

Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec

2014 QCCA 1067

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-022938-120
(500-17-064840-112)

DATE : 26 MAI 2014

**CORAM : LES HONORABLES ALLAN R. HILTON, J.C.A.
DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.
MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.**

ANNE M. MOREAU
APPELANTE – Requérante
C.

RÉGIE DE L'ASSURANCE MALADIE DU QUÉBEC
INTIMÉE – Mise en cause
et
TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU QUÉBEC
NATALIE LEJEUNE
MICHÈLE RANDOIN
MIS EN CAUSE – Intimés

ARRÊT

[1] L'appelante se pourvoit à l'encontre d'un jugement rendu le 24 juillet 2012 par la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Marc De Wever), qui a rejeté sa requête en révision judiciaire entreprise à l'égard d'une décision rendue le 10 mars 2011¹ par le Tribunal administratif du Québec (TAQ) siégeant en révision de sa décision rendue le 3 mai 2010².

¹ Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec, [2011] QCTAQ 03273.

² Moreau c. Régie de l'assurance maladie du Québec, [2010] QCTAQ 04536.

500-09-022938-120

PAGE : 2

[2] Pour les motifs de la juge Bélanger, auxquels souscrivent les juges Hilton et Vauclair, **LA COUR** :

[3] **ACCUEILLE** l'appel, avec dépens;

[4] **INFIRME** le jugement frappé d'appel;

[5] **ACCUEILLE**, avec dépens, la requête en révision judiciaire;

[6] **INFIRME** la décision en révision rendue le 10 mars 2011 par le Tribunal administratif du Québec dans le dossier SAS-M-149946-0808;

[7] **RÉTABLIT** la décision rendue le 3 mai 2010 par le Tribunal administratif du Québec dans le dossier SAS-M-149946-0808.

ALLAN R. HILTON, J.C.A.

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.

MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.

Me Dominique Monet
Fasken Martineau DuMoulin
Pour l'appelante

Me Chantal Dumont
Me Marc-Alexandre Croteau-Thomassin
Vaillancourt Boulanger Bureau
Pour l'intimée

Date d'audience : 18 mars 2014

MOTIFS DE LA JUGE BÉLANGER

[8] Le présent pourvoi concerne la question de l'étendue du pouvoir du Tribunal administratif du Québec de réviser ses propres décisions en vertu de l'article 154 (3) de la *Loi sur la justice administrative (LJA)*¹.

[9] Le 3 mai 2010, TAQ-1 a ordonné à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) de rembourser à l'appelante les frais relatifs à deux chirurgies que cette dernière a subies. Le 10 mars 2011, TAQ-2 a révoqué cette décision et rejeté le recours de l'appelante.

Les faits

[10] L'appelante souffre d'hyperthyroïdie de « Graves », diagnostic posé en juillet 2006 par un endocrinologue de l'Hôpital Royal Victoria de Montréal. Sa condition médicale se complique à l'automne 2006, de telle sorte que sans une intervention chirurgicale, elle risque de perdre la vue subitement.

[11] Les 15 décembre 2006 et 9 février 2007, l'appelante subit deux chirurgies à la Clinique Mayo aux États-Unis, dont le coût sera remboursé par la RAMQ, quoique la RAMQ affirme maintenant avoir remboursé la deuxième chirurgie par erreur.

[12] L'appelante devra subir deux autres chirurgies les 8 mai 2007 et 14 septembre 2007, toujours à la Clinique Mayo, chirurgies qui ne seront pas remboursées par la RAMQ, d'où le recours introduit auprès du TAQ, Section des affaires sociales.

Décision TAQ-1

[13] Le 3 mai 2010, le TAQ (D^{re} Louise Hamel et M^e Claude Ouellette) infirme la décision rendue par la RAMQ et déclare que les chirurgies du 8 mai et du 14 septembre 2007 ont été rendues nécessaires en raison des complications survenues à la suite de la chirurgie autorisée du 15 décembre 2006 et, à ce titre, ordonne à la RAMQ de rembourser les frais relatifs à ces deux chirurgies.

[14] TAQ-1 dresse l'historique médical des problèmes de santé éprouvés par l'appelante, dont ses problèmes oculaires. Le 6 juillet 2006, elle a reçu, d'un endocrinologue de l'Hôpital Royal Victoria, un diagnostic d'hyperthyroïdie de « Graves ». Le 18 août 2006, elle présente un œdème périorbitaire soudain, accompagné d'une ophtalmopathie. Le 25 octobre survient une exacerbation soudaine

¹ *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

500-09-022938-120

PAGE : 2

et rapide de l'ophtalmopathie, accompagnée de diplopie. Elle consulte un médecin à la Clinique Mayo, le 8 novembre 2006, où différentes options thérapeutiques sont envisagées. On lui indique que la radiothérapie n'est pas le bon traitement et qu'elle doit envisager, ultimement, une décompression orbitaire.

[15] Le 20 novembre 2006, à la demande de son ophtalmologiste traitant, elle consulte un ophtalmologiste de l'Hôpital Royal Victoria. Ce dernier confirme le diagnostic posé, mais il préconise un traitement par radiothérapie. Le 28 novembre 2006, l'endocrinologue de l'Hôpital Général Juif de Montréal lui indique que la radiothérapie ne lui apparaît pas utile. L'oto-rhino-laryngologiste (ORL) du même hôpital prévoit une thyroïdectomie à son retour de la Clinique Mayo. Elle consulte de nouveau la Clinique Mayo le 13 décembre 2006 et, vu la dégradation de sa situation médicale, on pratique une décompression orbitaire bilatérale deux jours plus tard. Il y a urgence d'agir.

[16] Le 21 mars 2007, elle subit une thyroïdectomie totale, pratiquée par un ORL de l'Hôpital Général Juif de Montréal. Par la suite, sa situation médicale se complique et elle se présente à l'urgence du même hôpital le 30 mars 2007. Un scan de la face et des sinus démontre la présence de débris dans le sinus maxillaire droit et un kyste de rétention dans le sinus maxillaire gauche, ainsi qu'un élargissement des muscles extraoculaires. Elle est admise à l'hôpital et y demeure jusqu'au 4 avril 2007 pour soigner l'infection. Le 20 avril 2007, l'ORL de cet hôpital estime que sa situation est rentrée dans l'ordre.

[17] Le 7 mai 2007, elle consulte l'ORL à la Clinique Mayo, en suivi postchirurgical. Ce dernier demande à la revoir et lui suggère de procéder à une autre intervention visant à prévenir la survenance d'une autre infection. Cette chirurgie sera pratiquée le lendemain.

[18] En août 2007, elle consulte un ophtalmologiste à Ottawa, spécialiste en chirurgie orbitaire et lacrymale, lequel la dirige vers la Clinique Mayo pour une autre chirurgie, car il estime que ce sont les chirurgiens qui connaissent le mieux son cas. Voici comment TAQ-1 résume cet épisode :

[41] Le 27 octobre 2008, Dr David Jordan, ophtalmologiste à Ottawa et spécialiste de la chirurgie orbitaire et lacrymale, produit un rapport. La requérante lui a été dirigée par les Drs Martin Black et James Garrity en raison de son expérience avec les cas d'orbitopathie dans l'hyperthyroïdie de Graves. Il l'a reçue au mois d'août 2007 et lui a recommandé de retourner à la Clinique Mayo pour une autre chirurgie pour strabisme ou à Syracuse, New York, son premier choix étant les médecins qui connaissaient le mieux son cas. Sur les difficultés relatives à cette chirurgie avec la maladie de Graves, Dr Jordan écrit ce qui suit :

500-09-022938-120

PAGE : 3

« [...] Strabismus surgery associated with Thyroid Eye Disease is often difficult and to attempt to go back in on the second time is extremely challenging. It is for this reason that I strongly advised her to return to the Mayo Clinic for further surgery where the surgeons were familiar with her disease and her eye socket tissue. This was not something readily available to her in the Montreal or Ottawa area.

[...] » (Transcription conforme)

[19] TAQ-1 résume la preuve médicale et les recommandations formulées par ses médecins traitants de retourner l'appelante auprès des chirurgiens américains :

[42] Le 5 novembre 2008, le Dr Gerasimos J. Zaharatos, du département de microbiologie de l'Hôpital Général Juif, produit un document dans lequel il explique avoir traité la requérante en mars et en avril 2007, pour la cellulite faciale et la sinusite maxillaire. Madame a reçu une antibiothérapie intraveineuse à large spectre et a été placée sous surveillance afin d'éviter de plus sérieuses complications, telles une méningite ou une thrombose veineuse. La relation avec la décompression orbitaire est rapportée dans les termes suivants :

« [...] At the time, it was felt that a prior bilateral trans-antral decompression surgery, performed at the Mayo Clinic on December 15th, 2006 by Drs Beatty and Garrity, may have contributed to her susceptibility to this condition. Indeed sinusitis is a recognized acute or delayed complication of this surgery. [...] » (Transcription conforme)

[43] Dr Zaharatos indique qu'il a estimé, avec les chirurgiens américains, que la meilleure procédure consistait à retourner la requérante auprès de ces derniers afin qu'ils révisent les fenêtres antrales nasales. Sur le sujet, il s'exprime dans les termes suivants :

« [...]

The patient was advised by myself and her surgeons in the U.S. that the cause of her sinusitis could be iatrogenic (i.e. surgically induced) and would require further surgical management after the acute infectious process was arrested. Although these complications are often unavoidable, they may be considered iatrogenic in nature as they are the result of the prior trans-antral decompression surgery.

As such, it was and remains my steadfast opinion that good medical/surgical practice demanded that Ms. [la requérante]

return to the original surgeons for evaluation at the Mayo Clinic. It is my medical opinion, in view of the complicated nature of her case, that the revision or "re-opening" of the naso-antral windows at the Mayo Clinic, by the original surgeons, was the most appropriate course to take. Attempts to perform the surgery by a surgeon unfamiliar with the original procedure would have diminished the chances of a successful outcome and penalized the patient. » (Transcription conforme)

[20] L'appelante sera revue et réopérée à la Clinique Mayo le 14 septembre 2007.

[21] Pour l'essentiel, TAQ-1 retient deux choses. D'abord, les médecins de l'appelante l'ont dirigée vers les États-Unis, plutôt que vers le milieu universitaire francophone et, ensuite, que le choix du traitement adéquat était controversé. Finalement, le *ratio* de cette décision est que les nouvelles chirurgies ont été réalisées en raison de complications survenues à la suite d'une première chirurgie pratiquée aux États-Unis et autorisée par la RAMQ. Ces chirurgies ont été réalisées par les mêmes chirurgiens, selon leurs propres techniques et ne devaient pas être considérées comme une demande initiale :

[122] Or, le Tribunal s'est déjà prononcé sur des réinterventions qui sont les conséquences directes d'une première chirurgie autorisée par la Régie intimée. La Régie intimée ne doit pas les considérer comme une demande initiale, comme elle l'a fait en l'espèce. Elle doit plutôt les accepter et les autoriser en vertu d'une règle de droit qui dit que l'accessoire suit le principal.

[123] Dans la présente affaire, le Tribunal est d'avis que cette règle doit s'appliquer en l'espèce. La requérante a subi les chirurgies des 8 mai et 14 septembre 2007 en raison de complications de la chirurgie de décompression orbitaire par voie trans-antrale du 15 décembre 2006, à la Clinique Mayo, laquelle avait été autorisée par la Régie intimée.

(Référence omise)

Décision TAQ-2

[22] Le 10 mars 2011, le TAQ (M^e Natalie Lejeune, D^{re} Michèle Randoin) accueille le recours en révision formulée par la RAMQ, révoque la décision rendue le 3 mai 2010 l'estimant entachée d'un vice de fond et rejette le recours de la requérante.

[23] TAQ-2 estime que seulement deux situations permettent le remboursement de services rendus hors Canada : une situation d'urgence ou la non-disponibilité des services au Canada. Il estime que TAQ-1 commet une erreur en déterminant le litige, aux paragraphes 110 et 122 de la décision, et que, même si le deuxième bloc de chirurgies est une conséquence des deux premières, TAQ-1 ne pouvait appliquer le

principe de « l'accessoire suit le principal », parce qu'il s'agit d'interventions subies hors Québec. Sur ce principe, la jurisprudence ne s'appliquerait que dans les cas où les interventions ont lieu au Québec.

[24] TAQ-2 identifie ainsi l'erreur de nature à invalider la décision : TAQ-1 n'a pas appliqué l'article 15 du *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance hospitalisation*² et a élargi le principe de « l'accessoire suit le principal » :

[32] Aucune des décisions citées ne dispose d'une intervention hors Québec et donc du respect de l'article 15 soit une demande écrite signée par deux médecins possédant une expertise dans le domaine et une attestation de la non-disponibilité au Canada des services spécialisés requis.

[33] Le respect de l'article 15 du Règlement d'application de la Loi sur l'assurance hospitalisation permet à la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ) d'exercer son mandat de contrôle et de recherche. C'est ici un exemple, de toute l'importance d'appliquer cet article, dès que des services de santé hors Québec sont envisagés. La Régie peut faire des recherches, diriger les médecins et leurs patients vers les spécialistes appropriés.

[34] Le Tribunal TAQ (1) n'a pas appliqué l'article 15 au deuxième bloc de chirurgie y substituant le principe que « l'accessoire suit le principal ». C'est tel que dit plus haut, une erreur de nature à invalider la décision du 3 mai 2010.

[35] Selon la jurisprudence retenue, le Tribunal évalue la disponibilité des services assurés selon le critère des services « suffisamment spécialisés et adéquats ». Par conséquent, même si le principe de « l'accessoire suit le principal » avait été applicable, cela n'aurait pas nécessairement donné droit au meilleur traitement disponible. Dans la mesure où le traitement accessoire requis est disponible au Canada et qu'il y est suffisamment spécialisé et adéquat, le Tribunal ne pouvait autoriser le remboursement de services reçus à l'extérieur du Canada.

[36] Le principe, tel qu'élargi par TAQ (1), mène à une situation contraire à ce qui est prévu par la Loi. D'une part, une personne dont le traitement a été autorisé à l'extérieur du Canada aurait le loisir de retourner à l'extérieur du Canada pour toutes les complications qui en découlent, même les plus bénignes et les plus courantes, le tout au mépris du caractère exceptionnel de cette mesure. D'autre part, pour ces interventions subséquentes, le rôle de la Régie, tel que décrit à l'article 2 de la Loi sur la Régie de l'assurance maladie, serait ignoré considérant qu'elle n'aurait plus aucun contrôle à effectuer sur le remboursement des soins subséquents reçus à l'étranger.

² *Règlement d'application de la Loi sur l'assurance-hospitalisation*, LRRQ, c. A-28, r.1.

500-09-022938-120

PAGE : 6

(Référence omise)

[25] Et ensuite :

[39] TAQ (1) se devait d'évaluer le remboursement des services reçus hors Canada à la lumière des critères prescrits par la Loi. Le Tribunal ne pouvait aménager une alternative aux indications de la Loi. Un service peut être assuré par son statut d'accessoire, mais il ne saurait être autorisé à titre de service hors Canada sans remplir les conditions qu'impose la loi.

[26] En bref, l'élargissement d'un principe déjà reconnu constituerait un vice de fond de nature à invalider la première décision, parce que le contexte législatif et réglementaire est différent.

Cour supérieure

[27] Le juge souligne que la norme d'intervention applicable est celle de la décision raisonnable. Il se dit d'avis que la conclusion de TAQ-2, voulant que des vices de fond entachent la validité de la décision de TAQ-1, est raisonnable.

[28] Il estime que le principal vice de fond identifié par TAQ-2 porte sur l'utilisation par TAQ-1 du principe que « l'accessoire suit le principal » quant aux services reçus hors Canada par l'appelante. Le deuxième vice de fond identifié par TAQ-2 concerne l'affirmation selon laquelle l'appelante n'a pas à faire les frais des choix de ses médecins qui l'ont dirigée vers les États-Unis, plutôt que de la diriger vers les services disponibles au Canada.

[29] Le juge conclut en rappelant que son rôle est de vérifier la justification de TAQ-2, sa transparence et son intelligibilité et, enfin, son appartenance aux issues possibles acceptables en regard des faits et du droit. Il estime que TAQ-2 répond à chacun de ces critères et présente une acceptation de la preuve factuelle telle que résumée par TAQ-1, une revue méthodique du droit applicable, une analyse critique de la jurisprudence, une étude des concepts en cause et enfin une motivation de ses conclusions.

[30] Il estime qu'en se limitant au principe de « l'accessoire suit le principal », sans le justifier, soit en référant à la *Loi* et aux *Règlements*, soit par la jurisprudence, TAQ-1 ignore le libellé de la *Loi* qui vise à rendre exceptionnels l'utilisation et le remboursement des services hors Canada. Il approuve la conclusion de TAQ-2 selon laquelle TAQ-1 commet « *a fatal error* » et rejette en conséquence la requête en révision judiciaire de l'appelante.

500-09-022938-120

PAGE : 7

Question en litige

[31] Le pourvoi se résume à une seule question : le juge de première instance a-t-il erré en décidant que la décision TAQ-2 est raisonnable lorsqu'elle affirme que TAQ-1 est empreinte d'un vice de fond de nature à l'invalidier?

Analyse

[32] La question du réexamen, de la révision ou de la reconsidération des décisions rendues par les organismes et les tribunaux administratifs a fait couler beaucoup d'encre au fil des années³. L'évolution de la justice administrative au Canada et en particulier au Québec, avec l'entrée en vigueur de la *Charte des droits et libertés de la personne*⁴ (*Charte*), et, en 1998, de la *LJA*, a amené le législateur québécois à revoir les clauses dites de révision interne.

[33] Pour sa part, la défunte Commission des affaires sociales (CAS), réincarnée dans la Section des affaires sociales du Tribunal administratif du Québec⁵, bénéficiait déjà d'une clause dite de révision « pour cause »⁶. La dernière mouture de la disposition touchant la CAS, semblable sans être identique à celle qui nous occupe, a été adoptée dans la foulée de l'adoption de la *Charte*⁷.

[34] Les auteurs Dussault et Borgeat expliquent bien que cette modification visait deux objectifs, d'abord celui de reconnaître les cas pour lesquels la jurisprudence admettait la capacité implicite d'un organisme de réviser ses propres décisions et, ensuite, éliminer la possibilité⁸ qu'une erreur de droit puisse constituer une cause valable de révision d'une décision d'un organisme que l'on appelait à l'époque « organisme quasi judiciaire »⁹. Selon ces auteurs, cette possibilité aurait risqué de placer un organisme bénéficiant d'une clause de révision « pour cause » dans une situation de partialité incompatible avec le droit d'une personne de bénéficier de l'audition impartiale prévue à l'article 23 de la *Charte*.

³ Pour illustrer le propos, voir Yves Ouellette, *Les tribunaux administratifs au Canada, Procédure et Preuve*, Montréal, Éditions Thémis, 1997, p. 473-539; voir aussi René Dussault et Louis Borgeat, *Traité de droit administratif*, 2^e éd., t. 3, Québec, P.U.L., 1989, p. 247-255.

⁴ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

⁵ *Loi sur la justice administrative*, L.Q. 1996, c. 54, art. 18 et s. et Annexe I de la *Loi*; *Loi sur l'application de la loi sur la justice administrative*, 1997, c.43, art. 184 et 841.

⁶ Cette disposition a été introduite dans la *Loi de la Commission des affaires sociales* par la *Loi modifiant la Loi de la Commission des affaires sociales*, 1977, c. 49.

⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives eu égard à la Charte des droits et libertés de la personne*, 1986, c. 95, art. 95.

⁸ Voir sur le sujet l'affaire *François Nolin Ltée c. Commission des relations de travail du Québec*, (1968) R.C.S. 168.

⁹ R. Dussault et L. Borgeat, *supra*, note 3, p. 254.

[35] C'est dans ce contexte que le législateur a introduit l'article 154 de la *LJA* qui est rédigé ainsi :

154. Le Tribunal peut, sur demande, réviser ou révoquer toute décision qu'il a rendue:

1° lorsqu'est découvert un fait nouveau qui, s'il avait été connu en temps utile, aurait pu justifier une décision différente;

2° lorsqu'une partie n'a pu, pour des raisons jugées suffisantes, se faire entendre;

3° lorsqu'un **vice de fond ou de procédure est de nature à invalider la décision.**

Dans le cas visé au paragraphe 3°, la décision ne peut être révisée ou révoquée par les membres qui l'ont rendue.

154. The Tribunal, on an application, may review or revoke any decision it has made

(1) where a new fact is discovered which, had it been known in time, could have warranted a different decision;

(2) where a party, owing to reasons considered sufficient, could not be heard;

(3) where a substantive or procedural defect is of a nature likely to invalidate the decision.

In the case described in subparagraph 3, the decision may not be reviewed or revoked by the members having made the decision.

(Accentuation prononcée)

[36] Même en 1998, cette disposition n'est ni nouvelle ni originale. Elle se retrouvait déjà depuis de nombreuses années dans plusieurs lois et elle se retrouve encore dans certaines lois gouvernant tant les organismes qui rendent des décisions administratives que ceux de l'ordre juridictionnel, quoique certaines nuances puissent y avoir été apportées. Ainsi, il est acquis qu'un organisme qui exerce une fonction administrative a le pouvoir de réexaminer sa décision, en tenant compte des droits acquis et du devoir d'agir équitablement¹⁰.

[37] Rappelons que la *LJA* établit la distinction entre la décision prise par l'administration gouvernementale soumise au devoir d'agir équitablement¹¹ et la décision qui relève de l'ordre juridictionnel (impliquant un *lis inter partes*) soumise au devoir d'agir de façon impartiale¹².

¹⁰ Jean-Pierre Villaggi, « La justice administrative », dans Collection de droit 2013-2014, École du Barreau du Québec, vol. 7, *Droit public et administratif*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 159.

¹¹ *LJA*, *supra*, note 1, art. 2 et 8.

¹² *Ibid.*, art. 9-13.

500-09-022938-120

PAGE : 9

[38] Le TAQ relève de l'ordre juridictionnel et doit respecter une procédure contradictoire et publique et offrir des garanties d'indépendance et d'impartialité¹³.

[39] Aussi, il faut tenir compte de la mission qui a été confiée au TAQ par le législateur et des fonctions qui lui ont été attribuées. À plusieurs égards, le TAQ constitue un tribunal semblable aux cours de justice du Canada¹⁴. L'exercice de ses fonctions exclusivement juridictionnelles exige la mise en place de procédures s'apparentant à celles des cours de justice et il dispose de compétences habituellement confiées aux cours de justice, telles que celle de trancher des questions constitutionnelles, de telle sorte que, sur le spectre des tribunaux administratifs, il se situe à un niveau supérieur d'exigence en ce qui concerne l'indépendance judiciaire de ses membres¹⁵.

[40] C'est donc en gardant à l'esprit l'importance du devoir d'impartialité du TAQ, devoir consacré non seulement dans la *LJA*, mais aussi dans la *Charte*, que le fait que la décision soit sans appel et qu'une clause privative étanche protège la décision¹⁶ que l'évaluation de ce qu'est un vice de fond ou une procédure de nature à invalider une décision doit être faite.

[41] Comme le souligne le juge Fish, alors à notre cour, dans *Tribunal administratif du Québec c. Godin*¹⁷, en plus des objectifs de la *LJA*, soit ceux d'assurer la qualité, la célérité et l'accessibilité de la justice administrative, cette loi protège les administrés contre les erreurs ou les caprices de l'État, en mettant à leur disposition un recours quasi judiciaire¹⁸. L'article 154 (3) de la *LJA* a donc aussi pour objectif d'apporter une certaine paix d'esprit aux administrés qui peuvent être assurés que, sauf dans les cas prévus à l'article 154 *LJA*, ils obtiendront l'indemnité que le TAQ leur a accordée¹⁹.

[42] Tenant compte de sa propre réalité et de l'intérêt supérieur de la justice administrative²⁰, le TAQ doit considérer que l'article 154 (3) *LJA* s'applique de façon exceptionnelle.

[43] L'opinion convaincante du juge Fish mérite d'être rappelée :

[45] This view of the matter appears to me to be entirely consistent with the legislator's stated objective: "to affirm the specific character of administrative

¹³ Marie-Josée Longtin, « La réforme de la justice administrative : genèse, fondements et réalités » dans Service de la formation permanente, Barreau du Québec, *Développements récents en droit administratif* (1998), vol. 98, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1998, p. 97, 114.

¹⁴ *Okwuobi c. Commission scolaire Lester B. Pearson*, [2005] 1 R.C.S. 257 (CSC), paragr. 23.

¹⁵ *Québec (Procureur générale) c. Barreau de Montréal*, [2001] R.J.Q. 2058, 2090 (C.A.).

¹⁶ *LJA*, *supra*, note 1, art. 158.

¹⁷ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, [2003] R.J.Q. 2490 (C.A.).

¹⁸ *Ibid.*, paragr. 41.

¹⁹ *Ibid.*, paragr. 43.

²⁰ *Ibid.*, paragr. 44.

500-09-022938-120

PAGE : 10

justice, to ensure its quality, promptness and accessibility and to safeguard the fundamental rights of citizens".

[46] And I find it inconsistent with these values to subordinate the finality of a "valid" determination by the Tribunal, in "proceedings brought against an administrative authority", to further contestation by the state in the hope that another panel of the same Tribunal might have decided otherwise.

[47] Of this I am above all else convinced: Section 154(3) of the ARAJ was not intended to empower one panel of the TAQ to revoke or revise the decision of another panel of the TAQ simply because it takes a different view of the facts, the relevant statutory provisions, or the applicable regulations.

[48] The second panel may only intervene where it can identify a fatal error in the impugned earlier decision. By the very terms of the provision, the error must, on account of its significance, be "of a nature likely to invalidate the decision", within the meaning of section 154(3).

[49] And I would ascribe to the verb "invalidate", in this context, the meaning given to its corresponding adjective by the Canadian Oxford Dictionary:

invalid 1. not officially acceptable or usable, esp. having no legal force. 2. not true or logical; not supported by reasoning (*an invalid argument*).

[50] In short, section 154(3) does not provide for an appeal to the second panel against findings of law or fact by the first. On the contrary, it permits the revocation or review by the Tribunal of its own earlier decision not because it took a different though sustainable view of the facts or the law, but because its conclusions rest on an unsustainable finding in either regard.

[51] Accordingly, the Tribunal commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions. Where there is room on any of these matters for more than one reasonable opinion, it is the first not the last that prevails.

(Soulignements dans l'original)

[44] Toujours dans l'affaire *Godin*, le juge Chamberland ajoute qu'une divergence d'opinions quant à la façon d'interpréter une disposition législative ne constitue pas un vice de fond de nature à invalider la première décision, car l'article 154 (3) *LJA* ne crée pas de droit d'appel.

500-09-022938-120

PAGE : 11

[45] L'affaire *Godin* n'a été ni la première ni la dernière fois que la Cour a tenté de définir le concept plutôt abstrait de ce que constitue un *vice de fond de nature à invalider une décision*.

[46] En 1996, le juge Rothman, dans l'affaire *Épiciers unis Métro-Richelieu*²¹, a avancé l'une des premières définitions, depuis ce temps reprise constamment :

The Act does not define the meaning of the term «vice de fond» used in Sec. 37. The English version of Sec. 37 uses the expression «substantive....defect». In context, I believe that the defect, to constitute a «vice de fond», must be more than merely «substantive». It must be **serious and fundamental**. This interpretation is supported by the requirement that the «vice de fond» must be «... de nature à invalider la décision». A mere substantive or procedural defect in a previous decision by the Régie would not, in my view, be sufficient to justify review under Sec. 37. A simple error of fact or of law is not necessarily a «vice de fond». The defect, to justify review, must be sufficiently **fundamental and serious** to be of a nature to invalidate the decision.²²

(Accentuation prononcée)

[47] Dans l'affaire *CSST c. Fontaine*²³, rendue en matière d'indemnisation de victimes d'accidents du travail, le juge Morissette fait une revue de la jurisprudence de la Cour sur cette question et résume sa pensée comme suit :

[50] En ce qui concerne les caractéristiques inhérentes d'une irrégularité susceptible de constituer un vice de fond, le juge Fish note qu'il doit s'agir d'un «defect so fundamental as to render [the decision] invalid», «a fatal error». Une décision présentant une telle faiblesse, note-t-on dans l'arrêt *Bourassa*, est «entachée d'une erreur manifeste de droit ou de fait qui a un effet déterminant sur le litige». Le juge Dalphond, dans l'arrêt *Batiscan*, effectue le rapprochement avec l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam inc.* de la Cour suprême du Canada, où le juge Iacobucci apportait plusieurs éclaircissements utiles sur les attributs de deux notions voisines, l'erreur manifeste et la décision déraisonnable. Il s'exprimait en ces termes :

Même d'un point de vue sémantique, le rapport étroit entre le critère de la décision «manifestement erronée» et la norme de la décision raisonnable *simpliciter* est évident. Il est vrai que bien des choses erronées ne sont pas pour autant déraisonnables; mais quand le mot «manifestement» est accolé

²¹ *Épiciers unis Métro-Richelieu inc. c. Régie des alcools, des courses et des jeux*, [1996] R.J.Q. 608, 613-614.

²² *Ibid.*, 14 et 15.

²³ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, [2005] R.J.Q. 2203 (C.A.), 2005 QCCA 775.

au mot «erroné», ce dernier mot prend un sens beaucoup plus proche de celui du mot «déraisonnable». Par conséquent, le critère de la décision manifestement erronée marque un déplacement, du critère de la décision correcte vers un critère exigeant l'application de retenue. Cependant, le critère de la décision manifestement erronée ne va pas aussi loin que la norme du caractère manifestement déraisonnable.

On voit donc que **la gravité, l'évidence et le caractère déterminant d'une erreur** sont des traits distinctifs susceptibles d'en faire «un vice de fond de nature à invalider [une] décision».

[51] En ce qui concerne la raison d'être de la révision pour un vice de fond de cet ordre, la jurisprudence est univoque. Il s'agit de rectifier les erreurs présentant les caractéristiques qui viennent d'être décrites. Il ne saurait s'agir de substituer à une première opinion ou interprétation des faits ou du droit une seconde opinion ni plus ni moins défendable que la première. Intervenir en révision pour ce motif commande la réformation de la décision par la Cour supérieure car le tribunal administratif «commits a reviewable error when it revokes or reviews one of its earlier decisions merely because it disagrees with its findings of fact, its interpretation of a statute or regulation, its reasoning or even its conclusions». L'interprétation d'un texte législatif «ne conduit pas nécessairement au dégagement d'une solution unique» mais, comme «il appartient d'abord aux premiers décideurs spécialisés d'interpréter» un texte, c'est leur interprétation qui, toutes choses égales d'ailleurs, doit prévaloir. Saisi d'une demande de révision pour cause de vice de fond, le tribunal administratif doit se garder de confondre cette question précise avec celle dont était saisie la première formation (en d'autres termes, il importe qu'il s'abstienne d'intervenir s'il ne peut d'abord établir l'existence d'une erreur manifeste et déterminante dans la première décision). Enfin, le recours en révision «ne doit [...] pas être un appel sur la base des mêmes faits» : il s'en distingue notamment parce que seule l'erreur *manifeste* de fait ou de droit habilite la seconde formation à se prononcer sur le fond, et parce qu'une partie ne peut «ajouter de nouveaux arguments» au stade de la révision.

(Références omises et accentuation prononcée)

[48] Dans *M.L. c. PGQ*²⁴, les juges Duval Hesler et Beauregard, alors majoritaires, se disent d'avis qu'une divergence d'opinions, même sur une question importante, ne constitue pas un vice de fond²⁵, que le recours en révision n'est pas un moyen déguisé

²⁴ *M.L. c. Québec (Procureur général)*, 2007 QCCA 1143, J.E. 2007-1728 (C.A.).

²⁵ *Ibid.*, paragr. 23.

de reprendre le même débat à partir des mêmes faits²⁶. Pour le juge Beauregard, une décision entachée d'un vice de fond doit être assimilée à une décision légalement nulle.

* * * * *

[49] Ceci étant dit, le juge a retenu avec raison que la norme d'intervention quant à la décision de TAQ-2 et l'identification par ce dernier de ce que constitue un vice de fond, est celle de la décision raisonnable. Cette détermination va dans le sens des arrêts rendus par notre Cour dans les affaires *Fontaine*²⁷, *Godin*²⁸ et *Forces motrices Batiscan*²⁹, où les opinions majoritaires sont que la norme applicable était celle de la décision *raisonnable simpliciter*. Quoique ces arrêts aient été rendus avant l'arrêt *Dunsmuir*³⁰, la norme maintenant applicable à la décision en révision quant à l'existence ou non d'un vice de fond est celle de la décision raisonnable, ce dont conviennent les parties.

[50] Était-il raisonnable pour TAQ-2 d'affirmer que TAQ-1 contient un vice de fond de nature à l'invalidier?

[51] Je suis d'avis qu'il faut répondre par la négative pour les raisons suivantes.

[52] L'intimée voit dans TAQ-1 trois vices de fond. D'abord, TAQ-1 aurait retenu un critère subjectif de disponibilité en se basant sur la connaissance des médecins traitants anglophones qui semblent avoir ignoré que les services étaient accessibles dans le milieu universitaire francophone.

[53] Deuxièmement, le remboursement des services reçus hors Québec doit faire l'objet d'une approbation préalable. Or, TAQ-1 semble avoir écarté cette exigence, étant donné le long délai écoulé pour que l'intimée réponde à la première demande.

[54] Troisièmement, TAQ-1, s'appuyant sur le principe que les coûts reliés à une complication d'une première chirurgie doivent être aussi remboursés, engendrera nécessairement une brèche, car toutes les complications qui pourront découler d'une première intervention, même la plus simple et la plus routinière, devront être défrayées par elle.

[55] TAQ-2 a reconnu deux vices de fond invalidant TAQ-1. D'abord, TAQ-1 aurait appliqué un critère subjectif de disponibilité des services au Québec, plutôt que de trancher la question de la réelle disponibilité de ceux-ci. Ensuite, TAQ-1 aurait omis d'appliquer les dispositions législatives et réglementaires, préférant utiliser la règle « l'accessoire suit le principal ».

²⁶ *Ibid.*, paragr. 26.

²⁷ *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Fontaine*, *supra*, note 23, note paragr. 44.

²⁸ *Tribunal administratif du Québec c. Godin*, *supra*, note 17.

²⁹ *Québec (Procureur général) c. Forces motrices Batiscan inc.*, [2004] R.J.Q. 40 (C.A.).

³⁰ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 (CSC), 2008 CSC 9.

[56] Soulignons que le niveau d'expertise de TAQ-1 est le même que celui de TAQ-2. Chacun des quorums est composé d'un juriste (avocat ou notaire) et d'un médecin³¹. La lecture de TAQ-1 me convainc que le dossier est sans contredit médicalement complexe et il n'y a pas, comme allégué par l'intimée, une telle ouverture qu'un dangereux précédent puisse être créé. Il suffit de lire attentivement TAQ-1 pour comprendre le raisonnement médical suivi par les juges administratifs et la particularité du dossier.

[57] Nul doute que les membres ayant rendu TAQ-2 sont en désaccord avec ceux ayant rendu TAQ-1.

[58] Toutefois, il faut reconnaître que le raisonnement de TAQ-1 est clair, basé sur la preuve et sur certaines décisions qui ont retenu que, en certaines circonstances, un service non couvert par la RAMQ peut devenir couvert en raison du fait qu'une première intervention a été autorisée.

[59] Il suffit de lire les paragraphes suivants pour bien comprendre le raisonnement :

[110] De plus, le Tribunal estime que la question en litige n'est pas tant de savoir si ces chirurgies étaient disponibles au Québec en 2007, mais plutôt de savoir si ces deux nouvelles chirurgies s'avèrent réalisées en raison de complications d'une première réalisée aux États-Unis, en l'espèce une décompression orbitaire bilatérale, autorisée par la Société intimée, et si elles sont remboursables en regard de la Loi.

[111] Il appert que les chirurgies que la requérante a subies en 2007 à la Clinique Mayo sont reliées à la première de décembre 2006, car elles ont été réalisées par les mêmes chirurgiens, selon leurs techniques propres et sans que les médecins traitants de la requérante à Montréal s'interrogent sur le bien-fondé de leur décision de retourner la requérante aux États-Unis.

[112] En regard de la preuve médicale prépondérante dont il dispose, le Tribunal est d'avis que la révision des fenêtrages antrales nasales inférieures constitue une complication de la décompression orbitaire subie le 15 décembre 2006. Il s'agit du prolongement d'une chirurgie autorisée par la Régie, dont l'évolution s'est vue perturber par une infection.

[113] Ce n'est pas de sa propre initiative que la requérante retourne à la Clinique Mayo en mai 2007. Dans sa note du 7 mai 2007, Dr Beatty indique que c'est à sa demande que madame est revue et il lui recommande une révision des fenêtrages antrales nasales inférieures afin d'éviter toute récurrence d'infection. La requérante témoignera que ses médecins traitants avaient contacté ses chirurgiens américains. On ne peut donc lui reprocher d'avoir accepté la

³¹ LJA, *supra*, note 1, art. 25.

réintervention recommandée par son chirurgien traitant, ni d'avoir omis de vérifier si cette procédure était disponible au Québec avant son départ.

[114] De plus, Dr Zaharatos fait état dans son document du 5 novembre 2008 que la cause de la sinusite est une conséquence de la décompression orbitaire trans-antrale. Dr Sévigny indique également dans son document du 11 janvier 2010 qu'une des complications de la décompression de l'orbite est l'infection, quoique rare, ce qui trouve écho dans la note médicale de Dr Mc Connell.

[115] Cette antrostomie s'avère ainsi une conséquence directe de la chirurgie de décompression autorisée par la Régie intimée, car reliée à une complication imprévue.

(Référence omise)

[60] TAQ-1 estime que, dans ce cas très précis, les complications survenues, dont l'une est rare, devaient être corrigées par les chirurgiens américains, comme recommandé par les médecins traitants de l'appelante. TAQ-1 estime que, dans ce cas, la demande ne doit pas être évaluée comme une demande initiale et c'est pourquoi elle écarte les critères applicables à une demande initiale. En cela, TAQ-1 suit un principe déjà appliqué en d'autres circonstances, dont l'affaire *P.A. c. RAMQ*³².

[61] Dans cette affaire, la RAMQ avait refusé d'autoriser une nouvelle intervention à un sein qui visait à corriger l'aspect esthétique des conséquences d'une réduction mammaire autorisée par elle. La CAS, malgré la contestation de la RAMQ qui affirmait que la deuxième intervention, à caractère esthétique, n'était pas un service assuré au sens de la loi, a décidé que les complications de la première intervention ont fait en sorte qu'une deuxième était requise et qu'elle constituait une conséquence directe de cette première intervention. Retenant que l'affaire revêtait un caractère un peu spécial, la CAS a alors retenu que « l'accessoire devait suivre le principal ».

[62] Cette première décision a elle-même fait l'objet d'une demande de révision par la RAMQ, au motif qu'elle était entachée d'un vice de fond, parce que le premier quorum avait ajouté au texte de loi et modifié une disposition législative. Un peu comme elle le fait ici, la RAMQ plaidait alors que le raisonnement imposé par la première formation pourrait lui imposer le fardeau de reprendre et assurer, à l'infini, toute correction de cicatrice et de rendre inutile et stérile le règlement.

[63] Dans la décision en révision rendue par le TAQ³³, la deuxième formation a retenu que la RAMQ recherchait une deuxième interprétation du règlement applicable et que cela ne constitue pas un vice de fond, car les deux interprétations étaient défendables.

³² *P.A. c. RAMQ*, [1997], SS-51081, (CAS).

³³ *RAMQ c. P.A.*, [1999], SS-51081, (TAQ).

500-09-022938-120

PAGE : 16

[64] Paradoxalement, il semble que l'histoire se répète.

[65] Nous l'avons vu, un vice de fond n'est pas une divergence d'opinions ni même une erreur de droit. Un *vice de fond de nature à invalider une décision* est une erreur fatale qui entache l'essence même de la décision, sa validité même.

[66] Les qualificatifs utilisés par la Cour ne manquent pas : « *serious and fundamental defect, fatal error, unsustainable finding of facts or law* », décision *ultra vires* ou légalement nulle.

[67] Nous sommes loin du compte.

[68] Sans avoir à me prononcer sur la question de déterminer si l'interprétation de TAQ-1 est erronée ou non en droit, sa rationalité apparaît toutefois par le raisonnement suivi et ses motivations. Il était donc déraisonnable pour TAQ-2 d'affirmer que TAQ-1 est entachée d'un vice de fond de nature à invalider la décision et le premier juge devait accueillir la requête en révision judiciaire.

* * * * *

[69] De façon générale, une demande de révision éloigne les administrés de l'atteinte des objectifs de célérité et d'efficacité prévus à la LJA.

[70] Il est vrai qu'il peut arriver (et je ne dis pas que c'est le cas ici) que de moins bonnes décisions ou des décisions qui divergent du courant majoritaire ou même qui sont erronées en droit ne puissent faire l'objet de révision interne. C'est le prix à payer pour assurer l'indépendance du TAQ comme le législateur l'a prévu et pour assurer une certaine paix d'esprit aux administrés, comme le signalait le juge Fish dans *Godin*.

[71] La requête en révision n'est pas non plus un outil destiné à assurer la cohérence des décisions administratives. Cet objectif, spécifié dans la LJA³⁴, peut être réalisé tout en respectant l'autonomie des décideurs. Comme le souligne le juge Yves-Marie Morissette, la concertation entre les décideurs et la mise en commun de leurs connaissances ou expériences spécialisées peuvent contribuer à aplanir et rectifier les divergences de vues qui surviennent inévitablement dans un système de droit administratif qui admet la théorie du pluralisme interprétatif³⁵.

³⁴ LJA, *supra*, note 1, art. 75 (1).

³⁵ Yves-Marie Morissette, *Rétrospective et prospective sur le contentieux administratif*, vol. 39, Sherbrooke, Revue de droit, Université de Sherbrooke, 2008-2009, à la page 31.

500-09-022938-120

PAGE : 17

[72] Je propose donc d'accueillir l'appel, avec dépens, d'infirmier le jugement rendu par la Cour supérieure, d'accueillir la requête en révision judiciaire, avec dépens, de casser la décision en révision rendue le 10 mars 2011 par le TAQ et de rétablir la décision rendue le 3 mai 2010 par le TAQ dans le dossier SAS-M-149946-0808.

DOMINIQUE BÉLANGER, J.C.A.