

CANADA

PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

No. : 500-09-
No. : 500-06-001084-207

COUR D'APPEL

RIDWAN SULAIMON

et

DUROWOJU HIQMAT SULAIMON

Personnellement et en leur qualité de
tuteurs de leur enfant **A.B.**, tous les trois
domiciliés au [REDACTED]
[REDACTED]

PARTIE APPELANTE – Demandeurs
c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

ayant une place d'affaires à la Direction
générale des affaires juridiques, située au 1,
Notre-Dame Est, 8e étage, district de
Montréal, province de Québec, H2Y 1B6.

PARTIE INTIMÉE – Défendeur

DÉCLARATION D'APPEL

(article 352 C.p.c.)

Partie appelante

Datée du 23 février 2021

INTRODUCTION

1. La partie appelante se pourvoit contre un jugement de la Cour supérieure, rendu le 18 janvier 2021 par l'honorable juge Martin F. Sheehan, du district de Montréal, accueillant la demande en exception déclinatoire du Procureur général du Québec (le « PGQ »), Annexe 1 à la présente déclaration.
2. La date de l'avis du jugement est le 25 janvier 2021.
3. La durée de l'instruction en première instance a été d'une journée.
4. La partie appelante joint à la présente déclaration la *Demande d'exercer une action collective et pour être désignés représentants modifiée* (la « Demande pour autorisation ») en Annexe 2, et la pièce P-14 à son soutien en Annexe 3.

5. La valeur de l'objet du litige est inconnue.

CONTEXTE

6. Le 9 juillet 2020, la partie appelante a déposé la *Demande pour autorisation* contre le PGQ pour les membres des 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.

(les « Membres du groupe 1 »)

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

(les « Membres du groupe 2 »)

(Conjointement les « Membres des groupes »)

7. La présente action collective vise la responsabilité du ministère de la Santé et des Services Sociaux (le « MSSS ») pour ses pratiques et actes, ainsi que ceux de ses mandataires¹, privant les Membres du groupe 1 de leur droit de recevoir les soins couverts par le Régime d'assurance maladie du Québec (le « Régime ») et causant des préjudices aux Membres des groupes.
8. La partie appelante entend démontrer que ces pratiques et actes violent les droits des Membres des groupes 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 ») (conjointement les « Chartes »).
9. Permettre aux justiciables de poursuivre le gouvernement afin de le faire condamner pour les violations à leurs droits protégés par les *Chartes* est fondamental pour protéger la règle de droit et la démocratie. En accueillant la demande en exception déclinatoire, le juge de première instance assure une impunité totale au gouvernement, lequel ne pourra jamais être tenu responsable pour les préjudices qu'il a causés.

¹ Demande pour autorisation, par. 24.1, 26, 46.2, 46.3, 59, 73, 76, 94, 61.2, 61.4, 62, 87, 90, 96.28 (Annexe 2).

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 (R.-U.), 1982, c. 11.

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

10. Tel qu'énuméré ci-dessous, le juge a commis dans le jugement dont appel des erreurs de droit et des erreurs de faits manifestes et déterminantes en vertu desquelles l'appel devrait être accueilli et le jugement infirmé.

I. Le juge a commis une erreur de droit concernant le test applicable pour décliner la compétence de la Cour supérieure

11. Le juge se devait d'appliquer le test élaboré par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *TeleZone* afin de déterminer si un tribunal a compétence exclusive pour entendre une affaire, soit qu'il détient : (1) la compétence personnelle (2) la compétence matérielle, et (3) le pouvoir de rendre l'ordonnance sollicitée⁴. Pour que le transfert de compétence puisse être fait, les trois conditions doivent être remplies.

12. Dans son analyse de la question de la compétence exclusive, le juge a commis diverses erreurs qui seront examinées ci-dessous :

a) Une erreur de droit en omettant de considérer que le Tribunal administratif du Québec (le « TAQ ») n'a pas le pouvoir de rendre l'ordonnance sollicitée.

b) Une erreur mixte de faits et de droit dans son appréciation de la compétence matérielle.

c) Une erreur de droit en omettant d'analyser la question de la compétence personnelle de l'autorité administrative.

a) Le juge a commis une erreur de droit en omettant d'analyser le pouvoir de l'autorité administrative de rendre l'ordonnance sollicitée

13. Le juge a commis une erreur de droit en ne donnant aucun poids à la question du pouvoir d'octroyer l'ordonnance sollicitée.

14. La Cour suprême énonce clairement dans *TeleZone* que le pouvoir d'octroyer les réparations demandées est une condition *sine qua non* pour retirer la compétence de la Cour supérieure au bénéfice d'une autorité administrative⁵. Le fait de

⁴ *Canada (Procureur général) c. TeleZone Inc.*, 2010 CSC 62, par. 44 [*TeleZone*].

⁵ *TeleZone*, précit., note 2, par. 53-54.

n'accorder aucun poids à la demande en dommages compensatoires et punitifs est une erreur de droit suffisante pour infirmer le jugement de première instance.

15. Cette erreur de droit a mené le juge à omettre des faits importants relativement l'ordonnance sollicitée, et à commettre des erreurs de faits manifestes et déterminantes.
16. La partie appelante réclame à titre de dommages compensatoires : i) des dommages moraux pour les douleurs physiques, le stress, l'anxiété et l'humiliation, ainsi que pour les conséquences médicales liées au refus de couverture; ii) des dommages punitifs en raison de la violation intentionnelle de leurs droits garantis par la *Charte québécoise* iii) des dommages pécuniaires, notamment les frais pour une assurance privée supplémentaire pour couvrir les Membres du groupe 1, et les frais d'hospitalisation, de soins et de médicaments déboursés par les Membres des groupes pour obtenir des soins normalement couverts par le Régime.
17. Le juge qualifie de « sérieux » les dommages des Membres du groupe 2 « pour le stress lié aux difficultés ou même à l'impossibilité de faire soigner leur enfant »⁶. Il reconnaît également que « [l]e stress, l'anxiété, la détresse et le sentiment d'être traité injustement qu'ils vivent sont réels »⁷ et qualifie de « tragique » la situation des Membres des groupes.
18. En aucun cas les dommages moraux, les dommages punitifs ainsi que certains dommages pécuniaires, comme les frais déboursés pour une assurance privée, ne pourront être obtenus par le processus administratif. En effet, le juge conclut que « le TAQ n'a pas le pouvoir d'octroyer des dommages compensatoires pour souffrance et inconvénients. Il n'a pas non plus, le pouvoir d'octroyer des dommages punitifs en vertu de l'article 49 de la Charte québécoise. »⁸.
19. Le juge commet donc une erreur manifeste et déterminante lorsqu'il énonce que la décision du TAQ entraînera une compensation importante des dommages, car il sera possible de recouvrer tous les frais payés par les Membres des groupes. Il

⁶ *TeleZone*, précit., note 2, par. 67.

⁷ *TeleZone*, précit., note 2, par. 85.

⁸ Jugement dont appel, par. 64 (Annexe 1).

appuie son raisonnement sur le fait que « 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 »⁹.

20. Or, seule une portion des frais normalement couverts par le Régime, et pour certains membres, pourrait être recouvrée par des révisions administratives individuelles. Tout d'abord, les décisions finales écrites de la RAMQ dans les cas où elles sont transmises, le sont plusieurs mois après la naissance de l'enfant. Par conséquent, si la décision du TAQ rétroagit au moment de la décision initiale de la RAMQ, une partie des frais encourus par les membres sera irrécupérable¹⁰. De plus, les montants des frais normalement payés par la RAMQ représentent la moitié des frais chargés aux Membres des groupes, car les établissements de santé appliquent la directive du 200 % du MSSS¹¹ (en vertu de l'article 13.1 de la *Loi sur l'assurance maladie du Québec*¹² (la « LAM »)). Ainsi, seule la moitié des frais pourrait être remboursée par le processus administratif et non les sommes effectivement chargées aux Membres des groupes.
21. En ne prenant pas en considération à part entière la question de la réparation demandée, le juge a conclu erronément que le processus administratif était une étape préalable, car selon lui l'autorité administrative est la seule à pouvoir étudier le sujet de l'admissibilité¹³. La conséquence pratique de cette erreur est de priver le tribunal de droit commun de la possibilité d'entendre tout litige impliquant un sujet touchant la compétence d'une autorité administrative.
22. Cette éventualité est précisément prohibée par les trois conditions cumulatives pour conclure à la présence d'une compétence exclusive d'un tribunal selon *TeleZone*. En effet, afin d'éviter la scission des recours et les délais additionnels qui en

⁹ Jugement dont appel, par. 65 (Annexe 1).

¹⁰ Demande pour autorisation, par. 72 et 92 (Annexe 2).

¹¹ Pièce P-14, p. 33 (Annexe 3.14) : « L'annexe 1 de la circulaire 2018-021 publiée par le ministère de la Santé et des Services sociaux et qui s'adresse aux directeurs généraux des centres hospitaliers, des CLSC, des CISSS ou CIUSSS, des CHSLD et des centres de réadaptation demande de majorer les tarifs de 200 % pour les non-Canadiens ou les Canadiens non résidents du Québec. »

¹² *Loi sur l'assurance maladie*, RLRQ, c. A-29.

¹³ Jugement dont appel, par. 13 et 14 (Annexe 1).

découlent, la Cour suprême met la question du pouvoir d'octroyer les réparations demandées sur un pied d'égalité à la question de la compétence matérielle.

23. En utilisant comme seul angle d'analyse la question de la compétence d'une autorité administrative sur un sujet donné, le juge de première instance a commis une erreur de droit dans son examen de la décision *Okwuobi*¹⁴. Bien que la Cour suprême dans cette affaire conclut que l'autorité administrative avait compétence exclusive pour entendre la question de l'admissibilité à l'enseignement en anglais, il ne s'agit pas de l'unique critère analysé. En effet, la Cour suprême considère également la question du pouvoir de l'autorité administrative d'octroyer les réparations demandées, soit une injonction¹⁵. Le litige en son entier pouvait être résolu par le processus administratif. Ce n'est pas le cas en l'espèce, tel que vu précédemment.
24. Cette erreur a mené le juge à décliner compétence en imposant comme condition préalable d'épuiser le processus administratif avant de pouvoir demander les réparations demandées¹⁶. Or, c'est l'analyse inverse qui doit s'appliquer: le principe d'épuisement du processus administratif a comme condition préalable la détermination de la compétence exclusive du litige.

b) Le juge a commis une erreur mixte sur la qualification de l'essence du litige

25. Le juge a commis une erreur de droit sur le test applicable à la qualification de l'essence du litige¹⁷ en omettant de prendre en considération « une appréciation réaliste du résultat concret » recherché par la partie appelante¹⁸. De cette erreur de droit découlent des erreurs de fait manifestes et déterminantes.
26. En effet, le juge n'a pas pris en considération le résultat recherché par le présent litige tel que développé dans la section précédente et les faits entourant les réparations demandées¹⁹.

¹⁴ Jugement dont appel, par. 76-78 (Annexe 1).

¹⁵ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, par. 41-49.

¹⁶ Jugement dont appel, par. 78 (Annexe 1).

¹⁷ Jugement dont appel, par. 16.1 et 16.2 (Annexe 1).

¹⁸ Jugement dont appel, par. 33 (Annexe 1).

¹⁹ Contrairement à l'affaire Charest citée par le juge, le présent dossier ne vise pas seulement le remboursement des frais chargés pour les soins de santé; Jugement dont appel, par. 81-83 (Annexe 1).

27. De plus, le juge a conclu erronément que l'essence du présent litige était limitée à la question de la conformité à la *LAM* et aux *Chartes* des décisions finales écrites de la RAMQ²⁰. Or, le « fondement des faits »²¹ entourant le litige outrepassa grandement cette question.
28. Le présent recours vise la responsabilité du MSSS pour ses pratiques en amont des décisions finales écrites de la RAMQ²² et pour les actes commis par ses mandataires, tels que les hôpitaux, contrairement à la conclusion du juge que « [l]a responsabilité du Ministère de la Santé est donc la conséquence nécessaire de l'application erronée de la loi »²³.
29. Le juge a également commis une erreur manifeste en interchangeant le concept de refus d'accès au Régime et de décision révisable de la RAMQ²⁴. Cette erreur est déterminante, car elle a mené le juge à réduire l'essence du litige à la question des décisions finales écrites de la RAMQ. Or, le présent litige vise tout refus d'accès au Régime transmis aux Membres du groupe 1.
30. Le refus d'accès au Régime peut être communiqué aux Membres des groupes de diverses manières par divers mandataires du MSSS, soit : par les hôpitaux avant la naissance de l'enfant ou au moment de l'accouchement²⁵, ou par la RAMQ lors de conversations téléphoniques après l'accouchement ou dans une décision finale écrite. Contrairement aux cas d'enfants où les parents sont couverts par le Régime, les hôpitaux chargent des frais pour les soins donnés aux Membres du groupe 1, notamment pour les soins liés à l'accouchement, et ce, avant même que la RAMQ n'analyse l'admissibilité de l'enfant. Ces pratiques des établissements de santé ne peuvent pas être prises en considération lors d'une révision administrative.
31. Une demande d'admissibilité au Régime est automatiquement envoyée par le Directeur de l'état civil à la RAMQ après avoir reçu un nouveau certificat de

²⁰ Jugement dont appel, par. 44.1 (Annexe 1).

²¹ Jugement dont appel, par. 17 (Annexe 1).

²² Demande pour autorisation, par. 3, 4, 12, 25, 35, 47, 57, 61.1, 62, 63, 64, 65, 96, 96.20, 96.34 et « Questions communes et Conclusions recherchées » (Annexe 2).

²³ Jugement dont appel, par. 57 (Annexe 1).

²⁴ Jugement dont appel, par. 22, 50, 54 et 58 (Annexe 1).

²⁵ Demande pour autorisation, par. 73 (Annexe 2).

naissance provenant d'un établissement de santé²⁶. Il est faux de conclure qu'« [à] la réception de la demande, la Régie rend une décision »²⁷. En effet, la RAMQ a plutôt comme pratique courante de transmettre les refus d'accès au Régime par téléphone, sans motifs ou explications du processus de révision²⁸. Seules les décisions finales écrites de la RAMQ permettent d'entamer le processus de révision²⁹.

32. Ces pratiques généralisées et discriminatoires des hôpitaux de refuser l'accès avant même que la RAMQ ait reçu une demande, ou de la RAMQ de transmettre les refus d'accès seulement par téléphone, ne peuvent faire l'objet d'une révision administrative. La partie appelante entend démontrer que ces pratiques sont avalisées par le MSSS, impliquent d'autres acteurs du système de santé que la RAMQ et dépassent largement la question des décisions révisables de la RAMQ.
33. Cette analyse restrictive de l'essence du litige a mené le juge à conclure erronément que le présent dossier diffère grandement de l'affaire *Association pour l'accès à l'avortement*³⁰. Dans cette affaire, il était question de la responsabilité de l'État pour les frais chargés par ses mandataires pour l'interruption volontaire de grossesse alors qu'il s'agissait de services couverts³¹. Le présent litige nécessite également une analyse de la faute à part entière du MSSS.
34. Quelques jours après le dépôt de l'action collective, le gouvernement du Québec énonce avoir « l'intention d'élargir la couverture médicale aux enfants nés au Québec de parents ayant un statut d'immigration précaire »³². Cette réaction fait écho à déclaration de la ministre Marois lors de l'adoption en 1999 de la présente *LAM* et du *Règlement sur l'admissibilité et l'inscription des personnes auprès de la*

²⁶ Demande pour autorisation, par. 20-22 (Annexe 2).

²⁷ Jugement dont appel, par. 21 (Annexe 1).

²⁸ Demande pour autorisation, par. 24.1 et 86-87 (Annexe 2).

²⁹ Jugement dont appel, par. 21 et 33 (Annexe 1).

³⁰ *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCS 4694; Jugement dont appel, par. 71 (Annexe 1).

³¹ *Association pour l'accès à l'avortement c. Québec (Procureur général)*, 2006 QCCS 4694, par. 105-106; *Girard c. 2944-7828 Québec Inc.*, [2003] R.J.Q. 2237, 2003 CanLII 1067, par. 415-430 (C.S.), confirmée par *Québec (Procureur général) c. Girard*, 2004 CanLII 47874, par. 3 et 4 (C.A.).

³² Demande pour autorisation, par. 46.5 (Annexe 2).

*Régie de l'assurance maladie du Québec*³³. Ces déclarations attestent que le MSSS s'estime lui-même responsable de s'assurer que les enfants nés et habitants au pays sont couverts par le Régime, quel que soit le statut migratoire de leurs parents.

35. L'omission de prendre en considération ces faits primordiaux à l'analyse de l'essence du litige est déterminante. N'eût été cette omission, le juge aurait conclu que l'essence du litige est une action en responsabilité contre le MSSS pour ses pratiques discriminatoires et celles de ses divers mandataires outrepassant grandement les décisions finales écrites d'admissibilité de la RAMQ, ce qui ne relève manifestement pas de la compétence de la RAMQ et du TAQ.

c) Le juge a commis une erreur de droit en omettant d'analyser la compétence personnelle de l'autorité administrative

36. Le juge de première instance a commis une erreur de droit en omettant d'analyser la question de la compétence personnelle de la RAMQ et du TAQ pour entendre le litige. De cette erreur de droit découle une analyse erronée manifeste et déterminante de plusieurs faits pertinents à la question de compétence exclusive.
37. La RAMQ et le TAQ n'ont tout simplement pas compétence sur le groupe 2, soit les tuteurs légaux des membres du groupe 1. Malgré avoir reconnu que les Membres du groupe 2 avaient subi des dommages réels, le juge les prive de leur seul recours.
38. Il a de plus commis une erreur en omettant d'analyser la question de la compétence de la RAMQ à l'égard du MSSS. En effet, la RAMQ et le TAQ n'ont en aucun cas compétence à l'égard du MSSS.
39. L'absence de compétence personnelle de la RAMQ et du TAQ vis-à-vis du MSSS et des Membres du groupe 2 suffit pour rejeter l'exception en moyen déclinatoire.

³³ *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 ; Demande en autorisation, par. 30 (Annexe 2).

II. Le juge a commis une erreur de droit en concluant que la *Charte canadienne*, fondement du recours, ne crée pas un système de responsabilité autonome

40. Le juge de première instance a commis une erreur en droit dans sa qualification du recours sous le paragraphe 24 (1) de la *Charte canadienne*³⁴.
41. Il est maintenant établi par la jurisprudence que le paragraphe 24 (1) de la *Charte canadienne* crée un système autonome de celui de la responsabilité civile³⁵. En effet, la jurisprudence établit que la violation d'un droit permet d'obtenir des dommages, sans preuve de faute de la part du MSSS³⁶. Également, la réparation sous le régime du paragraphe 24 (1) de la *Charte canadienne* s'entend dans un sens plus large que le paradigme des dommages en droit civil.
42. Cette erreur de droit a mené le juge à omettre de prendre en considération des faits importants au litige, commettant ainsi des erreurs manifestes et déterminantes.
43. D'une part, le juge a omis de prendre en compte le court délai de prescription applicable aux révisions administratives dans la question de la réparation. En l'espèce, la preuve montre que le fait de priver les Membres du groupe 1 de leur droit d'être couverts par le Régime porte préjudice aux membres des groupes sur une longue période après la décision de la RAMQ, lorsque décision il y a. C'est d'ailleurs pour cette raison que la Cour suprême rappelle dans *TeleZone* que le processus administratif sied souvent mal aux demandes en dommages³⁷. Le juge prive ainsi les Membres des groupes de leur recours en réparation sous le paragraphe 24 (1) *Charte canadienne*.
44. D'autre part, le juge a omis de considérer que la détermination d'une réparation convenable et juste sous le paragraphe 24 (1) implique une analyse des effets pratiques de cette réparation, notamment les délais et difficultés de procédure³⁸.

³⁴ Jugement dont appel, par. 10 (Annexe 1) (les décisions citées par le juge à ce paragraphe n'ont trait qu'à la Charte québécoise).

³⁵ *Vancouver (Ville) c. Ward*, 2010 CSC 27, par. 22 et 43 [**Ward**].

³⁶ *Ward*, précit., note 32, par. 47 et 51.

³⁷ *Telezone*, précit., note 2, par. 53-55.

³⁸ *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, par. 55-59.

45. Imposer l'utilisation du processus de révision administrative avant de pouvoir entreprendre un recours devant la Cour supérieure pour obtenir une réparation sous le paragraphe 24 (1) de la *Charte canadienne*, est un obstacle à une réparation convenable et juste. En effet, cela cause des délais et difficultés supplémentaires, pouvant rendre ces réparations inefficaces. Le processus administratif mènerait indubitablement à un contrôle judiciaire à la Cour supérieure qui traitera de cette question sous-jacente de l'interprétation de la RAMQ de l'admissibilité, sans pouvoir pour autant analyser notamment i) la faute du MSSS à part entière, ii) la question de la pratique généralisée de la RAMQ de transmettre un refus d'admissibilité oralement sans possibilité de révision, iii) la question des préjudices vécus par les Membres du groupe 2, iv) la question des réparations appropriées sous la *Charte canadienne* et (v) les dommages punitifs.
46. Cette erreur est déterminante, car elle a mené le juge de première instance à imposer une condition préalable au recours en dommages contrairement au principe de réparation convenable et juste élaboré par la Cour suprême.

CONCLUSIONS

La partie appelante demandera à la Cour d'appel de :

ACCUEILLIR l'appel.

INFIRMER le jugement de première instance.

REJETER la demande en exception déclinatoire du Procureur général du Québec.

CONDAMNER la partie intimée aux frais de justice tant en première instance qu'en appel.

Avis de la présente déclaration d'appel est donné au Procureur général du Québec, à Bernard Roy (Justice Québec) et au greffe de la Cour supérieure du district de Montréal.

Le 23 février 2021, à Montréal

Trudel Johnston & Lespérance

TRUDEL JOHNSTON & LESPÉRANCE

Avocats de la partie appelante

Me André Lespérance

Me Claude Provencher

Me Clara Poissant-Lespérance

Me Marianne Dagenais-Lespérance

750, Côte de la Place d'Armes, bureau 90

Montréal (Québec) H2Y 2X8

Tél. 514 871-8385

Télé. 514 871-8800

andre@tjl.quebec

claire@tjl.quebec

clara@tjl.quebec

marianne@tjl.quebec

Notre dossier : 1367-1

BT 1415