

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-06-001084-207

DATE : 18 janvier 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE MARTIN F. SHEEHAN, J.C.S.

RIDWAN SULAIMON
et
DUROWOJU HIQMAT SULAIMON
Demandeurs
c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Défendeur

JUGEMENT

APERÇU

[1] La Cour supérieure du Québec est-elle compétente pour entendre une action collective fondée sur le refus injustifié de la Régie de l'assurance maladie du Québec (la « **Régie** ») de couvrir un enfant né au Québec? La compétence de la Cour supérieure à l'égard d'un tel recours est-elle affectée : i) si le recours demande des dommages-intérêts compensatoires ou punitifs plutôt que le remboursement des frais de santé; ou ii) si le recours est intenté non pas contre la Régie, mais contre le Procureur général du Québec (« **PGQ** »)? Ce sont les questions auxquelles le Tribunal doit répondre.

LE CONTEXTE

[2] Les demandeurs désirent exercer une action collective au nom des enfants nés au Canada et établis au Québec (ainsi que leurs parents) qui se sont fait refuser l'accès à la couverture du régime de la Régie en raison du statut migratoire de leurs parents. Les enfants refusés forment le groupe 1. Leurs parents constituent le groupe 2.

[3] Ils demandent que le PGQ soit condamné à des dommages-intérêts compensatoires et punitifs puisque le ministère de la Santé et des Services sociaux (le « **Ministère de la Santé** ») aurait illégalement toléré ou encouragé le refus illégal de la Régie.

[4] Le PGQ demande le rejet de la demande d'autorisation. Il soulève que toute contestation d'une décision de la Régie, incluant une décision refusant l'accès à la couverture du régime, relève de l'autorité exclusive du Tribunal administratif du Québec (le « **TAQ** »).

[5] Les demandeurs s'opposent au rejet au motif que leur recours ne vise pas une reconnaissance de l'admissibilité des membres du groupe 1, mais plutôt une condamnation en dommages. Ils ajoutent que leur recours ne vise pas la Régie qui a pris la décision, mais le Ministère de la Santé qui tolère sciemment la pratique discriminatoire de la Régie.

ANALYSE

1. La Cour supérieure du Québec est-elle compétente pour entendre une action collective réclamant des dommages-intérêts compensatoires et punitifs au PGQ à la suite au refus prétendument injustifié de la Régie de couvrir un enfant né au Québec?

1.1 Principes juridiques

1.1.1 La Cour supérieure est le tribunal de droit commun au Québec

[6] La Cour supérieure est le tribunal de droit commun au Québec. Elle a compétence en première instance pour entendre toute demande que la loi n'attribue pas formellement et exclusivement à une autre autorité ou à un organisme juridictionnel¹. Cette compétence n'est restreinte que par une disposition formelle et expresse, laquelle doit, le cas échéant, être interprétée restrictivement².

[7] Ainsi, dans le cadre d'une requête en exception déclinatoire, le fardeau incombe à la partie qui invoque l'absence de compétence de la Cour supérieure³.

¹ Art. 33 du *Code de procédure civile* (« **C.p.c.** »).

² *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, par. 42; *Bell Canada c. Aka-Trudel*, 2018 QCCA 829, par. 11 et 12 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 38205); *WestJet c. Chabot*, 2016 QCCA 584, par. 46 (demande d'autorisation d'appel rejetée, 37027).

³ *Shamji c. Tajdin*, 2006 QCCA 314, par. 16.

1.1.2 L'action collective est un véhicule procédural qui n'octroie pas d'autorité à la Cour supérieure

[8] L'action collective est un véhicule procédural dont l'emploi ne crée pas de droits substantiels. Ainsi, la procédure de l'action collective n'a pas pour effet de conférer une compétence à la Cour supérieure sur un ensemble de litiges si ces litiges, pris individuellement, relèvent de la compétence d'un autre tribunal⁴.

[9] Sauf circonstances exceptionnelles, le juge de la Cour supérieure saisi d'une requête en exception déclinatoire fondée sur l'absence de compétence *ratione materiae* doit trancher le moyen déclinatoire avant le prononcé du jugement autorisant l'exercice de l'action collective⁵.

1.1.3 Le fait d'invoquer une atteinte à un droit protégé par la Charte canadienne ou la Charte québécoise n'a pas pour effet de modifier la compétence exclusive du tribunal administratif

[10] La *Charte des droits et libertés de la personne* (la « **Charte québécoise** »)⁶ et la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « **Charte canadienne** »)⁷ (collectivement les « **Chartes** ») garantissent la protection des droits fondamentaux, mais elles ne créent « pas un système distinct et autonome de responsabilité civile »⁸.

[11] Ainsi, le fait d'invoquer une atteinte à un droit protégé par la Charte canadienne ou la Charte québécoise n'a pas pour effet de modifier la compétence exclusive du tribunal administratif⁹.

[12] Lorsque le législateur confie à un tribunal le pouvoir d'interpréter une loi ou de trancher les questions que cette loi soulève, ce pouvoir inclut la faculté de décider si cette loi est constitutionnelle, sous réserve du contrôle de la légalité de sa décision par révision judiciaire¹⁰.

⁴ *Bisaillon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, par. 17, 20 et 22; *Gagnon c. Amazon.com inc.*, 2019 QCCA 1166, par. 24 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 38842); *Gauthier c. Société d'habitation du Québec*, 2010 QCCA 302, par. 34 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 33647); *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2006 QCCA 666, par. 20; *Carrier c. Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)*, 2000 CanLII 10636 (QC CA), par. 55 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 28234).

⁵ *Québec (Procureur général) c. Charest*, 2004 CanLII 46995 (QC CA).

⁶ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ c. C-12.

⁷ *Charte canadienne des droits et libertés, Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.)].

⁸ *Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.*, 1996 CanLII 208 (CSC), [1996] 2 RCS 345, p. 406 et 407; et *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc., note 4, par. 21.

⁹ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, par. 10; *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc., note 8, par. 33; *Québec (Procureur général) c. Charest*, préc., note 5, par. 21.

¹⁰ *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des Relations de Travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; *Carrier c. Québec (ministre de la santé et des services sociaux)*, préc., note 4, par. 13 à 15.

1.1.4 Lorsque le législateur adopte un processus administratif, celui-ci doit être suivi jusqu'au bout

[13] Lorsque le législateur prévoit un processus administratif qui consiste en une série de décisions, de révisions et d'appels, celui-ci, à moins de circonstances exceptionnelles, doit être suivi jusqu'au bout. Permettre aux tribunaux judiciaires de s'immiscer dans ce processus administratif avant qu'il n'ait été mené à terme, introduirait un élément étranger dans le mécanisme conçu par le législateur. Ainsi, une partie ne peut pas s'adresser aux tribunaux tant que le processus administratif suit son cours. Une partie insatisfaite d'une partie du déroulement de la procédure doit donc épuiser ses recours administratifs, ce qui inclut le cas échéant le mécanisme de révision et d'appel, avant d'exercer quelque recours que ce soit devant les tribunaux judiciaires¹¹.

[14] Ce devoir de retenue se justifie par la déférence qui s'impose envers l'expertise spécialisée du tribunal administratif. Il vise à éviter le fractionnement du processus administratif de même que les coûts élevés et les délais importants qu'engendrerait une intervention prématurée des tribunaux¹².

[15] L'existence de clauses privatives et de renfort confirme la volonté du législateur de laisser le soin à des tribunaux spécialisés de décider de certaines questions¹³.

1.1.5 La détermination du tribunal compétent

[16] Pour déterminer le tribunal compétent, il est maintenant bien établi qu'il convient de procéder en deux étapes¹⁴ :

- 16.1. Premièrement, il faut examiner les dispositions législatives en cause - plus particulièrement celles qui traitent de la compétence - afin de déterminer le type de recours que le législateur a voulu confier, en exclusivité, à un arbitre ou à un tribunal administratif.
- 16.2. À la deuxième étape, il faut analyser le recours en cause afin de décider si le législateur a voulu que ce litige, considéré dans son essence et non de façon formaliste, soit du ressort exclusif de l'arbitre ou du tribunal administratif¹⁵.

¹¹ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*, préc., note 9, par. 38 et 55; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, par. 4, 28, 30 et 31; *Amiot c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 2227 (appel rejeté, 2009 QCCA 965).

¹² *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, préc., note 11, par. 32.

¹³ *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, 1989 CanLII 67 (CSC), [1989] 1 RCS 1722 (CSC).

¹⁴ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Québec (Procureur général)*, 2004 CSC 39, par. 15 et 30; *Gagnon c. Amazon.com inc.*, préc., note 4, par. 32; *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc., note 4, par. 23 à 25.

¹⁵ *Weber c. Ontario Hydro*, 1995 CanLII 108 (CSC), [1995] 2 RCS 929, par. 52.

[17] Cette deuxième étape exige que le Tribunal détermine l'essence du litige plutôt que d'utiliser la qualification formelle retenue par l'une des parties au litige. Dès lors, l'analyse repose non pas sur les questions juridiques formulées par les parties, mais sur le fondement des faits entourant le litige qui les oppose. Il faut éviter que des plaideurs innovateurs se soustraient à l'interdiction législative touchant les actions en justice parallèles en invoquant des causes d'action nouvelles et ingénieuses¹⁶.

1.2 Première étape : le contexte législatif

[18] La *Loi sur l'assurance maladie* (« **LAM** »)¹⁷ est une loi d'ordre public¹⁸ qui crée pour les résidents du Québec un régime d'assurance universel en matière de soins médicaux (le « **Régime** »). L'objectif général de la LAM est « de promouvoir, pour tous les Québécois, des soins de santé de la meilleure qualité possible, sans égard à leur capacité de payer. Qualité de soins et égalité d'accès sont, aux termes de [cette loi], deux objectifs indissociables »¹⁹.

[19] Ce Régime public est administré par la Régie en vertu de la *Loi sur la régie de l'assurance maladie du Québec* (« **LRAMQ** »)²⁰. L'une des responsabilités de la Régie est de « contrôler l'admissibilité des personnes aux programmes » du Régime²¹. Pour être admis au Régime, une décision préalable et favorable de la Régie est donc nécessaire.

[20] Une personne qui réside au Québec doit faire une demande d'inscription au Régime²². Par ailleurs, lorsqu'un enfant naît au Québec, la personne qui déclare au Directeur de l'état civil la naissance de l'enfant est réputée avoir déposé une demande d'inscription pour lui²³.

[21] À la réception de la demande, la Régie rend une décision.

[22] Toute personne s'estimant lésée par une décision de la Régie, en particulier par une décision lui refusant l'accès au Régime, peut en demander la révision d'abord par la Régie elle-même²⁴ et ensuite auprès du TAQ (section des affaires sociales)²⁵.

[23] Sur ce point, le TAQ exerce sa compétence « à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel »²⁶.

¹⁶ *Id.*, par. 43, 44 et 49; *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc., note 4, par. 23; *Québec (Procureur général) c. Charest*, J.E. 2005-175 (C.A.), par. 11 et 13.

¹⁷ *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ c. A-29.

¹⁸ LAM, art 104.1.

¹⁹ *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, par. 49.

²⁰ *Loi sur la régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ c. R-5.

²¹ LRAMQ, art. 2 (b).

²² LAM, art. 9.

²³ *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la Régie de l'assurance maladie du Québec*, RLRQ c. A-29, r. 1 (le « **Règlement** »), art. 8.

²⁴ LAM, art. 18.1.

²⁵ LAM, art. 18.4; *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3 (« **LJA** »), art. 3 et 18 et Annexe 1, art. 3, par. 2.

²⁶ LJA, art. 14, 15 et 158.

[24] L'effet cumulé de ces dispositions est d'accorder d'abord et exclusivement à la Régie le pouvoir de décider de l'admissibilité d'une personne au Régime. La Régie est également chargée du premier palier de révision. Si une personne s'estime toujours lésée par la décision ainsi révisée, elle doit exercer son recours devant le TAQ à l'exclusion de tout autre tribunal.

[25] Ce processus administratif est complet. Les tribunaux judiciaires n'y jouent aucun rôle à l'exception du pouvoir de contrôle de la Cour supérieure une fois le processus terminé.

1.3 Deuxième étape : l'essence du recours

[26] Puisque l'analyse de l'essence du recours repose non pas sur les questions juridiques formulées, mais plutôt sur le fondement des faits donnant naissance au recours, il y a lieu de résumer ceux-ci brièvement.

[27] Les demandeurs sont originaires du Nigéria. Le 23 décembre 2019, ils arrivent au Canada avec leur fils de deux ans.

[28] Monsieur détenait alors un visa étudiant et Madame un permis de travail.

[29] Le 4 février 2020, les parents donnent naissance à une petite fille, A.B. Celle-ci naît au Québec à l'Hôpital du Sacré-Cœur de Montréal (l'« **Hôpital** »). À la suite de l'accouchement, qui s'est bien déroulé, les parents reçoivent un compte de 6 728,00 \$ pour les frais médicaux et d'hospitalisation à l'égard de la mère²⁷ et de 2 541,00 \$ pour l'hospitalisation de A.B. la nuit de sa naissance²⁸.

[30] Quelques jours plus tard, les parents constatent une masse dans le dos de A.B. Ils retournent à l'Hôpital. Puisque A.B. ne détient pas de carte d'assurance maladie, on leur demande de payer des frais d'ouverture de dossier de 721,50 \$. N'ayant pas cette somme, les parents retournent à la maison.

[31] Les parents se rendent à nouveau à l'Hôpital le lendemain. Ils demandent un délai pour le paiement des frais d'ouverture de dossier, ce qui leur est accordé. A.B. est alors hospitalisée et soignée. En plus d'une facture pour les frais d'ouverture de dossier²⁹, les parents reçoivent une facture de 998,34 \$ pour une imagerie par résonance magnétique et une facture de 14 850 \$ pour l'hospitalisation et les soins dispensés à A.B.³⁰.

[32] La LAM prévoit qu'une personne est considérée comme étant résidente du Québec si elle y est domiciliée. Un mineur non domicilié au Québec peut néanmoins être considéré comme admissible s'il est « établi » au Québec³¹.

[33] Le 1^{er} juin 2020, la Régie avise le demandeur par téléphone que la demande d'inscription de sa fille est refusée. La Régie confirme la décision par écrit le 6 juillet

²⁷ Pièce P-24.

²⁸ Pièce P-26.

²⁹ Pièce P-27.

³⁰ Pièces P-29 et P-31.

³¹ LAM, art. 5.

2020³². Dans sa lettre, la Régie explique que A.B. n'est pas domiciliée au Québec puisqu'elle n'y est pas établie de façon permanente. La lettre avise le demandeur de son droit de demander la révision de la décision à l'intérieur d'une échéance de six mois.

[34] L'histoire des demandeurs s'est bien terminée. Le 6 août 2020, le ministre de la Santé décide d'octroyer une carte d'assurance maladie temporaire à A.B. Depuis, A.B. reçoit les soins dont elle a besoin.

[35] Néanmoins, les demandeurs estiment avoir droit à des dommages en raison du refus de la Régie, qu'ils qualifient d'injustifié, d'accepter la demande d'inscription de A.B. au Régime.

[36] Les demandeurs prétendent que la Régie refuse illégalement la couverture au Régime à tout enfant né au Québec :

- 36.1. de résidents permanents soumis au délai de carence de trois mois;
- 36.2. d'étudiants étrangers, à l'exception de ceux qui sont ressortissants de pays ayant une entente avec le Québec;
- 36.3. de visiteurs et individus détenteurs de permis de séjour temporaires, comme ceux détenant un permis de travail;
- 36.4. d'individus sans statut migratoire régulier;
- 36.5. de demandeurs d'asile déboutés restant sur le territoire québécois après leur date de renvoi³³.

[37] Ils prétendent que cette pratique de refus est illégale et discriminatoire³⁴.

[38] Ils ajoutent que le Ministère de la Santé est au courant de la pratique ainsi que de son caractère illégal et discriminatoire.

[39] Ils réclament donc, à titre de dommages compensatoires : i) les frais d'hospitalisation, de soins et de médicaments normalement couverts par le Régime; ii) les frais pour une assurance privée supplémentaire pour couvrir les membres du groupe; iii) les douleurs physiques, le stress, l'anxiété et l'humiliation ainsi que les conséquences médicales liées au refus de couverture³⁵. Ils demandent aussi des dommages punitifs en raison de la violation intentionnelle de leurs droits garantis par la Charte québécoise³⁶.

[40] Les groupes proposés par les demandeurs sont décrits comme suit :

- 40.1. 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

³² Pièce P-38.

³³ Demande d'exercer une action collective et pour être désignés représentants modifiée, 30 septembre 2020 (la « **Demande d'autorisation** »), par. 5.

³⁴ Demande d'autorisation, par. 29 à 56, 62 et 63.

³⁵ Demande d'autorisation, par. 57 et 58.

³⁶ Demande d'autorisation, par. 62.

l'assurance maladie du Québec en raison du statut migratoire de ses parents.

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

[41] Il est important de préciser que la description du groupe 1 n'est pas limitée aux enfants qui se sont fait refuser l'accessibilité et qui ont ensuite obtenu une confirmation (par le processus de révision de la Régie, par le TAQ ou par le biais d'un contrôle judiciaire) que ce refus était injustifié.

[42] La description couvre plutôt tous les enfants refusés en raison du statut migratoire de leur parent.

[43] Tel que le recours est formulé, le groupe 1 demande donc à la Cour supérieure de conclure que le refus, ou éventuel refus, de la Régie à leur égard est illégal et discriminatoire.

[44] L'essence du litige est donc de décider :

44.1. Si la décision de la Régie à l'égard de A.B. et des autres membres du groupe 1 est conforme à la LAM ainsi qu'aux droits et libertés garantis par les Chartes³⁷.

[45] Dans la mesure où la réponse à cette première question est positive, le Tribunal devra ensuite déterminer :

45.1. Si le Ministère de la Santé peut être tenu responsable du refus injustifié de la Régie³⁸; et

45.2. Le montant des dommages dont le Ministère de la Santé peut être tenu responsable³⁹.

1.4 Conclusion sommaire

[46] En vertu de ce qui précède, seuls la Régie et le TAQ ont compétence pour trancher l'admissibilité d'une personne au Régime.

[47] Par ailleurs, les deux parties reconnaissent que ni la Régie, ni le TAQ n'ont compétence pour octroyer des dommages compensatoires ou punitifs⁴⁰.

[48] Dès lors, si l'essence du litige vise à faire reconnaître que le refus de la Régie d'admettre les membres du groupe 1 est illégal, le Tribunal doit décliner cette compétence puisque le législateur l'a octroyé exclusivement à la Régie et au TAQ.

[49] Par ailleurs, si l'essence du litige est d'obtenir une compensation pour des dommages causés aux membres (du groupe 1 ou du groupe 2) en raison du refus

³⁷ Demande d'autorisation, par. 101 questions communes 1 et 2.

³⁸ Demande d'autorisation, par. 101 questions communes 5 et 7.

³⁹ Demande d'autorisation, par. 101 questions communes 3, 6 et 8.

⁴⁰ *Québec (Procureur général) c. A.R.*, 2011 QCCA 2289, par. 15 et 16; et *Raunet c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCS 2389, par. 5 (requêtes pour permission d'appeler accueillies, 2019 QCCA 1868).

injustifié de la Régie, alors le Tribunal doit rejeter l'exception déclinatoire puisque seule la Cour supérieure a compétence pour octroyer de tels dommages.

[50] Or, l'essence du recours des demandeurs vise à confirmer que la décision de la Régie à l'égard des membres du groupe 1 est illégale et viole leurs droits fondamentaux. Un tel recours est au cœur du processus administratif créé par le législateur.

[51] La demande en exception déclinatoire du PGQ doit donc être accordée.

1.5 Discussion

[52] Les demandeurs décrivent leur recours comme étant un recours en dommages à l'encontre du Ministère de la Santé qui, à leur avis, tolère une pratique discriminatoire de la Régie. Cette pratique consiste à refuser l'accès au Régime public aux enfants nés au Québec de parents dont le statut migratoire est précaire. Les demandeurs réclament des dommages non seulement à titre de tuteur de leur enfant mineure, mais en leur nom personnel.

[53] Les demandeurs ne demandent pas que les dispositions législatives soient déclarées contraires aux Chartes. Par ailleurs, si tel était leur objectif, rien n'empêcherait le TAQ de se prononcer sur la constitutionnalité de la LAM. En vertu de l'article 15, al. 1 LJA, le TAQ peut trancher toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence, y compris celles mettant en cause l'application des *Chartes*. De plus, le fait d'invoquer une atteinte à un droit protégé par les Chartes n'a pas pour effet de priver la Régie et le TAQ de leur compétence à l'égard de l'admissibilité des membres au Régime⁴¹.

[54] Les demandeurs attaquent d'abord et avant tout la décision prise par la Régie à l'égard de leur fille. Ainsi, l'essence de leur litige porte sur l'admissibilité de A.B. au Régime. Même s'ils ne demandent pas à la Régie de confirmer cette admissibilité, ils demandent clairement au Tribunal de déclarer que le refus de la Régie à l'égard de A.B. est contraire à la loi et à leurs droits fondamentaux, et par voie de conséquence, constitue une faute du Ministère de la Santé :

DÉCLARER que la pratique du défendeur de refuser aux membres du groupe 1 la couverture du Régime de la RAMQ contrevient à la LAM, à la *Charte québécoise* et à la *Charte canadienne* et constitue une faute civile⁴².

[55] Cette conclusion pose problème à deux égards. D'une part, il ne s'agit pas d'une « pratique », mais de l'application d'une loi et de son règlement. D'autre part, ce n'est pas le Ministère de la Santé qui « refuse » la couverture mais bien la Régie.

[56] À tout événement, l'on comprend que la faute reprochée au Ministère de la Santé est de tolérer sciemment le refus injustifié de la Régie. Les autres conclusions, demandant une compensation pour les dommages causés par cette faute, découlent toutes de cette première prémisse voulant que le refus de la Régie soit illégal.

⁴¹ *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc, note 4, par. 33.

⁴² Demande d'autorisation, par. 102.

[57] Comme souligné par la Cour d'appel dans *Carrier c. Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)*⁴³, ce n'est pas la responsabilité qui est au cœur du débat, mais l'applicabilité de la loi au regard des garanties prévues par les Chartes canadienne et québécoise. L'examen de la faute et du lien de causalité suit, et non précède, celui de l'applicabilité de la loi. La responsabilité du Ministère de la Santé est donc la conséquence nécessaire de l'application erronée de la loi.

[58] Ainsi, l'essence même du recours des demandeurs constitue une contestation de la décision de la Régie qui a refusé de couvrir les enfants membres du groupe 1. Ce refus découle de l'application de la LAM et de la réglementation.

[59] Or, la détermination de l'admissibilité est au cœur du processus administratif complet élaboré par le législateur. Elle est du ressort exclusif de la Régie et du TAQ. Permettre la poursuite du recours aurait pour effet de court-circuiter le processus administratif prévu par le législateur.

[60] Les demandeurs soulèvent essentiellement trois motifs pour contrer la demande en exception déclinatoire :

- 60.1. Leurs faibles chances d'obtenir gain de cause devant la Régie;
- 60.2. Le TAQ n'a pas la compétence pour rendre l'ordonnance en dommages compensatoires ou punitifs qu'ils sollicitent; et
- 60.3. Le TAQ n'a pas compétence à l'égard du procureur général.

[61] Examinons chacun de ces motifs.

1.5.1 Leurs chances d'obtenir gain de cause devant la Régie sont faibles

[62] Il est possible que les demandeurs ne puissent pas obtenir gain de cause devant la Régie. En effet, certaines décisions du TAQ ont refusé de réviser une décision de la Régie dans des cas semblables à ceux de A.B.⁴⁴. Ces décisions considèrent que les enfants de parents au statut migratoire précaire ne peuvent être considérés comme étant « établis » au Québec au sens de la LAM.

[63] Par ailleurs, le rejet probable du recours des demandeurs par le TAQ ne confère pas à la Cour supérieure une compétence sur des questions qui ne sont pas de son ressort :

[L]a compétence des tribunaux ne s'évalue pas à l'aune du succès ou de l'insuccès probable ou potentiel du recours entrepris. Dit autrement, la compétence de la Cour supérieure porte sur toute demande « qu'une disposition

⁴³ *Carrier c. Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)*, préc., note 4, par. 34.

⁴⁴ Voir par exemple : *D.O. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*, 2017 QCTAQ 10850 (désistement du pourvoi en contrôle judiciaire, 500-17-101183-179).

formelle n'a pas attribué exclusivement à un autre tribunal » et non pas à une demande rejetée ou susceptible de l'être par cet autre tribunal.⁴⁵

1.5.2 La compétence pour accorder des dommages

[64] Il est vrai que le TAQ n'a pas le pouvoir d'octroyer des dommages compensatoires pour souffrance et inconvénients⁴⁶. Il n'a pas non plus, le pouvoir d'octroyer des dommages punitifs en vertu de l'article 49 de la *Charte québécoise*⁴⁷.

[65] Par ailleurs, toute décision du TAQ à l'égard de l'admissibilité d'une personne rétroagit au moment où la décision de la Régie a été prise. Ainsi, tous les frais payés par une personne à qui l'on a injustement refusé l'accès au Régime seront remboursés. De même, toute facture impayée transmise à cette personne suite à son refus injustifié sera annulée.

[66] Dès lors, une décision du TAQ qui conclut à l'admissibilité au Régime entraîne *de facto* une compensation d'une partie importante des dommages subis.

[67] Quant aux dommages punitifs pour violation intentionnelle des droits et libertés et les dommages moraux causés aux parents pour le stress lié aux difficultés ou même à l'impossibilité de faire soigner leur enfant, ceux-ci, bien que sérieux, ne modifient pas l'essence du recours. L'essence du recours demeure une contestation de la décision de la Régie refusant aux demandeurs l'accès au Régime public. Et, en amont, l'essence du recours vise la contestation de l'application de la LAM, telle que cette loi se lit actuellement.

[68] Au soutien de leur demande, les demandeurs s'appuient sur deux décisions, soit la décision de la Cour supérieure dans *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général) (« AAA »)*⁴⁸ et la décision de la Cour suprême du Canada dans *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc. (« TeleZone »)*⁴⁹.

[69] Avec égards, ces décisions n'appuient pas leur prétention.

[70] Dans AAA, la demanderesse avait intenté un recours collectif au nom des femmes qui avaient été forcées à encourir des frais auprès de cliniques privées pour obtenir un avortement en raison du défaut du gouvernement de s'assurer que le réseau public avait les ressources nécessaires pour rendre ce service. L'admissibilité des demandereses n'était pas en cause. Le fait que les femmes membres du groupe avaient le droit d'obtenir les soins requis auprès du système public non plus.

[71] Ainsi, l'essence du litige n'était pas d'obtenir un jugement confirmant que les soins obtenus auraient dû être couverts par le Régime public. Le gouvernement

⁴⁵ *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, préc., note 4, par. 42; *Gagnon c. Amazon.com inc.*, préc., note 4, par. 25 à 28; et *Sarrazin c. Canada (Procureur général)*, 2012 QCCS 6072, par. 31 (confirmé par la Cour d'appel, 2013 QCCA 1776).

⁴⁶ *Québec (Procureur général) c. A.R.*, préc., note 40, par. 15 et 16.

⁴⁷ *Raunet c. Procureure générale du Québec*, préc., note 40, par. 5.

⁴⁸ *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCS 4694.

⁴⁹ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, préc. note 2.

admettait que l'interruption volontaire de grossesse était un service assuré au sens de la LAM. L'essence du recours était d'obtenir une compensation du gouvernement en raison de décisions politiques qui avaient comme conséquences que ses propres lois n'étaient pas respectées.

[72] Dans son jugement, rejetant l'exception déclinatoire du Procureur général⁵⁰, la juge Nicole Bénard mentionne clairement que « le but du recours n'est pas d'obliger les cliniques d'avortement à rembourser les sommes perçues, mais d'obtenir la condamnation du Procureur général à des dommages-intérêts, vu sa responsabilité dans sa mauvaise gestion de tout ce qui entoure cet acte médical ». Dans son jugement sur le fond condamnant le procureur général à des dommages, la juge conclut d'ailleurs : « ce n'est pas la LAM qui cause problème mais plutôt son non-respect, non seulement toléré mais encouragé par le gouvernement et ce, pour des raisons économiques »⁵¹.

[73] Bien qu'ici, les demandeurs prétendent que leur recours vise essentiellement la même chose que celui des demanderesse dans AAA, l'essence de leur litige est différente. L'objectif ici est de faire déclarer que les décisions de la Régie sont non conformes à la loi et discriminatoires eu égard aux Chartes. Les conclusions en dommages, bien qu'importantes, sont forcément tributaires de cette détermination. Or, la détermination de l'admissibilité des demandeurs au Régime est au cœur de la compétence de la Régie et du TAQ.

[74] Dans *TeleZone*⁵², la demanderesse réclamait des dommages contractuels à la suite du défaut du gouvernement canadien de respecter ses engagements dans le cadre d'un processus d'appel d'offres pour l'octroi d'une licence de services de communication personnelle. La Cour suprême rejette la demande d'exception déclinatoire du procureur général au motif que la juridiction de la Cour fédérale du Canada et des cours supérieures provinciales est concurrente en matière de demande de réparation contre la couronne fédérale.

[75] Ainsi, dans *TeleZone*, il ne s'agissait pas d'un cas de compétence exclusive d'un tribunal spécialisé.

[76] Le présent dossier se rapproche plutôt de la question que devait trancher la Cour Suprême du Canada dans *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*⁵³. Dans cette affaire, les demandeurs, qui revendiquaient le droit de leurs enfants de s'instruire en anglais, avaient tenté de contourner le processus administratif prévu à la *Charte de la langue française*⁵⁴ en soumettant à la Cour supérieure une demande en jugement

⁵⁰ *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2005 CanLII 38684 (QC CS), par. 25 à 34 (requête pour permission d'appeler rejetée, 500-09-016118-051).

⁵¹ *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, préc., note 48, par. 131.

⁵² *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, préc. note 2, par. 4.

⁵³ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*, préc., note 9.

⁵⁴ *Charte de la langue française*, RLRQ c. C-11, art. 72 à 86.1.

déclaratoire et en injonction. À l'instar de la LAM, la *Charte de la langue française* prévoit un processus interne de révision de la décision et, dans un deuxième temps, un appel au TAQ.

[77] La Cour suprême du Canada confirme que l'existence d'un processus administratif oblige le réclamant à demander d'abord un certificat d'admissibilité et, au besoin, de demander une révision et d'interjeter appel de cette décision, avant de s'adresser à la Cour Supérieure.

[78] Dès lors, s'il est vrai que seule la Cour supérieure peut assumer la compétence d'octroyer des dommages contre la Régie ou le Ministère de la Santé en cas de refus injustifié, les demandeurs devront d'abord épuiser le processus administratif voulu par le législateur pour confirmer que leur fille était admissible au Régime.

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 [...]. Après que le TAQ a rendu sa décision, la partie intéressée peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander une réparation appropriée⁵⁵.

1.5.3 La compétence sur le Ministère de la Santé

[79] Comme autre argument, les demandeurs plaident qu'en dirigeant leur recours contre le Ministère de la Santé plutôt que contre la Régie, ils peuvent contourner le processus administratif prévu par le législateur.

[80] Cet argument est mal fondé.

[81] Dans *Québec (Procureur général) c. Charest*⁵⁶, la Cour d'appel a accueilli une exception déclinatoire présentée dans le cadre d'une action collective qui visait à représenter des personnes dont le conjoint de même sexe était décédé et qui s'étaient fait refuser des avantages normalement conférés au conjoint survivant.

[82] Les demandeurs avaient formulé leur demande comme une réclamation en dommages-intérêts fondée sur l'interprétation fautive du mot « conjoint ».

[83] La cour d'appel conclut :

[13] Ces modifications cosmétiques ont pour effet de faire apparaître sous la plume habile de l'avocat de l'intimée des causes d'actions nouvelles voire ingénieuses. Ces modifications n'ont pas pour effet de modifier l'essence du litige. L'objet de la poursuite vise toujours à obtenir le versement des indemnités ou autres avantages dont les conjoints de même sexe ont été privés. Qualifier de dommages-intérêts les montants en cause ne change pas la substance du litige identifiée dans la procédure initiale.

[84] Qui plus est, si tant est que la présence du PGQ soit nécessaire au débat, ce qui est loin d'être certain, rien n'empêche que le Ministère de la Santé intervienne au

⁵⁵ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorilla c. Québec (Procureur général)*, préc., note 9, par. 19 et 46.

⁵⁶ *Québec (Procureur général) c. Charest*, préc., note 16.

dossier, mais ce, toujours dans le cadre du processus administratif prévu par le législateur⁵⁷.

CONCLUSION

[85] La situation des demandeurs et des autres personnes dans leur situation est tragique. Le stress, l'anxiété, la détresse et le sentiment d'être traité injustement qu'ils vivent sont réels.

[86] La frustration des membres proposés est sans doute aggravée par les nombreuses sorties publiques du gouvernement promettant de remédier à la situation⁵⁸. Il y a lieu d'espérer que le nouveau projet de loi déposé récemment⁵⁹, lequel vise justement à corriger la situation, sera pour eux une source de réconfort.

[87] Le présent jugement ne vise pas à minimiser le préjudice qu'ont pu subir les membres potentiels.

[88] Néanmoins, considérée dans son contexte, la demande des demandeurs sollicite d'abord une déclaration que la décision de la Régie est non conforme à la LAM, au Règlement et aux Chartes. Les demandeurs prient ensuite à la Cour supérieure de conclure que le gouvernement du Québec tolère cette illégalité et comme remède, ils réclament des dommages du PGQ.

[89] La faute civile reprochée au PGQ est d'avoir toléré que la Régie rende une décision erronée quant à l'admissibilité des membres du groupe. La faute est donc directement tributaire du caractère bien-fondé ou non de la décision de la Régie, en application de la LAM et de ses règlements.

[90] Permettre la poursuite d'une action collective recherchant principalement une déclaration de la Cour supérieure voulant que la Régie erre dans l'exercice de son pouvoir décisionnel relativement à l'admissibilité des membres au Régime irait à l'encontre de l'intention du législateur.

[91] Comme le souligne le juge Banford dans *Savary c. Boisclair, ès qualités ministre de la Solidarité sociale*⁶⁰ :

[26] [...] Quels que soient les termes utilisés, quel que soit le moyen de droit choisi, il n'en demeure pas moins que la procédure initiée par la requérante conteste, avant toute chose, la décision rendue par l'administration [...]. Les moyens de droit allégués ne sont qu'autant de motifs pour soutenir les prétentions d'illégalité de la décision. Or, la contestation d'une décision du ministre relève spécifiquement de la juridiction exclusive du tribunal spécialisé désigné par la loi, quelle que soit la forme que prend cette contestation.

⁵⁷ *Carrier c. Québec (ministre de la Santé et des Services sociaux)*, préc., note 4, par. 39.

⁵⁸ Pièce P-8, p. 48, 50 et 52; Pièce P-42.

⁵⁹ Assemblée Nationale du Québec, Projet de loi n° 83, *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*, première session, quarante-deuxième législature, 2020.

⁶⁰ *Savary c. Boisclair, ès qualités ministre de la Solidarité sociale*, 2000 CanLII 19041 (QC CS), par. 26 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée, 28138).

[92] Tel est le cas en l'espèce.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[93] **ACCUEILLE** la demande en exception déclinatoire;

[94] **DÉCLINE** compétence à l'égard de la Demande d'exercer une action collective amendée du 30 septembre 2020;

[95] **LE TOUT** avec les frais de justice.

MARTIN F. SHEEHAN, J.C.S.

M^e Claude Provencher
M^e Marianne Dagenais-Lespérance
M^e Clara Poissant-Lespérance
M^e André Lespérance
TRUDEL JOHNSTON & LESPÉRANCE
Avocats des demandeurs

M^e Christian Schiller
M^e Gabriel Lavigne
MINISTÈRE DE LA JUSTICE (DGAJ) / BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Avocats du défendeur

Date d'audience : 29 octobre 2020