

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-029367-216
(500-06-001084-207)

DATE : 13 décembre 2021

**FORMATION : LES HONORABLES GUY GAGNON, J.C.A.
DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.
PETER KALICHMAN, J.C.A.**

**RIDWAN SULAIMON, personnellement et en sa qualité de tuteur de l'enfant A.B.
DUROWOJU HIQMAT SULAIMON, personnellement et en sa qualité de tutrice de
l'enfant A.B.**

APPELANTS - demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
INTIMÉ - défendeur

ARRÊT

[1] Les appelants se pouvoient contre une décision rendue le 18 janvier 2021 par la Cour supérieure (l'honorable Martin F. Sheehan), district de Montréal, qui accueille une demande en exception déclinatoire *ratione materiae* présentée par l'intimé, le procureur général du Québec, à l'égard d'une demande d'exercer une action collective contre cette partie représentant le ministère de la Santé et des Services sociaux (le **Ministère**).

[2] L'action collective que les appelants désirent exercer vise les enfants, nés au Canada, qui se sont vu refuser l'accès à la couverture du régime de la Régie de l'assurance maladie du Québec (le **Régime**) en raison du statut migratoire précaire de leurs parents.

[3] La question en appel vise à décider si le juge a eu raison de conclure que l'action envisagée en était une que le législateur a confiée de façon exclusive au Tribunal administratif du Québec (le **TAQ**).

* * *

[4] Les appelants, originaires du Nigéria, arrivent à Montréal en décembre 2019. Monsieur détient un visa étudiant et Madame un permis de travail.

[5] En février 2020, Madame donne naissance à une fille, A.B.

[6] Peu après sa naissance, A.B., qui n'a pas de carte d'assurance maladie, requiert des soins médicaux dont le coût s'élève à plusieurs milliers de dollars. Au mois de juin 2020, après des échanges avec la Régie de l'assurance maladie du Québec (la **RAMQ**), les appelants sont avisés qu'A.B. n'est pas admissible au Régime puisqu'elle n'est pas domiciliée au Québec.

[7] Quelques mois plus tard, le Ministère octroie une carte d'assurance maladie temporaire à A.B. qui reçoit les soins dont elle a besoin.

[8] En juillet 2020, les appelants demandent l'autorisation d'exercer une action collective contre le Ministère pour le compte des deux groupes suivants :

Groupe 1 : Tout mineur non émancipé, né au Canada et établi au Québec qui s'est fait refuser l'accès à la couverture du régime de la Régie de l'assurance maladie du Québec en raison du statut migratoire de ses parents.

Groupe 2 : Tout tuteur légal d'un membre du Groupe 1.

[9] Les appelants soutiennent que le Ministère refuse l'accès à la couverture du Régime aux membres du Groupe 1, en violation de la *Loi sur l'assurance maladie*¹ (la **LAM**) et des droits protégés par la *Charte canadienne des droits et libertés*² (la **Charte canadienne**) et la *Charte des droits et libertés de la personne*³ (la **Charte québécoise**). Ils demandent à la Cour supérieure de déclarer que ce refus constitue une faute civile et de condamner le Ministère à payer des dommages compensatoires et punitifs.

[10] Selon le Ministère, la demande des appelants vise l'accès au Régime et relève de la compétence exclusive de la RAMQ. Pour cette raison, il demande à la Cour supérieure de rejeter la demande des appelants.

¹ *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29.

² *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.).

³ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

[11] Dans son analyse de l'exception déclinatoire, le juge examine d'abord la législation pertinente et conclut que la RAMQ a la compétence exclusive pour déterminer l'accès au Régime, qu'elle est également chargée de réviser de telles décisions et qu'une partie non satisfaite du résultat de la révision peut la contester devant le TAQ. Même si la demande est dirigée contre le Ministère et non contre la RAMQ, le juge conclut que son essence relève néanmoins de la juridiction exclusive de la RAMQ et que la Cour supérieure n'a pas compétence.

[12] Il est à noter que, depuis le dépôt de la demande des appelants pour exercer une action collective, la *Loi concernant principalement l'admissibilité au régime d'assurance maladie et au Régime général d'assurance médicaments de certains enfants dont les parents ont un statut migratoire précaire et modifiant la Loi concernant les soins de fin de vie*⁴ a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec. Celle-ci vise principalement à corriger la situation en cause dans ce litige, mais n'a pas d'impact sur l'appel.

* * *

[13] Les appelants soulèvent de nombreux motifs d'appel. Selon eux, le juge a erré :

- En n'adoptant pas le test approprié pour déterminer la question de la compétence;
- En refusant de reconnaître que seule la Cour supérieure est compétente pour accorder les dommages-intérêts réclamés;
- En identifiant de manière erronée l'essence du litige;
- En omettant de considérer que le TAQ n'avait pas le pouvoir de rendre l'ordonnance sollicitée;
- En omettant de considérer l'absence de compétence personnelle du TAQ à l'égard de l'ensemble des parties; et
- En concluant que la *Charte canadienne* ne créait pas de régime juridique autonome.

[14] La Cour est plutôt d'avis que le juge a bien cerné la question devant lui, que son analyse claire, soignée et bien motivée n'est empreinte d'aucune erreur et qu'il y a donc lieu de rejeter l'appel.

[15] D'abord, contrairement à ce que soutiennent les appelants, le juge applique le cadre d'analyse approprié pour déterminer si la Cour supérieure est compétente à l'égard

⁴ L.Q. 2021, c. 23.

de l'objet de leur réclamation⁵. Ainsi, il examine les dispositions législatives en question et conclut, à bon droit, que le législateur a voulu que la question de l'admissibilité au Régime soit laissée à l'appréciation exclusive de la RAMQ, sujette au droit de contestation devant le TAQ.

[16] Ensuite, le juge passe en revue les faits en cause et conclut que l'essence du litige consiste à déterminer si la décision de la RAMQ de refuser l'accès au Régime contrevient à la *LAM*, à la *Charte canadienne* ou à la *Charte québécoise*. Selon lui, les dommages réclamés ne sont que la conséquence de ce refus et ne constituent pas l'essence du litige. Ainsi, il détermine que la question en litige est du ressort exclusif de la RAMQ et du TAQ et que les tribunaux judiciaires n'ont aucun rôle à jouer à l'exception du pouvoir de contrôle judiciaire.

[17] Les appelants soutiennent que le refus par la RAMQ contrevient clairement à la *LAM*, dont les dispositions portant sur l'admissibilité sont limpides. L'essence du litige n'est donc pas l'application de la loi, mais plutôt la pratique imposée par le Ministère de ne pas l'appliquer. Ainsi, selon eux, la faute incombe au Ministère et non à la RAMQ ou au TAQ. À l'appui de cette position, les appelants renvoient au rapport du Protecteur du citoyen dans lequel celui-ci qualifie de « pratique » la décision de la RAMQ de refuser l'accès à la couverture du Régime aux enfants nés au Québec de parents ayant un statut d'immigration précaire⁶.

[18] Les appelants concluent donc que, malgré la compétence concurrente de la RAMQ (en matière d'admissibilité au Régime) et de la Cour supérieure (pour accorder des dommages-intérêts), le juge aurait dû appliquer la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Telezone*⁷ et reconnaître sa compétence pour entendre l'action collective qui vise avant tout l'obtention d'un remède que le TAQ ne peut accorder.

[19] Or, la conclusion du juge quant à l'essence du litige est non seulement conforme au rôle de la RAMQ, tel que défini dans la *LAM* et dans la *Loi sur la régie de l'assurance maladie du Québec*⁸, mais elle ressort également des allégations de la demande des appelants devant la Cour supérieure⁹ et de leur contestation devant le TAQ¹⁰.

⁵ *Weber c. Ontario Hydro*, 1995 CanLII 108 (CSC), [1995] 2 R.C.S. 929, paragr. 57. Voir également : *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, paragr. 14-15; *Gagnon c. Amazon.com inc.*, 2019 QCCA 1166, paragr. 32.

⁶ Pièce P-12, paragr. 50-51.

⁷ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, paragr. 18-19 (*Telezone*).

⁸ RLRQ, c. R-5.

⁹ Voir plus particulièrement les paragraphes 1, 2, 19 et 93 de la Demande d'exercer une action collective et pour être désignés représentants modifiée datée du 30 septembre 2020.

¹⁰ Voir plus particulièrement les paragraphes 1, 2, 3, 61 et 62 de la Demande introductive d'un recours en contestation d'une décision de la Régie de l'assurance maladie datée du 19 mai 2021.

[20] En effet, le litige repose d'abord et avant tout sur le refus de la RAMQ – et non sur celui du Ministère – d'accorder l'accès au Régime. Le fait de qualifier le refus de pratique ne change rien. Cela demeure une décision de la RAMQ basée sur son interprétation, correcte ou non, de la loi. D'ailleurs, les appelants reconnaissent dans leur procédure devant le TAQ que la RAMQ est l'organisme chargé de décider des questions inhérentes à l'accessibilité au Régime.

[21] De plus, contrairement à ce que soutiennent les appelants, la RAMQ est une personne morale qui n'engage qu'elle-même lorsqu'elle agit en son nom¹¹. Si tant est qu'il y ait faute en l'espèce, elle relève de la RAMQ et non du Ministère. Cela dit, il est loin d'être acquis qu'une mauvaise application ou interprétation de la loi, si tel est le cas, puisse constituer une faute civile¹².

[22] Le juge a identifié l'essence du litige en se fondant sur les faits allégués et non sur la façon dont ceux-ci ont été qualifiés. À cet égard, il n'était pas plus lié par la description proposée par les avocats des appelants que par la façon dont le Protecteur du citoyen percevait la situation¹³. De plus, il a eu raison de considérer que l'essence du litige ne change pas uniquement parce que le TAQ n'a pas juridiction à l'égard de certaines des parties et ne peut accorder quelques-uns des chefs de dommages réclamés¹⁴.

[23] Dans le même ordre d'idées et tel que souligné par le juge, le fait d'invoquer une atteinte à un droit protégé par la *Charte canadienne* ou la *Charte québécoise* n'a pas pour effet d'écarter ou de modifier l'analyse applicable à la question de la compétence. Contrairement à ce que plaident les appelants, la décision dans *Vancouver (Ville) c. Ward*¹⁵ ne soutient pas le principe selon lequel un tribunal qui, autrement, n'avait pas compétence sur l'objet d'un litige, deviendrait compétent du seul fait que l'une des parties invoque l'atteinte d'un tel droit.

[24] De l'avis de la Cour, le juge a eu raison de distinguer cette affaire de la décision de la Cour suprême dans *Telezone*. Dans cette dernière affaire, il était clair que le Parlement n'avait pas conféré une compétence exclusive à la Cour fédérale et que, par conséquent, la compétence des cours supérieures provinciales n'avait pas été écartée¹⁶. En l'espèce, comme le reconnaissent les appelants, le législateur a clairement déterminé que la question de l'admissibilité au Régime est du ressort exclusif de la RAMQ, sujette toutefois à la possibilité de contester la décision de cette dernière devant le TAQ.

¹¹ Art. 5 de la LAM.

¹² *Ludmer c. Attorney general of Canada*, 2020 QCCA 697, paragr. 45.

¹³ *Québec (Procureur général) c. Charest*, 2004 CanLII 46995 (C.A.), paragr. 13. Voir également : *Windsor (City) c. Canadian Transit Co.*, 2016 CSC 54, paragr. 26.

¹⁴ *Pedneault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2006 QCCA 666, paragr. 33; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, paragr. 44.

¹⁵ 2010 CSC 27.

¹⁶ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, paragr. 6 et 19.

[25] Comme le reconnaît le juge, la décision dans l'affaire *Okwuobi*¹⁷ est un précédent plus pertinent en l'espèce. Dans cette affaire, la Cour suprême détermine que, puisque le législateur a conféré une compétence exclusive à une instance décisionnelle, en l'occurrence le TAQ, pour entendre les appels relatifs au droit à l'instruction dans la langue de la minorité, un demandeur qui se voit refuser un certificat d'admissibilité ne peut s'adresser directement à la Cour supérieure¹⁸. Cette conclusion est clairement énoncée au paragraphe 19 de la décision :

L'existence de ce processus administratif oblige donc le réclamant à demander à une personne désignée un certificat d'admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, avant de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec. Après que le TAQ a rendu sa décision, la partie intéressée peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander une réparation appropriée.

[26] C'est précisément ce dont il est question ici. Bien que les appelants ne demandent pas à la Cour supérieure d'émettre une carte d'assurance maladie, les dommages qu'ils recherchent représentent en gros l'équivalent des services que la carte couvrirait. En ce sens, la question en litige ici se distingue clairement de l'affaire *Association des intervenants en dépendance du Québec c. Villeneuve*¹⁹, où la faute alléguée porte sur un processus et le protocole qui l'entoure, par opposition à la décision d'une instance administrative.

[27] L'intention du législateur est de confier la question de l'admissibilité au Régime à un processus décisionnel bien identifié plutôt qu'aux tribunaux. Le juge a donc raison de souligner que l'examen de la faute suit, et non précède, l'applicabilité de la loi. Contrairement à ce que plaident les appelants, le refus qui est au cœur de leur réclamation se situe dans le cadre dudit processus et non en dehors de celui-ci.

[28] Enfin, comme le juge l'observe, sa décision ne remet pas en question la justesse de la réclamation des appelants ou le préjudice qu'ont pu subir les membres potentiels. La seule question devant lui en était une de compétence et il avait raison de conclure en l'espèce que permettre la poursuite de l'action collective irait à l'encontre de l'intention du législateur.

* * *

¹⁷ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16.

¹⁸ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, paragr. 44 et 46. Voir également : *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, par. 4, 28 et 30.

¹⁹ 2021 QCCA 1763.

[29] À l'audience, les appelants ont présenté une requête pour permission de présenter une preuve nouvelle indispensable, notamment une lettre de la RAMQ transmettant la carte d'assurance maladie à A.B.

[30] L'intimé ne s'est pas opposé à la requête, laquelle a été accordée.

[31] Les appelants soutiennent que la nouvelle preuve démontre que la question en litige ne porte pas uniquement sur l'admissibilité au Régime. Quand bien même ce serait le cas, la question soulevée par cet appel est plus large et la nouvelle preuve n'a pas pour effet de modifier la conclusion de la Cour selon laquelle l'essence du litige, telle qu'identifiée par le juge, vise avant tout la question d'admissibilité au Régime.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

[32] **REJETTE** l'appel avec frais de justice.



GUY GAGNON, J.C.A.



DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.



PETER KALICHMAN, J.C.A.

Me André Lespérance
Me Marianne Dagenais-Lespérance
Me Clara Poissant-Lespérance
TRUDEL JOHNSTON & LESPÉRANCE
Pour les appelants

Me Gabriel Lavigne
Me Christian Schiller
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Pour l'intimé

Date d'audience : 30 novembre 2021

Mise en délibéré : 3 décembre 2021