

COUR SUPÉRIEURE

(Action collective)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-06-000793-162

DATE : 14 juin 2019

SOUS LA PRÉSIDENTE DE : L'HONORABLE PIERRE-C. GAGNON, J.C.S.

DANIEL RAUNET

et

COLOMBE GAGNON

Demandeurs

c.

**LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU
QUÉBEC**

et

**LA RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE
DU QUÉBEC**

et

**LA FÉDÉRATION DES MÉDECINS SPÉCIALISTES
DU QUÉBEC**

et

**LA FÉDÉRATION DES MÉDECINS OMNIPRATICIENS
DU QUÉBEC**

et

**L'ASSOCIATION DES OPTOMÉTRISTES
DU QUÉBEC**

Défenderesses

JUGEMENT SUR CINQ EXCEPTIONS DÉCLINATOIRES

[1] Il s'agit d'un dossier d'action collective qui, bien qu'amorcé en juin 2016, en est encore aux premières étapes.

[2] On est encore loin d'un possible jugement au fond, qui déterminerait qui a raison et qui a tort.

[3] On n'en est même pas au débat sur une possible autorisation d'instituer l'action collective, en application des critères de l'article 575 du *Code de procédure civile* (« C.p.c. »). Il n'y a pas lieu de tenir compte de ces critères pour les fins du présent jugement.

[4] Plutôt, les cinq défenderesses opposent en commun une exception déclinatoire et demandent à la Cour supérieure de décliner compétence. La Régie de l'assurance maladie (« RAMQ »), la Procureure générale du Québec (« PGQ »), aux droits du ministère de la Santé et des services sociaux (« MSSS »), la Fédération des médecins omnipraticiens du Québec (« FMOQ »), la Fédération des médecins spécialistes du Québec (« FMSQ ») et l'Association des optométristes du Québec (« AOQ »), soutiennent ensemble que le litige que soulève la demande relève en exclusivité de la RAMQ et du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »), en application de la *Loi sur l'assurance maladie* (« LAM »)¹, de la *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* (« LRAM »)² et de la *Loi sur la justice administrative* (« LJA »)³.

[5] Au départ, les cinq défenderesses plaident la compétence totale des instances administratives, sans compétence concurrente ou résiduaire de la Cour supérieure. En fin d'audition, elles concèdent que la Cour supérieure a compétence sur un volet spécifique de l'action collective, soit la demande de condamnation à des dommages punitifs.

A. LA COUR SUPÉRIEURE, TRIBUNAL DE DROIT COMMUN

[6] Selon les cinq défenderesses, le débat est complexe, malgré l'apparente limpidité de l'article 33 C.p.c. :

33. La Cour supérieure est le tribunal de droit commun. Elle a compétence en première instance pour entendre toute demande que la loi n'attribue pas formellement et exclusivement à une autre juridiction ou à un organisme juridictionnel.

Elle est seule compétente pour entendre les actions collectives et les demandes d'injonction.

¹ RLRQ, c. A-29.

² RLRQ, c. R-5.

³ RLRQ, c. J-3.

[7] Selon les *Commentaires de la ministre de la justice*⁴, cet article reprend le droit antérieur (l'article 31 dans le Code précédent) et reconnaît que la Cour supérieure est le tribunal de droit commun.

[8] Ainsi, le législateur québécois ne crée pas la compétence générale de la Cour supérieure, qui origine plutôt de la constitution, écrite et non-écrite, du Canada et du Québec⁵.

[9] Dans l'arrêt *Canada (P.G.) c. Telezone Inc.*⁶, la Cour suprême rappelle que la constitution a voulu reconnaître et protéger dans chaque province et territoire du Canada, une cour supérieure inspirée de celles existant au Royaume-Uni, alors que

Rien n'est censé échapper à la compétence d'une cour supérieure sauf ce qui paraît en être spécialement exclu et, inversement, rien n'est censé relever de la compétence d'une cour d'instance inférieure sauf ce qui est expressément déclaré en relever⁷.

[10] Il s'agit d'une protection constitutionnelle indispensable à un sain régime démocratique, qui garantit à toute personne que son litige avec une autre personne ou avec l'État pourra être soumis à adjudication efficace et complète par un tribunal impartial et indépendant⁸.

[11] Le législateur québécois a pris soin de codifier ce principe constitutionnel à l'article 23 de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁹.

[12] Bien sûr, il existe au Québec et ailleurs au Canada des centaines de tribunaux judiciaires, de tribunaux administratifs et d'organismes d'adjudication (souvent spécialisés mais par toujours¹⁰), auxquels les législateurs fédéral, provinciaux et territoriaux ont conféré compétence exclusive, en moins prenant pour les cours supérieures.

[13] Mais, insiste la Cour suprême,

[...] il faut se rappeler que la compétence des cours supérieures provinciales ne peut être amoindrie (en faveur de la Cour fédérale ou d'un autre tribunal), que si une disposition législative claire le prévoit expressément¹¹.

⁴ SOQUIJ/Wilson & Lafleur, 2015.

⁵ *Loi constitutionnelle de 1867*, (R.U.), 30 & 31 Vict., c.3, art. 96.

⁶ 2010 CSC 62, par. 43 (« arrêt *Telezone* »).

⁷ *Peacock c. Bell*, (1667) 1 Wms. Saund. 73, 85 E.R. 84.

⁸ Sauf dans les cas où le litige est frivole ou autrement abusif (art. 51 C.p.c.).

⁹ RLRQ, c. C-12.

¹⁰ Pensons ici à la vaste compétence de la Cour du Québec et de la Cour fédérale.

¹¹ Arrêt *Telezone*, par. 42 qui cite les arrêts *Succession Ordon c. Grail*, [1998] 3 R.C.S. 437 et *Pringle c. Fraser*, [1972] R.C.S. 821; et *Canada (Commission des droits de la personne) c. Canadian Liberty Net*, [1998] 1 R.C.S. 626.

[14] Une cour supérieure doit reconnaître, respecter et appuyer la volonté du législateur de confier l'adjudication de certains litiges à d'autres entités adjudicatives.

[15] Mais avant de décliner compétence, et donc de refuser accès à une personne qui s'adresse à elle, une cour supérieure doit s'assurer qu'il y a en place une entité à qui le législateur a conféré pleine compétence pour solutionner l'ensemble du litige.

[16] Cette règle ferme et importante protège les citoyens de situations où aucun tribunal compétent ne pourrait solutionner efficacement le litige qui les concerne. C'est un des prix à payer pour vivre dans une société démocratique, pacifique et régie par la primauté du droit.

[17] Le fardeau de démonstration incombe à la partie qui demande à la cour supérieure de décliner compétence¹².

[18] Lors de la présentation d'un moyen déclinatoire, il faut tenir pour avérés les faits énoncés dans la demande introductive d'instance¹³.

[19] Il se peut qu'au terme de l'analyse, il y ait lieu de statuer que la cour supérieure a compétence concurrente avec une autre entité adjudicative¹⁴.

B. LE TEST APPLICABLE

[20] Il faut remonter à 1995, quand la Cour suprême a statué dans *Weber c. Ontario Hydro*¹⁵, pour trouver l'énoncé du test permettant de déterminer si une cour supérieure a perdu compétence, en tout ou en partie, sur les divers aspects d'un litige.

[21] Il s'agit d'un test en deux étapes :

- a) analyse de la disposition législative habilitant une autre entité adjudicative, et du contexte législatif d'adoption de cette disposition;
- b) détermination de « l'essence du litige », c'est-à-dire de sa véritable nature, au-delà de la qualification juridique (coloration) que la personne en demande peut chercher à lui conférer.

[22] Le Tribunal inverse les deux étapes pour les fins de la présente analyse.

¹² *Shamji c. Tajdin*, J.E. 2006-625 (C.A.).

¹³ *Spar Aerospace Itée c. American Mobile Satellite Corp.*, 2002 CSC 78; *Air Canada c. McDonnell Douglas Corp.*, [1989] 1 R.C.S. 1554.

¹⁴ *Succession Ordon c. Grail*, préc., note 11.

¹⁵ [1995] 2 R.C.S. 929 (« arrêt *Weber* »); voir aussi *Nouveau-Brunswick c. O'Leary*, [1995] 2 R.C.S. 967.

C. L'ESSENCE DU LITIGE

[23] La juge McLachlin signait l'opinion majoritaire dans l'arrêt *Weber* en 1995 (elle n'était pas encore juge en chef).

[24] En 2004, la juge en chef McLachlin reformule le test applicable quant à la deuxième étape, comme suit :

[...] Or, comme nous l'avons vu, il n'existe pas *in abstracto* de présomption légale d'exclusivité. Il faut plutôt se demander dans chaque cas si la loi pertinente, appliquée au litige considéré dans son contexte factuel, établit que la compétence de l'arbitre en droit du travail est exclusive¹⁶.

[soulignement du Tribunal]

[25] Elle ajoute :

Il faut se demander si le législateur a voulu que le litige considéré dans son essence et non de façon formaliste, soit du ressort exclusif de l'arbitre¹⁷;

[soulignement du Tribunal]

[26] Dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Charest*¹⁸, la Cour d'appel décèle une tentative de colorer l'essence du litige :

[13] Les modifications cosmétiques ont pour effet de faire apparaître sous la plume habile de l'avocat de l'intimé des causes d'action nouvelles voire ingénieuses. Ces modifications n'ont pas pour effet de modifier l'essence du litige.

[27] C'est un appel à la vigilance, à la recherche de ce qui est essentiel.

[28] Et c'est ainsi qu'il faut analyser la demande d'autorisation, dans sa version la plus récente¹⁹, en tenant les faits allégués pour avérés, sans se demander s'ils suffisent à justifier l'autorisation de l'action collective, et encore moins se demander qui aurait raison sur le fond.

[29] Tel que déjà mentionné, la demande d'autorisation vise cinq défenderesses :

- la PGQ;
- la RAMQ;

¹⁶ *Québec (CDPJ) c. Québec (PG)*, 2004 CSC 40, p. 194.

¹⁷ Voir arrêt *Weber*, préc., note 15.

¹⁸ 2004 CanLII 46995 (QC CA).

¹⁹ Demande modifiée du 17 décembre 2018.

- la FMSQ;
- la FMOQ;
- l'AOQ.

[30] Conformément à l'article 574 C.p.c., la demande indique la nature de l'action, à savoir :

99. Une action en responsabilité civile extracontractuelle basée sur le *Code civil du Québec* et en dommages punitifs basée sur la *Charte québécoise des droits et libertés* et la *Charte canadienne*.

[31] À part certaines exclusions, l'action collective formerait un groupe de :

(t)outes les personnes qui ont déboursé une somme d'argent pour des frais en lien avec un service assuré, prodigué par un médecin ou par un optométriste depuis le 2 juin 2013²⁰, qui a été rémunéré par la Régie de l'assurance maladie du Québec.

[32] La demande reproche d'une part aux fédérations professionnelles d'avoir incité et suggéré à leurs membres de facturer illégalement certains frais qui devaient être inclus dans la rémunération des services assurés par la RAMQ.

[33] Les fédérations auraient notamment diffusé des grilles tarifaires suggérant à leurs membres de facturer divers frais accessoires (sans égard à leur légalité ou illégalité).

[34] La demande reproche d'autre part à la RAMQ et au MSSS d'avoir fait montre de laxisme, négligence et mauvaise foi, face au phénomène des frais accessoires, plutôt que d'intervenir pour faire cesser la pratique.

[35] La demande résume que de la sorte les cinq défenderesses ont mis en place une pratique systémique et généraliste de facturation illégale qui contrevient au principe de la gratuité des soins.

[36] La demande recherche au fond la condamnation solidaire des cinq défenderesses :

- a) à verser à chaque membre du groupe une somme équivalant au montant illégalement facturé (plus intérêt légal et indemnité additionnelle);
- b) à verser à chaque membre des dommages punitifs;
- c) à payer par voie de recouvrement collectif dans les deux cas.

²⁰ Trois ans avant le dépôt initial de la demande d'autorisation.

[37] Selon la demande, les dommages punitifs seraient dus en vertu de la *Charte québécoise* et de la *Charte canadienne*, parce que les frais accessoires illégaux auraient constitué une barrière à l'accès aux services médicalement nécessaires (au prix de reports ou arrêts de traitement dans certains cas).

[38] La demande propose les questions communes suivantes :

91.1 Les membres du groupe ont-ils payé des frais illégaux en lien avec des services assurés au sens de l'article 3 LAM?

[...]

91.3 Le MSSS et la Régie ont-ils commis des fautes civiles en tolérant ou en permettant cette facturation illégale?

91.3.1 Les Fédérations ont-elles commis des fautes civiles en incitant leurs membres à violer la loi en facturant illégalement des frais en lien avec des services assurés ou en autorisant des tiers à le faire?

91.3.2 Dans l'affirmative, est-ce que les intimées doivent verser, solidairement, à chacun des membres du groupe une somme équivalant au montant illégalement facturé de même que l'intérêt légal et l'indemnité additionnelle prévue à l'article 1619 C.c.Q.?

[...]

91.4.1 Est-ce que le recouvrement collectif doit être ordonné?

92. Les membres ont-ils droit à des dommages punitifs?

[39] Les défenderesses considèrent que l'essence du litige, est une demande de remboursement, « *qui n'est même pas maquillée* ». Il s'agirait essentiellement de rembourser aux membres des frais accessoires qui leur ont été facturés illégalement et qu'ils ont été tenus de payer.

[40] Cette affirmation étonne au départ, car quatre des cinq défenderesses n'ont rien perçu de la part des membres et ne sont donc pas en situation de rembourser quoi que ce soit : le MSSS, la FMSQ, la FMOQ et l'AOQ.

[41] Quant à la RAMQ, la notion de remboursement mérite analyse approfondie, compte tenu de la formulation des textes législatifs. Ainsi, on peut concevoir que la RAMQ « rembourse » même si elle n'a rien perçu préalablement.

[42] Quoi qu'il en soit, il est clair que l'essence du litige a trait à des frais accessoires perçus illégalement. Mais il ne s'agit pas de contraindre les professionnels qui les ont encaissés à les rembourser à chacun des patients concernés. Parmi les défenderesses, il ne reste plus rien des nombreuses cliniques médicales et autres

poursuivies initialement. L'action collective cible plutôt un groupe compact de cinq collusionnaires allégués qui, malgré les apparences, auraient favorisé la pratique illégale plutôt que de la combattre, ni même se conformer à son interdiction.

[43] La demande d'autorisation a pour objectif essentiel un jugement au fond qui,

- constaterait la collusion;
- la déclarerait illégale;
- condamnerait solidairement les cinq défenderesses à rembourser les membres aux lieu et place des professionnels de la santé qui ont perçu illégalement les frais accessoires;
- condamnerait en outre à des dommages punitifs (qui, par définition, ne peuvent être payables solidairement), indication que des droits fondamentaux ont été transgressés.

[44] Il y a dans l'acte de procédure des indices que le remboursement des frais payés n'est pas l'objectif fondamental. Ainsi, le demandeur Raunet a cru inutile de réclamer de la RAMQ les 5 \$ exigés pour le CD de sa radiographie (par. 73). La demanderesse Colombe Gagnon n'a jamais encaissé le chèque de 5 \$ que la RAMQ lui a transmis en exigeant une quittance, qu'elle a refusé de signer (par. 74.7 à 74.10).

D. LA COMPÉTENCE CONFÉRÉE À LA RAMQ ET AU TAQ

[45] Les défenderesses invoquent le régime administratif de remboursement découlant de l'application conjuguée :

- a) des articles 11, 12, 13.1, 14, 18.1, 18.2, 18.3, 18.4 et 22.0.1 de la *LAM*;
- b) de l'article 14 de la *LJA*.

[46] La disposition-clé est au premier alinéa de l'article 14 *LAM* :

14. Une personne assurée n'a droit d'exiger de la Régie le paiement ou le remboursement, selon le cas, du coût d'aucune service fourni par un professionnel de la santé si ce n'est suivant les articles 100, 11, 12, 13.1 ou 22.0.1 (...).

[47] L'article 10 *LAM* traite du remboursement du coût de services assurés fournis en-dehors du Québec. L'article 11 *LAM* autorise la RAMQ, dans certaines circonstances, à payer elle-même le coût de tels services.

[48] L'article 12 *LAM* traite du remboursement du coût de services assurés qu'une personne assurée a dû payer à un « professionnel désengagé » (défini à l'article 1^{er}).

[49] L'article 13.1 *LAM* régit la situation où la personne assurée n'a pas présenté sa carte d'assurance maladie au moment de recevoir des services assurés (et des situations analogues).

[50] Il importe de saisir l'importance de l'article 22.0.1 pour le régime administratif. Voici donc son texte intégral :

22.0.1. Lorsque la Régie est d'avis qu'un professionnel de la santé ou un tiers a exigé paiement d'une personne assurée à l'encontre de la présente loi, alors que rien dans les règlements ne le permet ou a exigé plus que le montant qui aurait été payé par la Régie à un professionnel soumis à l'application d'une entente pour les services assurés fournis à une personne assurée qui n'a pas présenté sa carte d'assurance maladie, son carnet de réclamation ou sa carte d'admissibilité, elle rembourse à la personne assurée la somme ainsi versée et en avise par écrit le professionnel de la santé ou le tiers. La Régie effectue un tel remboursement uniquement lorsque la personne assurée lui en fait la demande écrite dans l'année suivant la date du paiement.

Une somme ainsi remboursée et les frais d'administration prescrits constituent une dette envers la Régie et peuvent être recouverts de ce professionnel de la santé ou de ce tiers par compensation ou autrement, à l'expiration d'un délai de 30 jours à compter de la date de cet avis.

Dans les six mois de la compensation, le professionnel de la santé peut se pourvoir à l'encontre de la décision de la Régie devant la Cour supérieure ou la Cour du Québec, selon leur compétence respective ou, lorsqu'il s'agit d'une question d'interprétation ou d'application d'une entente, devant un conseil d'arbitrage créé en vertu de l'article 54. Il incombe au professionnel de la santé de prouver que la décision de la Régie est mal fondée.

[soulignements ajoutés]

[51] Essentiellement, l'article 22.0.1 :

- procure un remboursement à la personne assurée qui a payé à un professionnel (ou à un tiers) un montant d'argent qu'il n'avait pas le droit de percevoir pour un service assuré;
- édicte subrogation légale en faveur de la RAMQ qui peut recouvrer du professionnel le montant ainsi remboursé, par compensation ou autrement;
- confère au professionnel des recours devant les tribunaux judiciaires ou un conseil d'arbitrage s'il conteste le recouvrement exercé par la RAMQ.

[52] Il faut souligner que par dérogation aux règles de prescription extinctive du *Code civil du Québec*, le régime administratif n'est ouvert que si la personne assurée en fait la demande écrite dans l'année du paiement.

[53] On peut discerner que le régime administratif permet au patient d'obtenir le remboursement directement de la RAMQ plutôt qu'auprès du professionnel potentiellement récalcitrant. Ce patient récupère ce qu'il a payé en trop, mais aucune autre forme d'indemnité (même pas d'intérêt légal).

[54] À l'article 22.0.1, le législateur utilise le verbe « rembourser » et ses déclinaisons. La RAMQ rembourse donc même si elle n'a rien perçu préalablement.

[55] Selon le dictionnaire Petit Robert, rembourser c'est :

REMBOURSER v. tr., de re- et embourser « *mettre dans une bourse* » *1 Rendre à une personne physique ou morale (l'argent qu'elle a consenti à avancer), *Rembourser une somme d'argent à un prêteur.* > **rendre**. *Rembourser une avance, un emprunt.* * Donner à qqn une somme équivalant à l'avance qu'il a faite pour (qqch). *La Sécurité sociale rembourse certains médicaments à 70 %.* - *Se faire rembourser les frais professionnels par son entreprise.* * Rendre l'argent perçu lors de la vente de (qqch). *Les billets de loterie se terminant par un 8 sont remboursés.* – Remboursez (le prix des places)!, cri de mécontentement, à un mauvais spectacle. *2 Faire rentrer (qqn) dans ses débours, rendre à (qqn). *Rembourser qqn de ses dépenses, de ses frais (> défrayer), de ses avances. Rembourser tous ses créanciers, les désintéresser.* « *c'est Flora qui paie [...] je la rembourserai à Paris* » **Sollers.** – **p.p. adj.** *Satisfait ou remboursé* (formule employée dans le commerce) * **Contr.** Déboursier, dérembourser, emprunter.

[56] C'est un acte juridique de moindre envergure qu'indemniser ou payer une indemnité :

INDEMNISER v.tr. * Dédommager (qqn) de ses pertes, de ses frais, etc. > **rembourser**. *Indemniser qqn de ses frais.* > **compenser, défrayer**. *Les sinistrés ont été indemnisés par l'État.*

INDEMNITÉ n.f. *1 Ce qui est attribué à qqn en réparation d'un dommage, d'un préjudice, ou de la perte d'un droit. > **compensation, dédommagement, dommage** (dommages-intérêts), **indemnisation, récompense, réparation**. *Indemnités de guerre imposées au vaincu.* > **dommage**. *Indemnité de licenciement. Indemnité journalière, versée par la Sécurité sociale à tout salarié en cas d'accident, de maladie ou de maternité.* > **prestation**. *Indemnités journalières de chômage, versées par l'État.* – *Indemnité d'expropriation. Indemnité allouée aux victimes du terrorisme. Accorder, payer, verser une indemnité.* > **indemniser**. *2 Ce qui est attribué en compensation de certains frais. > **allocation, défraiement, prime**. *Indemnités de logement, de résidence, de déplacement. Indemnité et frais.* – *Indemnité parlementaire : allocation pécuniaire perçue par les membres du Parlement.*

[57] Or, le droit commun édicte à l'article 1458 du *Code civil du Québec* (« C.c.Q. ») le devoir pour celui qui a manqué à ses engagements d'indemniser pleinement la victime de son manquement :

Art. 1458. Toute personne a le devoir d'honorer les engagements qu'elle a contractés.

Elle est, lorsqu'elle manque à ce devoir, responsable du préjudice, corporel, moral ou matériel, qu'elle cause à son cocontractant et tenue de réparer ce préjudice; ni elle ni le cocontractant ne peuvent alors se soustraire à l'application des règles du régime contractuel de responsabilité pour opter en faveur de règles qui leur seraient plus profitables.

[58] Le principe de la réparation intégrale régit l'indemnisation adéquate de la victime d'une faute :

Art. 1607. Le créancier a droit à des dommages-intérêts en réparation du préjudice, qu'il soit corporel, moral ou matériel, que lui cause le défaut du débiteur et qui en est une suite immédiate et directe.

[59] Le régime administratif de remboursement édicté par la *LAM* ne couvre pas toutes les facettes de l'indemnisation de la victime du préjudice. Le TAQ le reconnaît dans sa décision de *A.L. c. Régie de l'assurance maladie du Québec*²¹ quand, en application de l'article 22.0.1 *LAM*, il écrit :

[47] Ce qui est clair, c'est que le Tribunal n'a aucune compétence en matière de responsabilité civile.

[60] Dans cette affaire, le TAQ suggère au citoyen de continuer devant la Cour supérieure une action collective déjà entreprise et qui n'apparaît pas futile ou dilatoire (par. 55). À cette fin, le TAQ suspend les procédures devant le TAQ tant que l'action collective ainsi entamée n'aura pas atteint son dénouement.

E. L'IMPACT DE L'ARRÊT OKWUOBI

[61] Les défenderesses attribuent un grand poids à l'arrêt que la Cour suprême a rendu en 2005 dans *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*²².

[62] Il était question du cas distinct de trois parents québécois, Mmes Casimir et Zorilla, ainsi que M. Okwuobi, à qui le Gouvernement du Québec refusait l'accès à l'école publique anglaise pour leurs enfants.

[63] Ces parents invoquaient principalement l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans leur demande d'invalidation de l'article 73 de la *Charte de la langue française*²³ qui circonscrit l'accès à l'enseignement en anglais.

²¹ 2012 QCTAQ 02692.

²² 2005 CSC 16.

²³ RLRQ, c. C-11.

[64] Dès le premier paragraphe de l'arrêt, la Cour suprême cernait le débat dont elle était saisie, comme suit :

1. Introduction

[...] Le présent appel porte sur l'étendue de la compétence du Tribunal administratif du Québec (« TAQ »), sur sa capacité d'examiner et de trancher les revendications de droits constitutionnels, et sur l'obligation pour les demandeurs de suivre le processus d'appel administratif. Nous sommes d'avis, tout comme la Cour d'appel du Québec, que le TAQ possède cette compétence et que les parties intéressées doivent respecter ce processus d'appel administratif. Nous reconnaissons toutefois que les cours supérieures conservent une compétence résiduelle qui leur permet d'accorder des injonctions dans certaines situations urgentes et d'examiner, lorsque les circonstances s'y prêtent, une contestation mettant directement en cause la constitutionnalité de la loi. [...]

[65] Mme Casimir avait demandé un certificat d'admissibilité de ses enfants tel que prévu au paragraphe 73(2) de la *Charte de la langue française*. Après avoir essuyé un refus, elle s'était adressée directement à la Cour supérieure plutôt que d'utiliser la procédure d'appel administratif habituelle au TAQ (par. 3).

[66] Mme Zorilla s'était adressée directement à la Cour supérieure à la recherche d'une déclaration d'invalidité constitutionnelle de l'article 73, donc sans demander au préalable un certificat d'admissibilité (par. 5).

[67] M. Okwuobi avait demandé un certificat d'admissibilité, qui lui avait été refusé. Simultanément, il avait demandé la révision administrative de la décision de refus et avait requis un jugement déclaratoire de la Cour supérieure (par. 7).

[68] La Cour suprême, après analyse détaillée des dispositions législatives applicables, statuait sur trois questions connexes (par. 16).

[69] Premièrement, la Cour suprême décidait qu'en vertu de l'article 14 *LAJ*, le TAQ détient le pouvoir exclusif de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative (par. 25) et, qu'à cette fin, les articles 15 et 74 *LAJ* lui confèrent un vaste éventail de pouvoirs de réparation (par. 27 et 46).

[70] La Cour suprême ajoutait :

En outre, les termes explicites de l'article 14 confirment la volonté législative d'attribuer un caractère exclusif à la compétence du TAQ (« *il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel* »).

[71] La Cour suprême concluait que l'exclusivité de la compétence du TAQ pour entendre des appels en cas de refus de certificats d'admissibilité, constituait l'attribution expresse prévue à l'article 31 C.p.c. (devenu depuis article 33 C.p.c.) (par. 39).

[72] Ainsi, les parents appelants ne pouvaient court-circuiter l'appel d'un tel refus en s'adressant directement à la Cour supérieure (par. 38).

[73] Deuxièmement, l'habilitation explicite du TAQ de trancher des questions de droit (art. 15 *LJA*) permet à ce tribunal de trancher notamment des questions constitutionnelles, comme celle de la compatibilité de la *Charte de la langue française* avec la *Charte canadienne des droits et libertés* (par. 34).

[74] Troisièmement, la Cour suprême indiquait que la Cour supérieure disposait du pouvoir résiduaire et discrétionnaire d'octroyer une injonction, mais uniquement dans des situations urgentes et non pour pallier les lacunes du processus administratif.

[75] Sans s'expliquer, la Cour suprême n'a pas fait de distinction explicite dans le cas de Mme Zorilla, qui ne s'était jamais fait refuser de certificat d'admissibilité et qui ne disposait donc pas d'un droit d'appel au TAQ.

F. ANALYSE ET DÉCISION

[76] L'arrêt *Okwuobi* respecte l'intention du législateur québécois quand, à l'article 33 C.p.c., il ne fait exception à la compétence générale de la Cour supérieure que si une loi attribue formellement et exclusivement compétence à une autre juridiction ou à un organisme juridictionnel.

[77] Ceci met de côté le concept d'attribution implicite ou l'invitation à soupeser les avantages et inconvénients de confier des questions complexes à l'adjudication par un tribunal spécialisé plutôt que par le tribunal de droit commun.

[78] L'arrêt *Okwuobi* démontre qu'il faut examiner adéquatement les dispositions législatives pertinentes, notamment pour s'assurer que l'on est en présence d'une attribution habilitant l'autre juridiction ou l'organisme juridictionnel à trancher toutes les questions soulevées par le litige et à statuer sur tous les remèdes demandés.

[79] La *ratio decidendi* de l'arrêt *Okwuobi* porte sur la compétence d'appel exclusive du TAQ en cas de refus d'un certificat d'admissibilité.

[80] À défaut d'analyse particularisée du cas de Mme Zorilla, il n'y a pas de conclusion claire quand aucune décision administrative préalable ne donne ouverture à un appel au TAQ.

[81] En l'espèce, l'article 14 *LAM* est clair :

14. Une personne assurée n'a droit d'exiger de la Régie le paiement ou le remboursement, selon le cas, du coût d'aucun service fourni par un professionnel de la santé si ce n'est suivant les articles 10, 11, 12, 13.1 ou 22.01).

[soulignements du Tribunal]

[82] Cette disposition donne ouverture à un régime administratif qui régit les rapports juridiques entre la personne assurée et la RAMQ seulement.

[83] De plus, ce régime juridique ne porte que sur un remboursement (la notion de paiement n'étant pas pertinente ici).

[84] L'analyse des autres dispositions de la *LAM* auxquelles l'article 14 réfère ne permet d'identifier aucune facette additionnelle qui relèverait du processus administratif ainsi institué.

[85] En particulier, rien à l'article 22.0.1 n'indique que des personnes autres seraient admises au débat qui peut surgir quand une personne assurée réclame remboursement de la RAMQ.

[86] L'article 22.0.1 fait voir que le recouvrement par la RAMQ du montant remboursé s'effectue auprès du professionnel concerné ou d'un tiers, sans la moindre implication de la personne assurée préalablement remboursée.

[87] Nul ne prétend que l'une ou l'autre des présentes défenderesses serait un tel « tiers » au sens de l'article 22.0.1.

[88] Le processus administratif n'a rien à voir avec la réclamation qu'une personne assurée prétend pouvoir faire valoir contre le MSSS, la FMOQ, la FMSQ ou l'AOQ, solidairement ou conjointement.

[89] Le processus administratif ne peut mener à l'octroi de dommages-intérêts compensatoires ou à l'octroi de dommages punitifs.

[90] Si Daniel Raunet et Colombe Gagnon désirent ester en justice contre les défenderesses (autres que la RAMQ, traitée à part), ils ne peuvent le faire qu'en Cour supérieure.

[91] On ne peut lire dans la *LAM* (ni dans la *LRAMQ*, par ailleurs), de volonté du législateur québécois, dans les situations de perception illégale de frais accessoires, de procurer immunité de poursuite à toute personne autre que la RAMQ.

[92] D'ailleurs, il serait étonnant que le législateur québécois, qui a institué le régime d'actions collectives le plus libéral en Amérique du Nord (qui sont autorisées et

non certifiées comme ailleurs) ait délibérément voulu priver les citoyens concernés de la possibilité d'instituer une action collective dans les cas de ce genre.

[93] On dit plutôt voir le processus administratif de remboursement comme un mécanisme alternatif proposé aux personnes assurées qui ne désirent qu'un simple remboursement, sans intérêt, rapide et sans formalité judiciaire.

[94] Il s'agit d'une stratégie législative courante, par exemple en matière de droit de l'emploi. Ainsi, en cas de congédiement, bon nombre de salariés peuvent porter plainte à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail (« CNESST ») et réclamer leur réintégration, notamment, grâce au recours statuaire qu'édicte l'article 124 de la *Loi sur les normes du travail*²⁴. Cette plainte doit être logée dans les 45 jours du congédiement.

[95] Mais l'abstention par le salarié congédié d'user de ce recours ne le prive pas de s'adresser aux tribunaux de droit commun, en respectant le délai de prescription prévu au *Code civil du Québec*.

[96] Le cas particulier de la RAMQ doit être traité à part de celui des autres défenderesses.

[97] Il convient de répéter ici le premier alinéa de l'article 14 *LAM* :

14. Une personne assurée n'a droit d'exiger de la Régie le paiement ou le remboursement, selon le cas, du coût d'aucun service fourni par un professionnel de la santé si ce n'est suivant les articles 10, 11, 12, 13.1 ou 22.01).

[soulignements du Tribunal]

[98] Cette terminologie confère exclusivité à la RAMQ dès qu'une personne assurée réclame notamment, remboursement de frais accessoires perçus illégalement.

[99] Il faut aussi tenir compte d'une autre disposition, soit l'article 14 *LJA* (et non plus 14 *LAM*).

[100] Selon la Cour suprême, que le TAQ ait compétence exclusive sur certains types d'appel confère compétence exclusive à l'organisme d'où origine la décision portée en appel.

[101] La Cour suprême aurait pu raisonner autrement, par exemple en indiquant qu'un citoyen qui opte pour un processus administratif doit le mener à terme et ne peut bifurquer en cours de route vers les tribunaux de droit commun (ce qu'avait fait Mme Casimir).

²⁴ RLRQ, c. N-1.1.

[102] Par analogie, on n'accepterait pas qu'en situation de compétence concurrente de la Cour fédérale et de la Cour supérieure²⁵, le demandeur opte pour la Cour supérieure du Québec puis porte le jugement défavorable de celle-ci en appel devant la Cour d'appel fédérale.

[103] Cela dit, le Tribunal doit se conformer à une position de la Cour suprême qui bénéficie de la règle du *stare decisis*²⁶.

[104] Il reste à vérifier si l'action collective qu'on cherche ici à faire autoriser recherche notamment un remboursement par la RAMQ.

[105] La demande modifiée indique réclamer plutôt « le versement de dommages-intérêts équivalant aux frais imposés illégalement » (ainsi que des dommages punitifs).

[106] Rappelons-le, le Tribunal est tenu de déterminer l'essence du litige, au-delà de la qualification juridique énoncée par le demandeur²⁷.

[107] Le Tribunal conclut qu'il est tenu de décliner compétence quant à la RAMQ (seulement) et quant à la réclamation de dommages-intérêts équivalant aux frais imposés illégalement (seulement).

[108] L'exception déclinatoire doit être refusée entièrement quant aux autres défenderesses.

[109] Et quant à la RAMQ, l'exception déclinatoire doit être refusée quant à la demande de dommages punitifs et quant aux conclusions accessoires autres que celles en lien avec le remboursement.

[110] La RAMQ reste donc exposée au possible paiement de dommages punitifs, ce qui ne peut entraîner condamnation solidaire des défenderesses²⁸.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[111] **DÉCLINE COMPÉTENCE** uniquement en ce qui concerne la défenderesse Régie de l'assurance maladie du Québec et uniquement en ce qui concerne la réclamation de dommages-intérêts équivalant aux frais imposés illégalement;

[112] **REJETTE** quant à la défenderesse Régie de l'assurance maladie du Québec, l'exception déclinatoire visant les autres conclusions recherchées;

²⁵ Poursuite en dommages-intérêts pour blessures corporelles contre un office fédéral, par exemple.

²⁶ *Canada (Procureur général) c. Imperial Tobacco Ltd*, 2012 QCCA 2034.

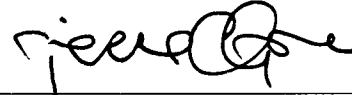
²⁷ *Amiot c. Québec (Procureur général)*, 2009 QCCA 965; *Pedneault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, 2006 QCCA 666.

²⁸ *Cinar Corporation c. Robinson*, 2013 CSC 73.

[113] **REJETTE** les demandes d'exception déclinatoire quant aux autres défenderesses;

[114] **SANS FRAIS** de justice en ce qui concerne la Régie de l'assurance maladie du Québec, vu le résultat mitigé;

[115] **AVEC FRAIS** de justice contre les autres défenderesses.



PIERRE-C. GAGNON, j.c.s.

Me Cory Verbauwhede
Me Bruno Grenier
GRENIER VERBAUWHEDE AVOCATS INC.

Me André Lespérance
Me Mathieu Charest-Beaudry
TRUDEL JOHNSTON LESPÉRANCE
Avocats des demandeurs

Me Peter Shams
HADEKEL SHAMS
Avocats-conseils des demandeurs

Me Lizann Demers
Me Gabriel Lavigne
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Avocats de la Procureure générale du Québec

Me Andrée-Claude Harvey
Me Karine Salvail
ROUSSEAU LANDRY
Avocats de la Régie d'assurance maladie du Québec

Me Jean-Philippe Groleau
Me Joseph-Anaël Lemieux
DAVIES WARD PHILLIPS & VINEBERG
Avocats pour la Fédération des médecins
spécialistes du Québec

Me Sophie Perreault
Me Catherine Martel
LANGLOIS AVOCATS
Avocats pour la Fédération des médecins
omnipraticiens du Québec

Me Pierre Brossoit
ROBINSON SHEPPARD SHAPIRO
Avocats pour l'Association des
optométristes du Québec

Dates d'audience : 4 et 5 juin 2019