Deputy M.N.R. (Customs and Excise)* (1988), 15 C.E.R. 340 (F.C.A.), at page 343:

Courts have consistently held that it is not an error of law for a tribunal not to give reasons on every argument presented to it (*Canadian Arsenal Limited v. Canada Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393 at pp. 399-400), nor even to fail to make an explicit written finding on each constituent element of its decision (*Service Employees' Int'l Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Assn of Nipawin et al.* (1974), 41 D.L.R. (3d) 6 at p. 13, [1974] 1 W.W.R. 653 at p. 659). The only question that can arise in the absence of written reasons is whether the decision arrived at can rationally be supported.

30 The final ground raised by the applicant, that there was a breach of natural justice, warrants careful consideration as there may be grave consequences to Ms. Elguindi's career. The specific breach alleged by the applicant was that the Director considered material that was not disclosed to the applicant prior to the decision and that the Director considered submissions *ex parte* without allowing the applicant a chance to respond.

les risques pour la santé associés à la distribution et à l'utilisation irrégulières des stupéfiants, notamment en empêchant l'entrée de ceux-ci sur le marché illicite. Le Bureau surveille la distribution des stupéfiants grâce aux renseignements qu'il recueille auprès des distributeurs autorisés de produits pharmaceutiques, des pharmacies et des membres du personnel d'inspection au service du Ministère (dossier, volume 2, aux pages 121 et 122). Comme les éléments de preuve portés à sa connaissance démontreraient que quelques 8 000 comprimés de stupéfiants avaient disparu, le directeur n'a pas commis d'erreur manifestement déraisonnable en décidant que la requérante devait être tenue responsable des absences de stupéfiants. La décision légale que le directeur a prise de publier un avis en vertu du Règlement était fondée sur cette conclusion de fait et elle est rationnellement justifiée par celle-ci. Cette décision s'accorde avec les propos formulés par le juge MacGuigan de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *MacLean Hunter Ltd. et Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)* (1988), 15 C.E.R. 340 (C.A.F.), à la page 343:

Les tribunaux ont constamment refusé de considérer comme une erreur de droit l'omission d'un tribunal de prononcer des motifs relativement à chacun des arguments qui lui sont présentés (*Les Arsenaux canadiens Limitée c. Le Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393, aux p. 399 et 400) et même le défaut de tirer par écrit une conclusion expresse relativement à chaque élément constitutif de sa décision (*Service Employees' Int'l Union, Local No. 333 c. Nipawin District Staff Nurses Ass'n of Nipawin et al.* (1974), 41 D.L.R. (3d) 6, à la p. 13, [1974] 1 W.W.R. 653, à la p. 659). La seule question pouvant être soulevée en l'absence de motifs prononcés par écrit est celle de savoir si la décision qui a été prise peut être rationnellement justifiée.

Le dernier moyen que soulève la requérante, à 30 savoir qu'il y a eu un manquement aux principes de justice naturelle, mérite un examen attentif, car cet aspect est susceptible d'avoir des conséquences graves sur la carrière de M^{me} Elguindi. Le manquement précis que la requérante reproche au directeur est d'avoir examiné des documents qui n'ont pas été communiqués à la requérante avant de prendre sa décision et d'avoir examiné des observations *ex parte* sans donner à la requérante la possibilité d'y répondre.

31 The first question to be addressed is how much procedural fairness the administrative scheme attracts. The statute itself does not speak to any requirements or limits of natural justice. In these cases,

. . . tribunals are considered to be masters in their own house. In the absence of specific rules laid down by statute or regulation, they control their own procedures subject to the proviso that they comply with the rules of fairness and, where they exercise judicial or quasi-judicial functions, the rules of natural justice. [*Prasad v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 1 S.C.R. 560, at pages 568-569].

Madam Justice L'Heureux-Dubé, speaking for the majority of the Supreme Court in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, made it clear that a general duty to be fair will exist if the following three factors laid out by *Cardinal et al. v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, are met. The first to consider is the nature of the decision. The director's decision, exercising the Minister's authority, is not a purely administrative one and comes within the type of "general" decision contemplated by the Supreme Court. The other part of this first factor is the finality of the decision. If the decision is final, as opposed to preliminary, it is more likely to trigger the duty to act fairly. In the case at hand, the decision is final, but may be subsequently lifted as above mentioned.

32 The second factor is the relationship between the board and the applicant. Here, the director was exercising a delegated statutory power. As Madam Justice L'Heureux-Dubé put it, at page 675:

The powers exercised by the appellant Board are delegated statutory powers which, as much as the statutory powers exercised directly by the government, should be put only to legitimate use . . . the public has an interest in the proper use of delegated power by administrative bodies.

While this was discussed in the context of an office "held at pleasure", it does not exclude ministerial discretion delegated to the director.

31 La première question à examiner est celle de savoir quel est le degré d'équité procédurale exigé par le régime administratif. La loi elle-même est muette en ce qui concerne les exigences et les limites de la justice naturelle. En pareil cas,

. . . ces tribunaux sont considérés maîtres chez eux. En l'absence de règles précises établies par loi ou règlement, ils fixent leur propre procédure à la condition de respecter les règles de l'équité et, dans l'exercice de fonctions judiciaires ou quasi judiciaires, de respecter les règles de justice naturelle. [*Prasad c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 1 R.C.S. 560, aux pages 568 et 569].

M^{me} le juge L'Heureux-Dubé, qui s'exprimait au nom de la majorité des juges de la Cour suprême dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, a bien précisé qu'il existe une obligation générale d'agir équitablement si les trois facteurs établis dans l'arrêt *Cardinal et autre c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, sont présents. Le premier facteur à examiner est celui de la nature de la décision. La décision du directeur, qui exerce le pouvoir du ministre, n'est pas une décision purement administrative: elle fait donc partie du type de décisions «générales» envisagées par la Cour suprême. L'autre volet de ce premier facteur est le caractère définitif de la décision. Si la décision est définitive, plutôt que préliminaire, elle est davantage susceptible de donner lieu à l'existence d'une obligation d'agir équitablement. En l'espèce, la décision est définitive, mais elle peut ultérieurement être révoquée, comme il a déjà été précisé.

32 Le deuxième facteur est la relation qui existe entre l'office et la requérante. En l'espèce, le directeur exerçait un pouvoir légal délégué. Ainsi que M^{me} le juge L'Heureux-Dubé l'explique, à la page 675:

Les pouvoirs exercés par le Conseil sont des pouvoirs légaux délégués qui, tout comme les pouvoirs légaux exercés directement par le gouvernement, ne devraient servir qu'à des fins légitimes . . . le public a intérêt à ce que les organismes administratifs exercent d'une manière appropriée leur pouvoirs délégués.

Bien que cette question ait été analysée dans le contexte d'une charge occupée «à titre amovible», elle n'exclut pas le pouvoir ministériel délégué au directeur.

33 The third factor to be considered is the impact of the decision on the applicant. How will the decision affect Ms. Elguindi's rights? In *Knight*, L'Heureux-Dubé, J. stated that "There is a right to procedural fairness only if the decision is a significant one and has an important impact on the individual" (at page 677). As a general principle, "[a] high standard of justice is required when the right to continue in one's profession or employment is at stake" (*Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105, at page 1113). In this case, Ms. Elguindi's ability to carry out the duties of a professional pharmacist will be impaired by the decision because she will not be able to order narcotics. This is part and parcel of the pharmacist's profession. Further, it will be a blemish on her record which may impair her ability to secure employment in the future. When the three factors are considered, there is no doubt that the decision attracts a general duty of fairness.

34 This said, the content of the duty must be determined. Mr. Justice Sopinka noted in *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, at pages 895-896 that:

Both the rules of natural justice and the duty of fairness are variable standards. Their content will depend on the circumstances of the case, the statutory provisions and the nature of the matter to be decided. The distinction between them therefore becomes blurred as one approaches the lower end of the scale of judicial or quasi-judicial tribunals and the high end of the scale with respect to administrative or executive tribunals. Accordingly, the content of the rules to be followed by a tribunal is now not determined by attempting to classify them as judicial, quasi-judicial, administrative or executive. Instead, the court decides the content of these rules by reference to all the circumstances under which the tribunal operates.

Thus, the decision this Court must make is to determine whether the Director was required to comply with all the rules of natural justice or to accord

33 Le troisième facteur dont il faut tenir compte est celui de l'effet de la décision sur la requérante. Quel effet la décision aura-t-elle sur les droits de M^{me} Elguindi? Dans l'arrêt *Knight*, le juge L'Heureux-Dubé déclare: «Il n'y a droit à l'équité procédurale que si la décision est importante et a de graves répercussions sur l'intéressé» (à la page 677). Le principe général est que «[u]ne justice de haute qualité est exigée lorsque le droit d'une personne d'exercer sa profession ou de garder son emploi est en jeu» (*Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105, à la page 1113). En l'espèce, la capacité de M^{me} Elguindi d'exercer les fonctions de pharmacienne professionnelle sera entravée par la décision l'empêchant de commander des stupéfiants. Or, il s'agit là d'un aspect essentiel de la profession de pharmacien. En outre, la décision imprimera une flétrissure dans son dossier et diminuera ses chances d'obtenir un autre emploi. Lorsqu'on tient compte de ces trois facteurs, il n'y a aucun doute que la décision commande une obligation générale d'agir équitablement.

34 Ceci étant dit, il reste à préciser le contenu de l'obligation. À cet égard, le juge Sopinka a fait remarquer dans l'arrêt *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879, aux pages 895 et 896:

Aussi bien les règles de justice naturelle que l'obligation d'agir équitablement sont des normes variables. Leur contenu dépend des circonstances de l'affaire, des dispositions législatives en cause et de la nature de la question à trancher. La distinction entre elles s'estompe donc lorsqu'on approche du bas de l'échelle dans le cas de tribunaux judiciaires ou quasi judiciaires et du haut de l'échelle dans le cas de tribunaux administratifs ou exécutifs. C'est pourquoi on ne détermine plus maintenant le contenu des règles à suivre par un tribunal en essayant de le ranger dans la catégorie de tribunal judiciaire, quasi judiciaire, administratif ou exécutif. Au contraire, on décide du contenu de ces règles en tenant compte de toutes les circonstances dans lesquelles fonctionne le tribunal en question.

Ainsi donc, la décision que la Cour doit rendre consiste à déterminer si le directeur était tenu de se conformer à toutes les règles de justice naturelle ou

some of the rules of procedural fairness to the appellant. In this case, the applicant had opportunity to make submissions and did so on several occasions. The full-blown rights of natural justice do not need to be afforded in this case, as this procedure is on the lower end of the spectrum, viz., it is the exercise of ministerial discretion. No oral hearing is stipulated in the Act, nor was one requested. Ample notice was given, and the applicant knew the substance of the allegations and evidence against her. The issue in this case is very narrow. Does the non-disclosure of documents which were before the Director at the time of making the decision, to which the applicant was obviously unable to respond, constitute a breach of procedural fairness? Disclosure, intimately related to the ability to advance one's case, exists even at the lower end of the spectrum.

de suivre certaines règles d'équité procédurale dans le cas de la requérante. En l'espèce, la requérante a eu l'occasion de faire valoir son point de vue et elle l'a fait à plusieurs reprises. Il n'était pas nécessaire de lui accorder en l'espèce toute la gamme des droits de justice naturelle, étant donné que la présente procédure se situe au bas de l'échelle, puisqu'il s'agit de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. La Loi ne prévoit pas la tenue d'une audition, et aucune n'a été demandée. Un avis suffisant a été donné, et la requérante était au courant de l'essentiel des allégations et des éléments de preuve invoqués contre elle. La question en litige en l'espèce est très étroite. La non-divulgence des documents dont disposait le directeur au moment où il a pris sa décision, et auxquels la requérante n'a de toute évidence pas pu répondre, constitue-t-elle un manquement à l'équité procédurale? L'obligation de divulgation, qui est intimement liée à la capacité de faire valoir son point de vue, existe même au bas de l'échelle.

35 The evidence which was before the Director and not disclosed until after the decision is found at Volume 2, tab 5(f) of the applicant's application record. The extent to which the Director considered each piece, if at all, is not known. The decision simply states "I have reviewed all the evidence" (AAR, Volume 4, at page 834). Of importance to the applicant is that they include all the underlying inventories and sales records of narcotics for both Meditrust and Medis. All the applicant had to respond to was the Community Pharmacy Inspection Report (transcript, at page 108), which was a tabulation of these underlying documents.

Les éléments de preuve dont disposait le directeur et qui n'ont été divulgués qu'après que la décision a été prise se trouvent à l'onglet 5f) du volume 2 du dossier de la demande de la requérante. On ne sait pas dans quelle mesure le directeur a examiné chaque élément, voire même s'il les a examinés. Le directeur s'est contenté de déclarer, dans sa décision: [TRADUCTION] «J'ai examiné l'ensemble de la preuve» (dossier, volume 4, à la page 834). Un aspect important pour la requérante est que ces éléments de preuve comprennent tous les inventaires sous-jacents et registres de ventes de la Meditrust et de la Medis. Le seul document auquel la requérante devait répondre était le rapport d'inspection de la Community Pharmacy (transcription, à la page 108), qui était une tabulation des documents sous-jacents en question.

36 The documents received by the applicant pursuant to the June 18, 1996 order by the Associate Chief Justice are as follows:

Voici les documents que la requérante a reçus aux termes de l'ordonnance prononcée le 18 juin 1996 par le juge en chef adjoint:

1. A March 16, 1995 memorandum from inspectors Wolfson and Lueng concerning a meeting with a Crown attorney and two police officers with respect to the narcotics investigation at Meditrust (AAR,

1. Une note de service du 16 mars 1995 des inspecteurs Wolfson et Lueng concernant une rencontre avec un procureur de la Couronne et deux agents de police relativement à l'enquête menée à la Meditrust

Volume 2, at page 332).

2. A March 15, 1995 memorandum from inspectors Wolfson and Lueng to Police Constable Rick Ricketts of the Metropolitan Toronto Police with respect to the applicant and Meditrust (AAR, Volume 2, at page 333).

3. A July 13, 1995 note of a telephone conversation between Mr. Wolfson and Ms. Fournier regarding the applicant and Cim's Drugmart (AAR, Volume 2, at page 341).

4. A July 14, 1995 Community Pharmacy Inspection Report prepared by inspector Wolfson with respect to Cim's Drugmart (AAR, Volume 2, at page 342).

5. An August 3, 1995 note from Ms. Fournier to the Director advising that the applicant was arrested July 18 regarding the Meditrust investigation by police and charged for theft under \$5000 and regarding a new incident at Cim's Drugmart not yet investigated (AAR, Volume 2, at page 344).

6. An August 23, 1995 letter from the Director to the College (AAR, Volume 2, at page 345).

7. A September 22, 1995 memorandum from Ms. Fournier to Legal Services regarding the applicant and Cim's Drugmart (AAR, Volume 2, at page 360).

8. An October 4, 1995 file summary from Ms. Fournier to the Director Mr. Charron and Legal Services (AAR, Volume 2, at page 365).

9. A November 21, 1995 e-mail message from Ms. Fournier to the Director, Legal Services and Mr. Charron (AAR, Volume 2, at page 386).

10. Ms. Fournier's notes to file of November 22, 1995 and December 14, 1995 with respect to meeting with the College (AAR, Volume 2, at page 393).

au sujet des stupéfiants (dossier, volume 2, à la page 332).

2. Une note de service du 15 mars 1995 des inspecteurs Wolfson et Lueng à l'agent de police Rick Ricketts de la police de la communauté urbaine de Toronto au sujet de la requérante et de la Meditrust (dossier, volume 2, à la page 333).

3. Une note du 13 juillet 1995 concernant une conversation téléphonique échangée entre M. Wolfson et M^{me} Fournier au sujet de la requérante et de la Cim's Drugmart (dossier, volume 2, à la page 341).

4. Un rapport d'inspection du 14 juillet 1995 de la Community Pharmacy rédigé par l'inspecteur Wolfson au sujet de la Cim's Drugmart (dossier, volume 2, à la page 342).

5. Une note du 3 août 1995 de M^{me} Fournier informant le directeur que la requérante avait été arrêtée le 18 juillet au sujet de l'enquête menée par la police chez la Meditrust et qu'elle avait été accusée d'un vol de moins de 5 000 \$, et signalant un nouvel incident survenu à la Cim's Drugmart et qui n'avait pas encore fait l'objet d'une enquête (dossier, volume 2, à la page 344).

6. Une lettre écrite le 23 août 1995 par le directeur à l'Ordre (dossier, volume 2, à la page 345).

7. Une note de service écrite le 22 septembre 1995 par M^{me} Fournier aux Services juridiques au sujet de la requérante et de la Cim's Drugmart (dossier, volume 2, à la page 360.)

8. Un résumé de dossier rédigé le 4 octobre 1995 par M^{me} Fournier à l'intention du directeur, de M. Charron et des Services juridiques (dossier, volume 2, à la page 365).

9. Un message envoyé par courrier électronique le 21 novembre 1995 par M^{me} Fournier au directeur, à M. Charron et aux Services juridiques (dossier, volume 2, à la page 386).

10. Les notes au dossier prises le 22 novembre 1995 et le 14 décembre 1995 par M^{me} Fournier au sujet d'une rencontre avec l'Ordre (dossier, volume 2, à la page 393.)

11. A November 23, 1995 e-mail message from Mr. Charron to Ms. Fournier (AAR, Volume 2, at page 394).

12. A November 23, 1995 memorandum from Mr. Charron to file and to the Director (AAR., Volume 2, at page 395).

11. Un message envoyé par courrier électronique le 23 novembre 1995 par M. Charron à M^{me} Fournier (dossier, volume 2, à la page 394).

12. Une note de service écrite le 23 novembre 1995 par M. Charron en vue d'être versée au dossier et d'être envoyée au directeur (dossier, volume 2, à la page 395.)

37 The leading authority on this issue is *Kane v. Board of Governors (University of British Columbia)*, [1980] 1 S.C.R. 1105. Mr. Justice Dickson [as he then was] outlined six propositions; three of these reflected above. The final three propositions are pertinent to disclosure (at pages 1113-1116):

4. The tribunal must listen fairly to both sides, giving the parties to the controversy a fair opportunity "for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their views"

5. It is a cardinal principle of our law that, unless expressly or by necessary implication, empowered to act *ex parte*, an appellante [*sic*] authority must not hold private interviews with witnesses . . . or, *a fortiori*, hear evidence in the absence of a party whose conduct is impugned and under scrutiny. Such a party must, in the words of Lord Denning in *Kanda v. Government of the Federation of Malaya*, ([1962] A.C. 322, at p. 337), ". . . know the case which is made against him. He must know what evidence has been given and what statements have been made effecting him: and then he must be given a fair opportunity to correct or contradict them Whoever is adjudicate must not hear evidence or receive representations from one side behind the back of the other."

. . .

6. The court will not inquire whether the evidence did work to the prejudice of one of the parties; it is sufficient if it might have done so. *Kanda v. Government of the Federation of Malaya*, *supra*, at p. 337. In the case at bar, the Court cannot conclude that there was no possibility of prejudice as we have no knowledge of what evidence was, in fact, given by President Kenny following the dinner adjournment We are not here concerned with proof of actual prejudice, but rather with the possibility or the likelihood of prejudice in the eyes of reasonable persons.

In *Kane*, Mr. Justice Dickson made a strong statement regarding disclosure. Disclosure goes to procedural fairness, in that without full disclosure the

La décision de principe sur la question est l'arrêt 37 *Kane c. Conseil d'administration (Université de la Colombie-Britannique)*, [1980] 1 R.C.S. 1105. Le juge Dickson [tel était alors son titre] y expose six propositions, dont trois ont déjà été énoncées. Les trois dernières propositions s'appliquent à la divulgation (aux pages 1113 à 1116):

4. Le tribunal doit entendre équitablement les deux parties au litige afin de leur donner la possibilité [TRADUCTION] «de rectifier ou de contredire toute déclaration pertinente préjudiciable à leurs points de vue» . . .

5. C'est un principe fondamental de notre droit qu'à moins d'être autorisée à agir *ex parte* de façon expresse ou nettement implicite, une juridiction d'appel ne doit pas avoir d'entretiens privés avec les témoins . . . ou, *a fortiori*, entendre des témoignages en l'absence de la partie dont la conduite contestée fait l'objet de l'examen. Cette partie doit, selon lord Denning dans *Kanda v. Government of the Federation of Malaya*, ([1962] A.C. 322, à la page 337) [TRADUCTION] «. . . connaître la preuve réunie contre [elle]. [Cette dernière] doit être informé[e] des témoignages et des déclarations qui l'intéressent et avoir la possibilité de les rectifier ou de les contredire . . . quiconque appelé à rendre une décision ne doit pas recueillir des témoignages ou entendre des arguments d'une partie dans le dos de l'autre».

. . .

6. La Cour ne cherchera pas à savoir si la preuve a de fait joué au détriment de l'une des parties; il suffit que cette possibilité existe. Voir *Kanda v. Government of the Federation of Malaya*, précité, à la page 337. En l'espèce, la Cour ne peut conclure qu'aucune préjudice n'était possible car elle ne sait pas quels éléments de preuve ont réellement été fournis par le président Kenny après l'ajournement pour le dîner . . . Nous ne sommes pas concernés ici par la preuve de l'existence d'un préjudice réel mais plutôt par la possibilité ou la probabilité qu'aux yeux des gens raisonnables, il existe un préjudice.

Dans l'arrêt *Kane*, le juge Dickson a affirmé dans les termes les plus nets que la divulgation est une question d'équité procédurale, en ce sens que, faute

applicant may be unable to present her case effectively. Dickson J. also noted that the actual content of the evidence is not relevant. The crucial fact in that case was that the content of the representations made by the university president to the board of governors was not known. The reviewing court could not make any assessment of prejudice. This view of disclosure has been upheld on numerous occasions by various courts (the Federal Court of Appeal in *Cashin v. Canadian Broadcasting Corporation*, [1988] 3 F.C. 494; *Muliadi v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 2 F.C. 205; the Alberta Court of Appeal in *Budge v. Workers' Compensation Board (Alta.)* (1985), 66 A.R. 13.

de divulgation complète, la partie requérante risque de ne pas être en mesure de défendre sa cause efficacement. Le juge Dickson a également fait remarquer que le contenu effectif de la preuve n'est pas pertinent. Le fait crucial dans cette affaire était qu'on ne connaissait pas le contenu des déclarations faites par le président de l'université au conseil d'administration, ce qui a empêché la juridiction d'appel d'évaluer le préjudice. Cette conception de la divulgation a été confirmée à de nombreuses reprises par divers tribunaux (notamment par la Cour d'appel fédérale dans les arrêts *Cashin c. Société Radio-Canada*, [1988] 3 C.F. 494 et *Muliadi c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 2 C.F. 205 et par la Cour d'appel de l'Alberta, dans l'arrêt *Budge v. Workers' Compensation Board (Alta.)* (1985), 66 A.R. 13.

38 Whenever there was a breach of natural justice or procedural fairness, predicated, of course, by the degree of procedural fairness the process is afforded, the matter must be sent back to the tribunal for re-determination. This authority flows from *Cardinal, supra*, where Mr. Justice Le Dain stated, at page 661:

... I find it necessary to affirm that the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision. The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have.

L'affaire doit être renvoyée au tribunal administratif pour qu'il rende une nouvelle décision chaque fois qu'il y a eu un manquement aux règles de justice naturelle ou à l'équité procédurale selon, évidemment, le degré d'équité procédurale propre à la procédure en cause. Ce principe découle de l'arrêt *Cardinal*, précité, dans lequel le juge Le Dain a déclaré, à la page 661:

... j'estime nécessaire d'affirmer que la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit.

39 This principle has recently been somewhat tempered by the 1994 Supreme Court decision in *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202. Mr. Justice Iacobucci quoted Professor Wade [*Administrative Law*, 6th ed.], at page 228:

A distinction might perhaps be made according to the nature of the decision. In the case of a tribunal which must decide according to law, it may be justifiable to disregard a breach of natural justice where the demerits of the claim are such that it would in any case be hopeless.

Ce principe a récemment été quelque peu atténué dans l'arrêt rendu en 1994 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202. Dans cet arrêt le juge Iacobucci cite le professeur Wade [*Administrative Law*, 6^e éd.], à la page 228:

[TRADUCTION] On pourrait peut-être faire une distinction fondée sur la nature de la décision. Dans le cas d'un tribunal qui doit trancher selon le droit, il peut être justifiable d'ignorer un manquement à la justice naturelle lorsque le fondement de la demande est à ce point faible que la cause est de toute façon sans espoir.

Mr. Justice Iacobucci went on to state that the *Mobil* case was “exceptional, since ordinarily the apparent futility of a remedy will not bar its recognition” (at page 228). Clearly, the exception should be construed very narrowly.

Le juge Iacobucci a poursuivi en déclarant que l’affaire *Mobil* était «exceptionnelle puisque, habituellement, la futilité apparente d’un redressement ne constituera pas une fin de non-recevoir» (à la page 228). De toute évidence, l’exception doit être interprétée de façon très restrictive.

40 The limits to this distinction have not yet been established (*Yassine v. Canada (Minister of Employment and Immigration)* (1994), 27 Imm. L.R. (2d) 135 (F.C.A.)). In *Yassine*, the issue was whether the Convention Refugee Determination Division breached the rules of natural justice by receiving information after the hearing had ended and relying on that information. While the case was decided on another ground, Mr. Justice Stone noted *Mobil* and stated, at page 140:

While recognizing that natural justice or procedural fairness has been denied, the Supreme Court gave effect to Professor Wade’s distinction by withholding a remedy because the outcome was “inevitable”, in that the decision-maker “would be bound in law to reject the application” of the appellant therein.

The case at bar may fit into this exception only if the outcome is otherwise “hopeless” or “inevitable”. Thus the question at hand becomes even narrower: could the applicant have made meaningful submissions had these documents been disclosed? The question does not purport to determine whether the submissions would have ultimately affected the outcome of the case. Rather, would they challenge an inevitable outcome?

Les limites de cette distinction n’ont pas encore été établies (*Yassine c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)* (1994), 27 Imm. L.R. (2d) 135 (C.A.F.)). Dans l’affaire *Yassine*, la question en litige était celle de savoir si la section du statut de réfugié avait enfreint les règles de justice naturelle en recevant des éléments d’information après la clôture de l’audience et en se fondant sur ces éléments. Bien que l’affaire ait été tranchée sur un autre moyen, le juge Stone a cité l’arrêt *Mobil* et a déclaré, à la page 140:

Tout en reconnaissant qu’il y avait eu manquement à la justice naturelle ou à l’équité sur le plan de la procédure, la Cour suprême a donné effet à la distinction du professeur Wade en refusant d’accorder une réparation, parce que l’affaire soulevait une question pour laquelle il existait une réponse «inéluçtable», étant donné que l’instance décisionnelle «serait juridiquement tenue de rejeter [la] demande» de l’appelante dans cette cause.

La présente affaire ne peut tomber sous le coup de cette exception que si son issue est par ailleurs «sans espoir» ou «inéluçtable». La question qui se pose en l’espèce devient donc encore plus étroite: la requérante aurait-elle pu présenter des observations sérieuses si les documents en question avaient été divulgués? Il ne s’agit pas de savoir si les observations auraient pu avoir une incidence sur l’issue de l’affaire, mais bien de savoir si elles auraient permis de contester une issue inéluçtable.

41 Why should this exception even be explored? The record shows that, at the very least, the applicant is a poor, if not incompetent, record keeper. The Act and Regulations, the intent of which is to safeguard Canadian society from the ravages of illicit drugs, rely on record keeping. Her profession is subject to Parliament’s direction in so far as the tracking of narcotics is concerned. Credibility was raised at the hearing, and while it is not central to the disposition of the case, the Court cannot help but notice and

Pourquoi devrait-on même examiner cette exception? Il ressort du dossier que le moins qu’on puisse dire, c’est que la requérante est une comptable médiocre, voire incompétente. La Loi et le Règlement, qui visent à protéger la société canadienne contre les ravages de la drogue, reposent sur la tenue de livres. La profession de la requérante est assujettie au pouvoir discrétionnaire du législateur fédéral en ce qui concerne le repérage des stupéfiants. Des questions de crédibilité ont été soulevées à l’audience, et bien

40

41

question it. The administrative scheme itself does not exact a high order of procedural fairness: it is a discretionary decision of the Minister, and the Act or Regulations do not provide an elaborate mechanism to safeguard the impugned rights.

que cet aspect ne soit pas déterminant en ce qui concerne l'issue de la présente affaire, la Cour ne peut s'empêcher de prendre acte de ces doutes et de s'interroger sur la crédibilité. Le régime administratif lui-même n'exige pas un degré élevé d'équité procédurale: il confère simplement un pouvoir discrétionnaire au ministre, et la Loi et le Règlement ne prévoient pas un mécanisme complexe en ce qui concerne la protection des droits attaqués.

42 There is a basically simple linear arithmetic progression: what quantity of narcotic drugs has been received by the pharmacist? what quantity has been dispensed? how much remains? If not enough remains, the pharmacist is professionally responsible for the shortfall, whether it be insignificant or significant. The applicant was given numerous opportunities for submissions. The applicant had the Community Pharmacy Inspection Report and knew other documents existed. She had, after all, worked at Meditrust as the head pharmacist. Further, she did request disclosure of specific documents, in particular those concerning the Seaway incident. This said, the Court must keep in mind the purpose of the exception: is the final result inevitable?

Nous sommes en présence d'une progression arithmétique linéaire fort simple: quelle quantité de stupéfiants la pharmacienne a-t-elle reçue? Quelle quantité a-t-elle délivrée? Combien en reste-t-il? S'il en reste suffisamment, la pharmacienne est professionnellement responsable du manque, que celui-ci soit négligeable ou important. La requérante s'est vue accorder de nombreuses occasions de faire valoir son point de vue. Elle avait en main le rapport d'inspection de la Community Pharmacy et elle savait qu'il existait d'autres documents. Elle avait, après tout, travaillé à la Meditrust en tant que pharmacienne en chef. Qui plus est, elle avait demandé qu'on lui communique certains documents, en particulier ceux concernant l'incident de la Seaway Pharmacy. Ceci étant dit, la Cour ne doit pas oublier l'objet de l'exception: le résultat final est-il inéluctable? 42

43 The documents noted above which were disclosed in accordance with the June 18, 1996 order are of no help to Ms. Elguindi. Even if she could have made submissions, it would not have changed the outcome: the decision was about missing narcotic drugs during her tenure as head pharmacist at Meditrust. The only relevant documents about which she may have made meaningful submissions are the documents which underlie the Community Pharmacy Inspection Report, as that report triggered the entire process. As the limits of the *Mobil* exception regarding the "inevitable" outcome of a case have not been defined, this Court will invoke the criminal law standard, that beyond a reasonable doubt, in order to afford the applicant the best possible chance in view of the clear breach of procedural fairness by non-disclosure. Because there is a breach of procedural fairness, the respondent must prove beyond a rea-

Les documents susmentionnés qui ont été divulgués conformément à l'ordonnance du 18 juin 1996 ne sont d'aucune utilité pour M^{me} Elguindi. Même si elle avait pu présenter des observations, l'issue aurait été la même: la décision portait sur les stupéfiants qui avaient disparu alors qu'elle était pharmacienne en chef à la Meditrust. Les seuls documents pertinents au sujet desquels elle aurait pu présenter des observations sérieuses sont les documents qui sont à la base du rapport d'inspection de la Community Pharmacy, étant donné que c'est ce rapport qui a déclenché tout le processus. Comme les limites de l'exception énoncée dans l'arrêt *Mobil* au sujet de l'issue «inéluctable» de l'affaire n'ont pas été définies, la Cour applique en l'espèce la norme applicable en droit pénal, celle de la preuve hors de tout doute raisonnable, afin d'accorder à la requérante les meilleures chances possibles, eu égard au manque-

sonable doubt that the denial of these documents to the applicant would have made no difference on the outcome: it would have been a futile effort in “inevitable” circumstances. The reason for this exercise is that it was not unreasonable for the Director to base his decision on the conclusion of the investigating body and in doing so found no evidence that there were any problems with Meditrust’s documentation, which was the basis for the investigator’s conclusions. It was through this documentation, though, that the applicant may have been able to challenge the results of the audit, if at all. The applicant unfortunately has not persuaded the Court that any of the listed documents could be utilized to impugn the clear count of missing narcotics.

ment évident à l’équité procédurale dont elle a été victime en l’espèce par suite de la non-divulgaration. Comme il a manqué à l’équité procédurale, l’intimé doit démontrer hors de tout doute raisonnable que son refus de communiquer les documents en question à la requérante n’a eu aucune incidence sur l’issue de l’affaire et que leur communication aurait été une démarche inutile dans des circonstances «inéluctables». La raison de la présente analyse est qu’il n’était pas déraisonnable de la part du directeur de fonder sa décision sur la conclusion de l’organisme d’enquête et que, ce faisant, il n’a constaté l’existence d’aucun élément de preuve permettant de conclure qu’il y avait un problème en ce qui concerne les documents de la Meditrust sur lesquels les enquêteurs avaient fondé leurs conclusions. C’est toutefois par le biais de ces documents que la requérante aurait pu contester les résultats de la vérification, si tant est qu’elle aurait pu le faire. La requérante n’a malheureusement pas convaincu la Cour que les documents énumérés pouvaient être utilisés pour contester le relevé non équivoque des stupéfiants manquants.

44 During oral submissions, counsel for the applicant attacked the accounting of a particular drug, Fiorinal c1/2. Review of the documents and oral submissions indicate that there was an error with the inventory figures of Fiorinal c1/2. This was admitted by the respondent’s counsel: “I am willing to acknowledge that there is an obvious error in the inventory with respect to Fiorinal c1/2. I am willing to acknowledge that” (transcript, at page 233). It is clear that a reasonable doubt concerning the inventory figures is raised, at least in so far as the applicant would be able to make meaningful submissions which could contradict the findings of the audit in regard to Fiorinal c1/2. The cross-examination of Mr. Wolfson revealed on numerous occasions that there were problems with the Meditrust documentation. This was revealed by comparing the usage report and by manual verification, i.e., comparison of hard copies of prescriptions against the computer generated records (transcript, at pages 221-223).

Au cours de son plaidoyer, l’avocat de la requérante a contesté le dénombrement d’un stupéfiant particulier, le Fiorinal c1/2. Il ressort de l’examen des documents et des plaidoyers que l’inventaire du Fiorinal c1/2 comporte une erreur, ce que l’avocat de l’intimé a admis en disant: [TRADUCTION] «Je suis prêt à reconnaître qu’il y a une erreur manifeste dans l’inventaire en ce qui concerne le Fiorinal c1/2. Je suis prêt à l’admettre» (transcription, à la page 233). Il est évident qu’un doute raisonnable est soulevé au sujet des chiffres contenus dans l’inventaire, du moins dans la mesure où la requérante pourrait présenter des observations sérieuses qui pourraient contredire les conclusions tirées par les vérificateurs au sujet du Fiorinal c1/2. Le contre-interrogatoire de M. Wolfson a révélé à de nombreuses reprises qu’il y avait des problèmes en ce qui concerne les documents de la Meditrust. Ces problèmes ont été révélés par la comparaison du rapport d’utilisation et des vérifications manuelles, c’est-à-dire par la comparaison entre les copies papier des ordonnances et les dossiers informatisés (transcription, aux pages 221 à 223).

44

45 The axiom “one rotten apple spoils the bunch” hardly shows the result of the Fiorinal audit. The record and submissions show no reasonable doubt that the applicant would not have been able to challenge the audit successfully. In the case of a breach of procedural fairness, which impacts significantly on Ms. Elguindi’s professional career, the Court cannot be too cautious. On the other hand from the vantage of public health and safety, significant quantities of narcotics were noted above, to have escaped into the public at large, or otherwise “evaporated”, while in the applicant’s professional custody. She appears to have been professionally unreliable, thereby justifying the Director’s decision to notify the College that Ms. Elguindi is prohibited from dispensing narcotic drugs. When the audit is put to scrutiny, it is not shown that the entire audit was redolent with flaws. At the very least, the applicant can challenge the basis of the accounting only in the light of the only admitted flaw noted above. It is not the rôle of this Court to speculate that the whole audit was tainted with inaccuracy.

46 The allegations by Ms. Elguindi’s counsel regarding the basis for the figures are simply not borne out by the record. During the hearing counsel did show an error with the audit of Fiorinal c1/2, as noted above. None of the other drugs was challenged. One example is Percocet. Mr. Wolfson was cross-examined on how he was able to find that 200 Percocet tablets went missing during the applicant’s period of responsibility. When asked about how he was able to determine this, he answered (AAR, Volume 3, at pages 586-587):

A. All right. In the period, what we did is we . . . we assume an inventory of zero on 23/3/94. 23rd of March 94, we assume—because we had—we did not have—were privy or access to any stock inventory. And therefore, the only two purchases of the Percocet in that period, during the period—in that period that we were examining as mentioned, was one on the 19th of October ’94. 10th of

L’adage «il suffit d’une pomme pourrie pour gâter tout le panier» ne s’applique guère aux résultats de la vérification faite au sujet du Fiorinal. Le dossier et les observations ne permettent raisonnablement pas de penser que la requérante aurait réussi à contester avec succès la vérification. Dans le cas d’un manquement à l’équité procédurale qui risque d’avoir d’importantes répercussions sur la carrière professionnelle de M^{me} Elguindi, la Cour ne peut faire preuve de trop de prudence. En revanche, si l’on se place du point de vue de la santé et de la sécurité publiques, il convient de rappeler que d’importantes quantités de stupéfiants se sont échappées et ont été distribuées au grand public ou se sont autrement «volatilisées» alors qu’elles se trouvaient sous la garde professionnelle de la requérante. Il semble que la requérante n’était pas fiable sur la plan professionnel, ce qui justifiait le directeur d’aviser l’Ordre qu’il était interdit à M^{me} Elguindi de délivrer des stupéfiants. Lorsqu’on l’examine attentivement, on ne peut conclure que la vérification est entièrement viciée. À tout le moins, la requérante ne peut contester la méthode de calcul que sur le fondement de la seule erreur reconnue susmentionnée. Il n’appartient pas à la Cour de se demander si toute la vérification était entachée d’inexactitude.

Le dossier ne justifie tout simplement pas les allégations formulées par l’avocat de M^{me} Elguindi au sujet de la méthode de calcul. À l’audience, l’avocat a effectivement mis le doigt sur l’erreur déjà relatée en ce qui concerne le Fiorinal c1/2. Les chiffres relevés au sujet des autres médicaments ne sont pas contestés. Prenons l’exemple du Percocet. M. Wolfson a été contre-interrogé au sujet de la façon dont il avait réussi à découvrir qu’il manquait 200 comprimés de Percocet pendant la période durant laquelle la requérante en était responsable. Interrogé au sujet de la façon dont il avait fait cette découverte, il a répondu (dossier, volume 3, aux pages 586 et 587):

[TRADUCTION] R. Très bien. Durant cette période, ce que nous avons fait, c’est que nous . . . Nous sommes partis du principe que l’inventaire était égal à zéro au 23 mars 1994, parce que nous n’avions accès à aucun inventaire. En conséquence, les deux seuls achats de Percocet qui ont été faits au cours de cette période, la période sur laquelle, comme je l’ai mentionné, notre examen portait, étaient le

October '94, 100 tablets and the 28th of September, 1994 and I may say that 28/9/94 was one of the missing entries, which we verified at Medis and that come to 200. You can look at that in here. Okay.

Q. I see it then you're utilizing two purchases of 200 Percocets?

A. Yes. And those were purchased in that period, so what we did was we—we held the period of responsibility. In that period that 200 were purchased. Now knowing the initial inventory and therefore 200 were missing.

Q. I take it then that there were no sales of Percocets noted on the Meditrust documentation during that period of time?

A. Let me see here. No, I—there—there would not appear to be any sales. So that would be the 200 received and no sales. 200 missing and no initial inventory.

And further, at page 587:

A. We have no idea what the inventory [*sic*]. We assume it was zero. There may have been more. There may have been tablets on hand, but we had no inventory, so we assume that there is zero. We start with zero and we hold the pharmacist accountable for the purchases in that period. We would not know what the inventory was.

No recorded sales of Percocet were made during the period of the applicant's responsibility, so there was no problem with placebo record keeping similar to the Fiorinal c1/2 narcotics—even if that admitted error was as glaring as the applicant's counsel contended it was. The Percocet count alone offers incontrovertible proof that “properly protected” narcotics went missing. This was a simple exercise in addition; not even complicated by the necessity of subtraction. At the end of the day 200 Percocet were missing, and presumably at risk to the public. This loss appears to be proved. Alas for the applicant, it justifies the Director's decision.

19 octobre 1994, le 10 octobre 1994, pour 100 comprimés, et le 28 septembre 1994. Et je peux dire que la date du 28 septembre 1994 ne figurait nulle part. Après vérification auprès de la Medis, on en arrive à 200 comprimés. Vous pouvez voir ces chiffres ici. Voilà.

Q. Vous parlez donc de deux achats de 200 comprimés de Percocet?

R. Oui. Et ils ont été achetés au cours de cette période. Donc, ce que nous avons fait, c'est que nous avons considéré la période de responsabilité. Durant cette période, 200 comprimés ont été achetés. Comme nous connaissons maintenant l'inventaire initial, il manque 200 comprimés.

Q. Si j'ai bien compris, aucune vente de Percocet n'a été consignée dans les registres de la Meditrust au cours de cette période?

R. Voyons voir. Non, je—voilà, aucune vente n'y figure. On aurait donc reçu 200 comprimés et on n'en aurait vendu aucun. Il manque 200 comprimés et il n'y a aucun inventaire initial.

Et plus loin, à la page 587:

[TRANSDUCTION] R. Nous ignorons tout de l'inventaire. Nous avons présumé qu'il était égal à zéro. Les chiffres étaient peut-être plus élevés. Il y avait peut-être des comprimés en stock, mais nous n'avions aucun inventaire, de sorte que nous avons supposé qu'il était à zéro. Nous avons commencé avec le chiffre zéro et nous avons tenu la pharmacienne responsable des achats effectués au cours de cette période. Il nous était impossible de savoir ce qu'était l'inventaire.

Selon les registres, aucune vente de Percocet n'a été effectuée au cours de la période de responsabilité de la requérante, de sorte que le fait que le registre des placebos est identique à celui des stupéfiants Fiorinal c1/2 ne créait aucun problème, même si cette erreur reconnue était aussi évidente que l'affirme l'avocat de la requérante. Le dénombrement des comprimés de Percocet offre à lui seul une preuve incontestable que des stupéfiants «bien protégés» manquaient. Il suffisait de faire une simple addition, sans même avoir à soustraire quoi que ce soit. À la fin de la journée, il manquait 200 comprimés de Percocet, ce qui présentait vraisemblablement un danger pour le public. Il semble que cette perte ait été prouvée. Hélas pour la requérante, cette disparition justifiait la décision du directeur.

pages 713-811, Mr. Wolfson described the audit methods of himself and his colleague Mr. Leung: pages 469-475, 487-492, 493-519, 521-545 and 634-642. He complained of budget constraints and lack of resources causing delayed response on the Bureau's part: pages 539-540 and 542-543. Mr. Wolfson detailed the activities which he and Mr. Leung carried out on the Meditrust premises on March 7, 8 and 9, 1995: AAR, Volume 3, pages 546-602 and 604-638, and AAR, Volume 4, page 727 *et seq.* Mr. Wolfson testified about auditing 12 narcotic medications and finding shortages in 8 of them. Since that cross-examination, the respondent's counsel has dropped the allegations about Fiorinal c1/2, (placebos, at page 611), leaving shortages alleged in 7 narcotic medications, and not displaced by or on behalf of the applicant. Perused is the Community Pharmacy Inspection Report noted shortages discussed as reported in AAR, Volume 3, page 552. Percocet shortages were alleged as above and discussion is reported in AAR, Volume 3, pages 556-561, 583-587 and 591-602. As well there is the matter specifically of invoice 321628 signed by the applicant, whose discussion is reported in AAR, Volume 3, pages 639-641. Mr. Wolfson's testimony was not effectively countered.

aux pages 450 à 646 du volume 3 et aux pages 713 à 811 du volume 4, M. Wolfson a expliqué les méthodes de vérification qu'il avait employées. Son collègue M. Leung, fait de même aux pages 469 à 475, 487 à 492, 493 à 519, 521 à 545 et 634 à 642. Il explique le temps que le Bureau a mis à répondre par des restrictions budgétaires et par une pénurie de ressources (aux pages 539 et 540 et 542 et 543). M. Wolfson détaille les activités que lui et M. Leung ont exercées dans les locaux de la Meditrust les 7, 8 et 9 mars 1995 (dossier, volume 3, aux pages 546 à 602 et 604 à 638 et dossier, volume 4, aux pages 727 et suiv.). M. Wolfson a témoigné au sujet de la vérification de douze stupéfiants et de sa découverte de manques dans le cas de huit d'entre eux. Depuis ce contre-interrogatoire, l'avocat de l'intimé a retiré ses accusations au sujet du Fiorinal c1/2 (placebos, à la page 611), ce qui nous laisse avec des manques dans le cas de sept stupéfiants, manques que la requérante ou son représentant n'ont pas réfutés. Il a également été fait état des manques dans le rapport d'inspection de la Community Pharmacy (dossier, volume 3, à la page 552). L'intimé a mentionné les manques de Percocet conformément aux allégations déjà relatées et le débat sur cette question est cité au dossier, au volume 3, pages 556 à 561, 583 à 587 et 591 à 602. Il y a également la question plus particulière de la facture 321628 signée par la requérante. Le débat sur cette question se trouve au dossier, volume 3, pages 639 à 641. Le témoignage de M. Wolfson n'a pas été réfuté efficacement.

48 As mentioned above it is a serious matter, where hundreds of narcotic medications slip through a pharmacist's fingers and presumably do not go down into the sewer, but get out into the public. It is a danger to public health, and, given the applicant's unaccountable losses for which she was, and remains, responsible, justifies the Director's decision.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la présente affaire est grave: des centaines de stupéfiants ont glissé entre les doigts d'une pharmacienne et ne se sont probablement pas retrouvés dans les égouts, mais bien entre les mains du public. Cette situation représente un danger pour la santé publique et, compte tenu des disparitions inexplicables dont la requérante était et demeure responsable, la décision du directeur était justifiée.

49 The application is dismissed.

La demande est rejetée.

49